

INTRODUCCIÓN.-

- Presentación.
 - Información General del Paraguay.
 - Análisis de coyuntura política.
Carlos Martini (GSC)
-

PRIMERA PARTE: DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

1. Derecho a la vida.
Soledad Villagra
2. Derecho a la libertad personal, seguridad e integridad física.
 - 2.1- Detenciones ilegales y arbitrarias.
Carlos Abadía Pankow / Víctor Villalba Scura (Tekojoja)
 - 2.2- Abusos y torturas de agentes públicos.
Soledad Villagra (CEJIL)
 - 2.3- Situación carcelaria.
Jorge Rolón Luna (INECIP)
3. Derecho a la igualdad y a la no discriminación.
 - 3.1- Mujer
Conxa Chaus Moreno (C.D.E.)
 - 3.2- Migrantes
Tomás Palau / Regina Kretschmer (BASE-IS)
 - 3.3- Personas con discapacidades
Ruth Irala de Kurtz
4. Derecho a la libertad ideológica y de conciencia – Objeción de conciencia al SMO
Hugo Valiente (SERPAJ PY)
5. Derecho de los niños y de las niñas.
Heve Otero (C.D.I.A.)
 - 5.1- Explotación sexual de niñas y adolescentes.
Angélica Roa (C.M.P)
6. Sistema de justicia.
 - 6.1- Derecho a las garantías judiciales y al debido proceso.
Luis Escobar Faella (FUNPARE)
 - 6.2- Derecho a la indemnización.
Nelson García Ramírez(A.A.J.)
Dionisio Gauto (Comisión Nacional por los DDHH)

7. Derecho a la información y a la libertad de expresión.

Andrés Colmán Gutiérrez (S.P.P.)

8. Derecho a la asociación, reunión y participación.

8.1- Movimiento Sindical.

Carlos Castro / Roberto Villalba (C.D.E.)

8.2- Asociaciones vecinales.

Oscar López (DECIDAMOS)

8.3- Organizaciones campesinas.

Quintín Riquelme (C.D.E.)

9. Participación política.

Óscar López / Diana Serafini (DECIDAMOS)

10. Pueblos indígenas.

Pilar Royg / Andrés Ramírez / Mirta Pereira (TIERRAVIVA)

11. Fuerzas Armadas.

Juan Carlos Yuste / Hugo Valiente (SERPAJ PY)

12. Cumplimiento de compromisos internacionales.

Soledad Viilagra (CEJIL)

SEGUNDA PARTE: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

■ **Análisis de coyuntura económica**

(inc. ref. a Presupuesto General de Gastos de la Nación).

Julio Ramírez (CADEP)

1. La pobreza en Paraguay.

Luis Galeano (CPES)

2. Derecho al empleo.

Raúl Monte Domecq - Gladys Casaccia (CADEP)

3. Derecho a la salud.

Carmen Gómez

4. Derecho a la educación.

Gabriela Walder / Cristina Coronel (SERPAJ PY)

5. Derecho a un ambiente sano.
Miriam Caballero (ALTER VIDA)
Cristina Vila (CIPAE)
6. Derecho a una vivienda digna.
José Nicolás Morínigo (CIPAE)
6. Derecho a la seguridad social.
Roberto Paredes
7. Derecho al desarrollo rural.
Carlos Ortíz (CECTEC)
8. Derecho a la seguridad alimentaria.
Víctor Bareiro / Regina Kretschmer (BASE-IS)
9. Derechos culturales
Moncho Azuaga (CEPATE)

PARTE FINAL: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

PRESENTACIÓN

Estas breves consideraciones iniciales estarán referidas a dos aspectos resaltantes. Por una parte, la relevancia que adquiere la continuidad de la elaboración de este informe, y por otra, el marco que el presente año, Cincuentenario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, le confiere.

Cuando un espacio de expresión por los derechos y la dignidad humana se consolida y crece, siempre es un signo de esperanza; cuando ese espacio es compartido, mayor significación tiene esa esperanza, una más entre las que de variadas formas y a distintos niveles, con diversos rostros y diferentes maneras, nos ayuda a seguir creyendo y caminado.

En este caso, el espacio compartido se amplió, y en su tercer año, el informe **“Derechos Humanos en Paraguay”**, llega a través de 21 organizaciones no gubernamentales que escriben, como es característico en este trabajo, desde sus campos específicos de acción, acerca de la situación del cumplimiento del derecho que a cada una le compete más directamente, incluyendo conclusiones y recomendaciones para ser tenidas en cuenta a la hora de implementar políticas que aseguren la protección de estos derechos.

Manteniendo el criterio de ofrecer una visión global y puntual sobre esta problemática, acorde con una matriz de contenido diseñada conjuntamente y ajustada a un índice temático, la edición 1998 recupera el capítulo correspondiente a Derecho al Empleo, así como incorpora un capítulo referente al presupuesto General de Gastos de la Nación desde la perspectiva de realidad económica y derechos humanos. Igualmente, se suma a este libro un capítulo relacionado a Derechos Culturales. Por lo demás, son validas las declaraciones de estructuración, coordinación, metodología, corrección y responsabilidad autoral explicadas en los informes anteriores.

Por todo esto, entre más temas y autores, podemos decir que esta instancia de promoción y defensa de los Derechos Humanos en nuestro país se ha fortalecido, lo que no supone desatender el constante desafío de mejorar y crecer que exige, involucrándonos y comprometiéndose cada vez más; con la permanente convicción de que este logro se constituye en otra herramienta y en otro aporte para la vigencia plena de lo que implica un sistema de vida y gobierno democráticos, prioritariamente para la gran mayoría de empobrecidos y excluidos del respeto a sus necesidades básicas y a sus derechos fundamentales.

En cuanto a lo que se describe y se reclama este año, corrobora el agravamiento de los atropellos, fundamentalmente, de los derechos económicos, sociales y culturales, y la desnaturalización de lo que en esencia representa el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, integrados con aquéllos.

Se puede afirmar que conquistamos una democracia formal, sin embargo conviene insistir que adolecemos peligrosamente de una democracia real en calidad de vida para todas y todos, lo que puede conducirnos a serios retrocesos, que de hecho ya se están dando.

Por último, los 50 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos enmarcan de manera más oportuna el lanzamiento del presente informe. Este acontecimiento histórico nos alerta en lo que demanda profundizar hoy y aquí esta lucha, aunque, sobre todo, en lo que amenaza perderse. Se trata entonces de avanzar, al mismo tiempo que afianzar, de alcanzar, al mismo tiempo que recuperar, de ganar, al mismo tiempo que no perder.

Con este objetivo, queda en tus manos, este informe.

Información General del Paraguay

1. Territorio y Ubicación geográfica

El Paraguay está ubicado en el sur del continente americano, comprendido entre los paralelos 19°18' y 27°3' de latitud sur y entre los meridianos 54°15' y 62°38' oeste de Greenwich, limitando al norte con Brasil y Bolivia, al este con el Brasil y la Argentina, al sur con Argentina y al oeste con Bolivia.

El Paraguay tiene una superficie de 406.752 Km², con una densidad poblacional de 10,1 habitantes por Km², según el Censo de Población y Vivienda de 1992.

La población censada en 1992 fue de 4.123.550 habitantes, de los cuales el 50,5% vive en núcleos y el 49,5% en áreas rurales. De acuerdo a estimaciones sobre el crecimiento poblacional de la Dirección General de Estadísticas y Censos, para 1998 la población de Paraguay es de 5,5 millones de habitantes aproximadamente.

El Río Paraguay divide al país en dos regiones geográficas marcadamente diferentes: la Región Oriental, con 159.827 Km², concentra al 97,5% de la población con una densidad demográfica de 25,2 habitantes por Km²; en tanto que el Chaco (Región Occidental) tiene 246.925 Km², alberga al 2,5% de la Población, con una densidad de sólo 0,4 habitantes por Km². La Región Oriental se caracteriza por tener llanuras extensas y zonas boscosas, surcadas por una amplia red de ríos y arroyos. El Chaco, en cambio, es una gran planicie caracterizada por la escasez de agua y por tener una vegetación propia de climas semidesérticos

El Clima en Paraguay varía de tropical a sub-tropical, con veranos muy cálidos y lluviosos. La temperatura media anual es de 18°C y la máxima media anual es 28° C.

El sistema orográfico se distingue por tener cordilleras boscosas de poca altura, llegando la altura máxima a 700 m sobre el nivel del mar: El sistema fluvial es importante, destacándose los ríos Paraná y Paraguay, navegables por buques de mediano y gran calado. Asimismo, existen extensas zonas cubiertas por humedales y pantanos.

2. Población

La población de Paraguay es, en relación a otros países sudamericanos, escasa, aunque experimento en las últimas década una tasa de 3,2%. Por otra parte, se dio un proceso muy acelerado de urbanización, sobre todo en el Departamento Central, y un importante desplazamiento de la población rural a las zonas fronterizas de Alto Paraná, Itapúa, Canindeyu y Amambay.

En materia de división de la población por sexo, se observa que de una situación de ligera supremacía demográfica de la población femenina, se pasa actualmente a una población eminentemente joven, propia de una población con una alta tasa de fecundidad. De acuerdo al Censo de 1992, cuatro de cada diez personas son menores de 15 años.

La distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) por sectores, permite apreciar que la economía paraguaya se está terciarizando, al mismo tiempo que se reduce el sector primario, principalmente las actividades agrícolas. También se observa

que estas transformaciones no van acompañadas de ningún proceso de industrialización, lo que señala la informatización de la actividad económica, sobre todo en las áreas de comercio y servicios.

La población paraguaya es pluricultural y multiétnica; aunque existe una mayoría mestiza, se destaca una pequeña pero muy diversa y rica presencia de 17 pueblos indígenas, que contribuyen el 1% del total de la población, y extranjeros con menos del 5% de la población total del país. De acuerdo a la nacionalidad, más del 80% de los extranjeros provienen del Brasil (56,8%) y de la Argentina (25,8)

El 50% de la población es bilingüe guaraní-español (aunque es muy probable que una gran parte de ese sector bable mucho mejor el guaraní que el español); un 37% es monolingüe guaraní, un 7% es monolingüe español y un 6% habla otros idiomas.

La Constitución Nacional, promulgada en 1992, establece la división del Estado en tres poderes, independientes y con facultades de control mutuo.

- El poder Ejecutivo: Lo ejerce el Presidente de la República, por un periodo de cinco años, o el Vicepresidente en ausencia o inhabilitación de aquél. Ambos cargos se eligen por mayoría de votos en comicios directos al término de cada período, en elecciones generales donde también se renuevan autoridades legislativas y departamentales.

- El Poder Legislativo: Lo ejerce el Parlamento, integrado por dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Tiene como función sancionar la leyes, velar por el cumplimiento de la Constitución Nacional y las leyes, considerar y sancionar anualmente el Presupuesto General de Gastos de la Nación, considerar la contratación de empréstitos y refrendar o rechazar tratados internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo.

- El Poder Judicial: Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados. Es de su competencia el custodio de la Constitución Nacional y las leyes de la República.

La Constitución creó además como organismos de control:

- La Contraloría General de la República, que se encarga del control de las actividades económicas y financieras del Estado. Es ejercida por un contralor y un sub-contralor elegidos por el Parlamento.
- La Defensoría del Pueblo, encargada a un comisionado parlamentario y al que corresponde la defensa y promoción de los Derechos Humanos y la defensa de los intereses comunitarios. Éste, transcurridos ya siete años desde la promulgación de la nueva Constitución, no ha sido hasta la fecha designado.

En su Artículo 1º, la Constitución Nacional menciona que el Paraguay se constituye en un Estado Social de Derecho, indivisible, pero con la característica de una descentralización relativa reglamentada por ley cuyos límites se encuentran precisamente en la condición unitaria.

**Evolución de la Población por área rural-urbana,
Por sexo, grandes grupos de edades y PEA por sectores
Paraguay 1950-1992**

Población	1950	1962	1972	1982	1992
TOTAL	1.328.452	1.819.103	2.357.955	3.029.830	4.152.588
Tasa de crecimiento	-	2,7%	2,7%	2,5%	3,2%
	459.726	651.869	882.345	1.295.345	2.089.688
Urbana	-	2,9%	3,2%	3,9%	4,9%
Tasa de crecimiento	35,0%	35,8%	37,4%	42,8%	50,3%
% Pob. Urbana	968.109	1.167.234	1.475.610	1.734.485	2.062.900
	-	2,5%	2,4%	1,6%	1,7%
	649.109	894.164	1.169.111	1.521.409	2.085.905
Rural	679.343	924.939	1.188.844	1.508.421	2.066.683
Tasa de crecimiento	95,5	96,7	98,3	100,9	100,9
Hombres	43,8	45,9	44,7	40,8	41,5
Mujeres	52,5	50,2	51,2	54,9	53,9
Índice de masculinidad	3,7	3,9	4,0	4,3	4,6
Edad (%)					
0 a 14 años			51,7	46,8	35,4
15 a 64 años			18,7	20,5	19,7
65 y más			29,6	32,7	40,0
			-	-	4,9
PEA por sectores (%)					
Primario					
Secundario					
Terciario					
Otros					

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Encuesta integrada de hogares. Agosto-Setiembre 1997; Julio-Agosto 1998.

ANÁLISIS DE COYUNTURA POLÍTICA

En el sendero de la desesperanza

Carlos Martini

Grupo de Ciencias Sociales – GCS

Tiempo de libertades, sin esperanzas y con grandes desilusiones. Esta podría ser una síntesis del sistema político paraguayo que está por cumplir una década de difícil construcción de un Estado de Derecho. La globalización tiene también reglas de comportamiento político, y para ciertas zonas de la periferia mundial, como América Latina, el libreto exige ajustarse a democracias formales. El Mercosur, como puerta de contacto con la globalización, es un club de países con regímenes democráticos y esto se convirtió en exigencia inexorable. Este factor externo, o en otras palabras, este cordón sanitario de defensa de la democracia, jugó y juega un papel central en el mantenimiento de esta democracia incipiente en el Paraguay. Los actores políticos y económicos locales saben que si el país abandona esas reglas, su aislamiento sería inmediato.

El pasaje desde una transición tutelada por el peso del factor militar a principios del proceso, a una protegida por el contexto internacional es así, una de las notas distintivas de la democratización paraguaya, como volvió a notarse en este año. La relevancia que tiene todavía el factor externo revela como contraposición las debilidades crónicas de la institucionalidad interna: todavía necesitamos esa protección del exterior para seguir en la senda de la democracia.

A partir de esa constatación, la fundamental sobreprotección externa a nuestra institucionalidad, los ejes políticos centrales de este año fueron:

- El Partido Estado se impone en democracia: las elecciones del 10 de mayo
- La oposición como proyecto fracasado: catástrofe electoral y ruptura del cogobierno asunceno
- Radiografía de una ausencia: la sociedad impotente
- Desesperación, desilusiones e indiferencia o el déficit de futuro
- La democracia como administración de la pobreza

Tu voto vale doble

El acuerdo y sentencia N° 84 del 17 de abril de la Corte Suprema de Justicia, ratificaba la sentencia del Tribunal Militar Extraordinario de condenar al Gral. Lino Oviedo a diez años de prisión e inhabilitación política. Este golpe a la candidatura colorada que atraía incluso a no colorados -Oviedo construyó la imagen del candidato del pueblo- operó como un espejismo de victoria para la oposición. Sin embargo, la rápida reacción de toda la dirigencia colorada, incluida la wasmosista y argañista, tuvo consecuencias positivas para el partido que lleva más de medio siglo en el poder. Se abandonó la retórica antioviedista por parte de estos últimos, Luís María Argaña se sumó a la dupla con Raúl Cubas y la estrategia comunicacional se basó en una consigna clara para el oviedismo lastimado: tu

voto vale doble. El mensaje de todo el coloradismo -Argaña avaló este slogan con su silencio- fue claro: con la victoria de Raúl Cubas, el Gral. Oviedo queda libre. Y toda la campaña restante se hizo sobre la figura del polémico militar entonces preso en la Primera División de Infantería.

Esta línea comunicacional consiguió rápidamente que ese carácter transversal del oviedismo, que consiguió adhesiones entre liberales, encuentristas e independientes, se mantuviera y le otorgara al Partido Colorado nada menos que una victoria por más de diez puntos en la chapa presidencial superando el 53%. Para que se tenga una idea de la magnitud de esta avalancha colorada, debe señalarse que el promedio electoral colorado en la transición era del 44%.

El Partido Estado, fortalecido en esta ocasión por un liderazgo mesiánico y populista, muy apropiado para una sociedad empobrecida que quiere cuanto antes soluciones reales a sus carencias urgentes, logró una legitimación que no tuvo en el último medio siglo: ganó en las elecciones más democráticas de nuestra historia.

Para una Población Económicamente Activa de alrededor de un millón y medio de personas, el Estado tiene aproximadamente ciento cincuenta mil funcionarios públicos, cifra que debe ser multiplicada por una parte de sus familiares, con lo que se tiene una red de lealtades duras. Es decir, es cierto que el coloradismo es una pasión y una religión, pero esos componentes tienen ataduras muy concretas en la tierra de un voto que está directamente vinculado al empleo y a las posibilidades de supervivencia. Ninguna encuesta de los últimos diez años otorgó al Partido Colorado un nivel de simpatías menor al 40%, lo cual sintetiza esa suma de tradición, fuertemente afincada en el mundo rural, y de Estado prebendario que le permite sostenerse firme en el campo popular urbano, y que con el oviedismo consolidó su presencia en el territorio de la marginalidad urbana.

La oposición a la deriva

La Alianza entre liberales y encuentristas no logró presentarse como una alternativa atractiva de cambio. Paradójicamente, el Gral. Oviedo, con su retórica dura antiwasmosista y su imagen populista basada en el eje trabajo-seguridad, dejó a la Alianza atrapada en una mensajería light, con el slogan para vivir mejor, y equivocadamente jugó sobre la dicotomía libertad vs. fascismo-autoritarismo en un país con rasgos autoritarios en su cultura política y donde la democracia no es un valor generalizado. En este sentido, un estudio del Wall Street Journal revela que el promedio latinoamericano de preferencia hacia un sistema democrático es del 69% frente al 24% que prefiere un régimen más autoritario. En Paraguay, en cambio, los que prefieren la democracia llegan al 49%, mientras que el 45% preferiría una fórmula más autoritaria. Estamos claramente por debajo del promedio latinoamericano de preferencias hacia la democracia (El Día, 8 de mayo de 1998. Suplemento Espejo de las Américas, pág. 2)

La Alianza prometió una campaña de los cien días que nunca existió. Su débil acto de inicio de campaña el 30 de enero fue un presagio de lo que vendría después. Una elección no se gana con los votos seguros, y los aliancistas se aseguraron a los convencidos pero no convencieron a los indecisos, independientes e indiferentes. Y como el Partido Colorado es mayoría en simpatías, la elección tradujo en votos una realidad sociológica. Si algo no tuvo la estrategia aliancista es una idea fuerza movilizadora,

consignas claras y contundentes y nunca se atrevió a una radical oposición al gobierno Wasmosy. El termómetro que midió con exactitud la debacle opositora fue Asunción, tradicional plaza débil colorada. La dupla Cubas Argaña ganó por casi el 10% e incluso obtuvieron más bancas de diputados. “El caso Asunción nos permite obtener dos conclusiones importantes: a) el voto castigo no se dirigió hacia el partido que controla la Administración del Estado, sino hacia los partidos de la Alianza, en la medida en que el ovedismo aparece como llenando el vacío opositor dentro del mismo Partido Colorado, b) el rechazo no se circunscribe a la chapa presidencial, sino que lo trasciende alcanzando a todos los cargos en disputa.” (Análisis del Mes. Separata sobre las elecciones del 10 de mayo de 1998, pág. 4 - Mayo de 1998)

El segundo golpe que recibió la oposición se lo autoinfligió ella misma. A fines de octubre el Partido Encuentro Nacional (PEN) decidía dar por finalizado el cogobierno asunceno. A partir de la destitución de cuatro directores encuentristas de la Municipalidad de Asunción, emergieron a la luz pública acusaciones de incumplimiento de programa (por ejemplo, la Franja Costera) y de corrupción (concesión de juegos de azar a dos empresas que pertenecen aparentemente al mismo grupo y sin cumplir con todos los requisitos de transparencia en la concesión). El enfrentamiento entre el sector del intendente Martín Burt y los encuentristas, en particular el filizzolismo, fue subiendo de tono y el fracaso del cogobierno es el segundo gran fracaso del año y ataca directamente a la credibilidad opositora en su capacidad de concertación como alternativa.

La formación del Frente Democrático para enfrentar el Decreto 117 del presidente Raúl Cubas del 18 de agosto, que dejó libre al Gral. Oviedo, no pasó de una realidad virtual, sin atractivo de convocatoria ni consignas claras para una ciudadanía profundamente indiferente a la crisis política y muy afectada por una economía estancada, incremento del desempleo y en medio de una dura lucha por la sobrevivencia.

La sociedad ausente

Esta democracia restringida al plano político no tiene en la sociedad civil, la de las diferentes organizaciones sociales y gremiales, una contracara de presión. Si un elemento define a la sociedad paraguaya a casi diez años de recuperadas las libertades públicas es su casi ausencia de protagonismo efectivo. El largo estancamiento económico y la miseria que aumenta no son factores que colaboren con la conformación de un tejido social firme. Al contrario, refuerzan las tendencias disgregadoras y las urgencias individuales de sobrevivencia no dejan espacios para proyectos colectivos.

Una mirada retrospectiva a diez años atrás mostraría, por ejemplo, a varios movimientos laicos de la Iglesia Católica en estado de compromiso duro enfrentando a la dictadura. La visita de Juan Pablo II en mayo de 1988, señaló uno de los puntos altos en la mística de aquellas redes de católicos activos que hoy se han desvanecido, y el protagonismo laico no pasa de algún reflejo espasmódico.

En el terreno campesino y obrero, una de las primeras consecuencias de la apertura política fue la constitución de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la cual hoy carece de hoja de ruta y se justifica con esporádicas convocatorias a huelgas mientras que las organizaciones campesinas organizan con triste regularidad marchas sobre Asunción, cada vez incluso con menos impacto mediático. En cuanto a los estudiantes,

salvo aquel puñado de carapintadas en la crisis cívico militar de abril de 1996, su presencia pública es apenas visible. Las universidades literalmente han visto pasar desde el balcón estos años de esfuerzo democratizador y, salvo algunas chispas, poco han aportado al esclarecimiento de los grandes problemas nacionales. Las organizaciones de derechos humanos vegetan. El periplo de indígenas en Asunción en octubre ya está en el olvido, donde a casi nadie le interesa la suerte de los mismos. En general, el tejido de la sociedad civil parece deshilachado, sufre de atonía aguda y se convierte así en el espejo de una ausencia: la de la necesaria presión social sobre la clase política.

Entre la desesperanza y la desesperación con indiferencia

En 1995, el 35% de la población creía que el país estaba avanzando. Ese porcentaje bajó drásticamente al 7% en 1997. En el mismo período, la calificación de situación del país como mala o muy mala pasó de un 47% a un 67%. En cuanto a la situación económica familiar, mientras en 1995 casi un 35% la calificó de buena o muy buena, dicho porcentaje bajó al 23% en 1997. De acuerdo al mismo sondeo, en estos tres años, la confianza ciudadana premia con los lugares más altos a la Iglesia Católica, la televisión y las FF.AA. Debe resaltarse que en forma constante instituciones propias de un Estado de Derecho, como los poderes del Estado o los partidos políticos, no aparecen entre las instituciones que son percibidas con valores altamente positivos por los ciudadanos. Otro hallazgo preocupante es que en 1995, un 20% de los encuestados prefería, bajo ciertas circunstancias, un gobierno autoritario. En 1997 el porcentaje trepó al 42% (Market Opinion and Research International MORI. Latinobarómetro. División Paraguay, Ignacio Pérez del Castillo).

El desempeño de la economía en los últimos tres años, en coincidencia con el desarrollo de la crisis financiera, ha sido muy bajo. En toda la década del noventa, el crecimiento del Producto Interno Bruto per Cápita ha sido de 0. El incremento del PIB en 1998 rondará, en el mejor de los casos, el 1%. Según estudios del Centro de Documentación y Estudios (CDE), el salario mínimo legal cubre apenas el 34% de la canasta familiar básica en Asunción y su Área Metropolitana. El 25% de la población urbana se encuentra bajo niveles de pobreza, entre 600.000 y 700.000 subsisten bajo la pobreza absoluta mientras continúa la crisis del algodón y las parcelas se vuelven cada vez más minifunditarias. El 20% de la población concentra más del 62% de la riqueza, y entre el desempleo y el subempleo se encuentra casi un tercio de la población paraguaya.

En ese marco se comprende el sentido de impotencia o de déficit de futuro (Carlos Colombino) que envuelve a distintos sectores sociales. La impotencia social se nutre de este tobogán de miseria con la dolorosa contracara de una impunidad aparentemente sin límites que hace de este país el segundo en el ranking de la corrupción de acuerdo a Transparencia Internacional.

¿Qué democracia?

Una década de posautoritarismo encuentra al Paraguay en un estado esquizofrénico. Por un lado se mantiene este dilatado e inédito espacio de libertades públicas. Pero por otro, se vacía de contenido la democracia al expulsar a un contingente cada vez mayor de ciudadanos a la sobrevivencia entre la sensación de vulnerabilidad (sectores medios) y de

delicados límites entre la pobreza y la miseria (grupos populares).

Este territorio de la desesperanza va dejando paso a una suerte de desesperación con indiferencia y apatía. La democracia aparece a los ojos de no pocos paraguayos como ineficaz para ofrecer mejores posibilidades de vida. En este contexto, incluso una crisis política grave puede volverse crónica sin que la ciudadanía reaccione.

La indefinición acerca del ejercicio del poder real entre el presidente Cubas y el Gral. Oviedo augura a su vez en el escenario político indefiniciones, crispaciones y tensiones. Círculos muy cercanos al titular del Ejecutivo, en particular la Primera Dama, Mirta Gusinsky y sus hermanos Carlos, Luís y Emilio, han enviado señales de distanciamiento del líder de UNACE. Ciertos nombramientos militares, en sentido contrario, parecían en noviembre reforzar la presencia de la influencia del Gral. Oviedo en la cúpula militar. Sin embargo, no está dicha la última palabra. A finales de 1998 parecen repetirse las tensiones de la dualidad Wasmosy-Oviedo de principios del mandato del ex presidente. ¿Cómo evolucionará la ecuación entre Cubas y Oviedo? Es uno de los principales interrogantes para el año 1999.

Pero la gran pregunta de fondo, siempre y cuando no se produzcan desestabilizaciones políticas, se refiere al tipo de democracia que se está construyendo. Y aquí no hay dudas. Se trata de una democracia con firmes estructuras oligárquicas y alta exclusión social.

DERECHO A LA VIDA

Soledad Villagra

Aunque no existen desapariciones forzadas y asesinatos por razones políticas en esta época por parte de aparatos represivos del Estado, la mayoría de los crímenes cometidos en la dictadura se encuentran impunes, no por existir una ley de amnistía para los responsables, sino por una situación de hecho que hace que la justicia sea excesivamente lenta en el castigo de estos crímenes.

En la actualidad, además de la impunidad por crímenes anteriores, las violaciones al derecho a la vida de parte del Estado se dan en grupos marginados por la sociedad: presos, campesinos sin tierra, soldados humildes cumpliendo el Servicio Militar Obligatorio¹, pueblos indígenas.²

A nueve años del advenimiento de la democracia, aún no se han terminado los juicios iniciados al principio de este período contra los responsables de las violaciones de derechos humanos de la dictadura, y aunque varios torturadores han obtenido condenas, incluso en segunda instancia, dos de los principales procesados, el Gral. (SR) Alfredo Stroessner, ex presidente y Sabino Augusto Montanaro, ex Ministro del Interior, se encuentran fuera del país. Su extradición no será posible sin una voluntad decidida del Estado, lo cual parece difícil, estando en el poder ex funcionarios del régimen anterior. Otros procesados no están siquiera presos, e incluso es probable que alguno pretenda beneficiarse con el nuevo Código Penal y establecer condiciones que favorezcan su impunidad.

Como un hecho positivo que destacar, no obstante, se concreta en la tipificación del genocidio, crímenes de guerra y la desaparición forzosa de personas, con penas no menores a cinco años, en este nuevo Código Penal, Ley No. 1160/97. Así también, se produjeron dos sentencias importantes que marcan hitos este año, como son la resolución de la Corte Suprema de Justicia que determina por primera vez una condena firme y ejecutoriada para un torturador de la dictadura, Agustín Belotto³, y el Acuerdo y Sentencia de la Corte Suprema de Justicia que establece la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad⁴ en una jurisprudencia constante y uniforme ya iniciada por la misma Corte y mantenida por los tribunales del país.

La excesiva tardanza en los procesos, con la consecuente falta de castigo que ésta genera, se debe principalmente a la gran cantidad de incidentes, recusaciones y recursos que utiliza la defensa de los implicados en torturas y asesinatos de la dictadura para dilatar los trámites de los juicios, lo que no se frena de parte del Poder Judicial. Estando ya consagrada la imprescriptibilidad de crímenes de lesa humanidad en la jurisprudencia paraguaya, las excepciones de prescripción presentadas deberían ser rechazadas *in*

¹ Ver capítulo sobre Fuerzas Armadas y Derechos Humanos

² La falta de centros asistenciales y de acceso a la salud por parte de las comunidades indígenas, además de la falta de tierra para procurar su sustento diario, deviene en muertes frecuentes en estos grupos, lo que constituye en una grave violación al derecho a la vida. Ver capítulo sobre Pueblos Indígenas.

³ Acuerdo y Sentencia N° 306 del 10 de setiembre de 1998, en el juicio "Sabino A. Montanaro y otros s/abuso de autoridad y otros".

⁴ Acuerdo y Sentencia N° 9 del 18 de febrero de 1998, en juicio iniciado por Julián Cubas contra "Pastor Coronel y otros s/ abuso de autoridad, privación ilegítima de libertad, secuestro, torturas y amenaza de muerte en esta capital".

limine litis, es decir de plano, por los jueces en todos los casos.

De la misma manera, se deja en manos de las víctimas, la mayoría de las veces, la búsqueda del castigo de estos crímenes, cuando debería ser una acción decidida de parte de todos los órganos del Estado la de investigar, juzgar, castigar y reparar estos hechos.⁵ Otro crimen impune, ocurrido ya en democracia, es el del periodista Santiago Leguizamón, asesinado el Día del Periodista en 1991, en Pedro Juan Caballero. No existe ningún sospechoso preso en esta causa, aunque se ha individualizado a varios de los responsables. Por ejemplo, a pesar que uno de los detenidos, al principio, por la policía en Concepción, Tadeo Adorno Torres, había dicho ante la prensa que los Jamil habían pagado 60 millones de guaraníes por la muerte de Leguizamón, nunca la justicia lo llamó a declarar. El SPP había denunciado este hecho ya a principios de año ante la Fiscalía General del Estado.⁶

Por otra parte, las condiciones inhumanas de detención y la falta de garantías en los penales son tales que ni siquiera pueden asegurar por parte del Estado el derecho a la vida. Se completa esto con una atención sanitaria deficiente y la falta de un mecanismo rápido de traslado a centros asistenciales, lo que hace que vivir en prisión en Paraguay sea un alto riesgo para la supervivencia.

Se han sucedido este año nuevamente nueve asesinatos en prisiones, ocho en la penitenciaría Nacional de Tacumbú, produciéndose la mayor parte de estas muertes violentas en el mes de enero. Este tipo de violaciones al derecho a la vida por falta de custodia del Estado ocurrían el año pasado y el anterior en la misma época, siguiendo un patrón que evidencia que se tendrían que tomar medidas máximas de prevención dentro del penal para evitar estas muertes, especialmente en los primeros meses del año.⁷

Otra muerte en prisión fue la de Sebastián Esteban Báez, campesino sin tierra, detenido el 27 de febrero por desacato judicial, quien murió de un derrame en Tacumbú el 13 de marzo de este año, después de haber sido trasladado desde Ñeembucú. El P. Domiciano Ramírez pidió ir a la cárcel en vez de los labriegos, luego de este hecho, ya que denunciaba que lo único que éstos hacían era luchar por su supervivencia. Los demás compañeros detenidos continuaban en Tacumbú y autoridades parlamentarias se quejaban de la saña con la que fueron castigados por los jueces de Pilar para ser enviados allí, por la falta de condiciones dignas y la sobre población existentes⁸.

Contra los campesinos sin tierra, continúan actuando bajo la mirada cómplice de la policía

⁵ Este deber de investigar debe ser asumido por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares, o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad (Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Velázquez Rodríguez, 29/VII/88, párrafo 73).

⁶ Ver este caso en capítulo del Derecho a la Información y a la Libertad de Expresión.

⁷ **Reinaldo Paniagua** moría el 20 de diciembre de 1997 acuchillado por Francisco Soto en Tacumbú; **Nicasio Torres Medina** fue asesinado en prisión el 27 de diciembre en Emboscada por José Marcial Samaniego y Rosalino Agüero; **Delfino Balbuena**, de 39 años, fue muerto en el penal de Tacumbú el 14 de enero, luego de informar de un túnel que se estaba construyendo; el 19 de enero moría **Francisco Soto Morínigo**, ultimado con estoques de parte de Antonio Carlos Alves da Silva y Lorenzo Gays; **Joel "Yiyo" Argüello** fue hallado muerto en su celda con un enorme candado en la boca y diez heridas de arma blanca el 25 de enero en el pabellón "B" de Tacumbú; **Angel Diosnel Bareiro** fue acuchillado en Tacumbú, el 25 de enero, muriendo luego de varios días de agonía en la sala de terapia intensiva de Primeros Auxilios; **William Julio Alberto Ramírez** fue víctima en Tacumbú el 31 de enero de un ataque con un objeto punzante en el tórax, y encontrado en el pabellón "D" aún respirando, muriendo enseguida; el 14 de mayo de 1998 moría asesinado **Higinio Giménez** de Tacumbú, quien había peleado con los Ayesa (padre e hijo) por el robo de un campeón; el 15 de mayo **Julián Giménez** fallecía luego de recibir varias estocadas en Tacumbú.

⁸ Ver capítulo sobre Situación Carcelaria.

y la justicia, y a veces con su cooperación directa, bandas armadas de paramilitares y guardias civiles armados, que hostigan sin cesar a los campesinos y ocupantes de tierra, aunque éstos últimos estén en ésta legalmente. La impunidad campea en la investigación de muertes de campesinos a manos de estos grupos armados, ocurridas en el pasado.⁹

Madre y hermana del agricultor Cristino Romero Vera, víctima de homicidio en la localidad de Maciel, denunciaban a principios de agosto como supuestos autores a dos policías, pertenecientes al puesto policial de Valois Rivarola: Inocencio y Roberto Ramírez, quienes desde hace tiempo vendrían amedrentando a pobladores de la zona. Estos habrían amenazado de muerte a Cristino días antes del asesinato, cuando la misma hermana les habría sorprendido golpeándolo el 24 de junio.

El 3 de agosto, el campesino Julián Benítez Portillo moría y su compañero Sabino Melgarejo resultaba herido en la Cía. Kururuo, a 25 km. de Santaní. Ambos eran ocupantes de la propiedad de Barrail, y fueron atacados por civiles armados en el campo comunal de Kururuó, en derivación de un amedrentamiento que venía desde hace tiempo. La policía no pudo llegar al lugar del hecho por el mal estado del camino.

El 10 de setiembre, el presidente del Instituto de Bienestar Rural (IBR), Hugo Halley Merlo denunciaba a la Fiscalía la presencia de bandas civiles armadas y policía manifiestamente parcialista en las tierras expropiadas a Roberto Antebi. Acusó a éste de amedrentar y apresar ilegalmente a campesinos desde hace tiempo en tierras donde el IBR ha buscado asentarles. El acoso ilegal lo sufrirían también funcionarios del IBR, buscando impedir la colonización en estas tierras, a fin de hacer desistir a los campesinos de instalarse allí, para que las tierras sean devueltas a su anterior propietario.

A pesar de conocerse este amedrentamiento, finalmente, el 11 de noviembre de este año los guardias civiles asesinaron al campesino Gumerindo Pavón Díaz. Los guardias le dispararon en pleno rostro y a su compañero lo torturaron, liberándolo posteriormente. Los campesinos, en represalia, quemaron un rancho y una caseta de la estancia de Antebi en las tierras expropiadas.

Conclusiones y recomendaciones:

1. La impunidad sigue siendo la norma para los procesos contra los represores de la dictadura y contra otros represores ocurridos en esta etapa. El estado paraguayo, a través de sus tres poderes, tiene la obligación de castigar los crímenes de lesa humanidad y dar reparación a las víctimas de estos crímenes. La institución del Defensor del Pueblo debe ser implementada para dar curso rápido a las vías de reparación creadas por la Ley N° 838/95 de indemnizaciones a las víctimas de la dictadura.
2. El Estado no puede permitir la vigencia de grupos armados paramilitares que hagan justicia por cuenta propia. Se debe castigar con todo el rigor de la ley, los crímenes que éstos realizan en perjuicio de los campesinos sin tierra.
3. Se debe establecer por todos los medios apropiados, mayores garantías para una vida sin riesgos a los internos de las prisiones. No es posible que a principio de cada año se

⁹ Casos del dirigente campesino Felipe Pablo Benítez, asesinado el año pasado, de Gregorio González, José Martínez, Sebastián Larrosa y otros que aún no han sido esclarecidos y castigados.

produzcan varias muertes en el penal de Tacumbú y el Estado no actúe para prevenirlas.

4. Es necesaria una atención de salud que priorice a los grupos marginales de la sociedad, que se encuentran en mayor situación de riesgo que otros, y en donde se producen muertes por enfermedades perfectamente previsibles.

CASO ANGEL FRANCISCO BREARD

Andrés Vázquez - Carmen Colazo
Amnistía Internacional Paraguay¹⁰

El 14 de abril de 1998, contra una resolución de la Corte Internacional de Justicia de la Haya (CIJ), el Estado de Virginia ejecutó a Angel Francisco Breard, ciudadano paraguayo, que había sido condenado a muerte tras ser privado de su derecho a recibir ayuda consular según lo dispuesto en un tratado internacional.

El asunto Breard ha suscitado una gran controversia internacional, tras la autorización para que se llevase a cabo la ejecución en flagrante desacato de una orden expresa de la CIJ que exigía a Estados Unidos detener el proceso.

Ningún otro caso reciente de pena de muerte en EE.UU. revela de forma más contundente el evidente doble discurso que existe en la retórica del Gobierno americano sobre los derechos humanos en el extranjero frente a sus propias prácticas internacionales. El Gobierno estadounidense se presenta como líder mundial en la protección de los derechos humanos y paladín del derecho internacional. Sin embargo, enfrentado a una unánime resolución de obligado cumplimiento dictada por el más alto tribunal internacional, Estados Unidos ha preferido incumplir las obligaciones que tiene contraídas por medio de tratados internacionales.

Artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963

En 1992, las autoridades del Estado de Virginia habían detenido al Sr. Ángel Francisco Breard, ciudadano paraguayo, y un tribunal de este Estado (el Tribunal del distrito del condado de Arlington) lo había acusado, juzgado, declarado culpable de homicidio y condenado a muerte en 1993, sin comunicar nada al consulado paraguayo, como dispone el inciso b) del párrafo 1, del Artículo 36 de la Convención de Viena, que reconoce, expresamente, el derecho a pedir que la oficina consular competente del Estado de su nacionalidad fuera informada de su detención o prisión.

El caso de Ángel Francisco Breard dista mucho de ser el único. En enero, se publicó un informe en el que se identificaba a más de 60 ciudadanos extranjeros en espera de ser ejecutados en los EE.UU., quienes en su mayoría, nunca fueron informados de su

¹⁰ Amnistía Internacional Paraguay trabajó el caso Breard desde 1976 y sigue haciéndolo hasta la fecha, ya que las secciones y grupos locales, por mandato, pueden trabajar en casos de todo el mundo, pero en su propio país sólo en casos de pena de muerte.

derecho solicitar la ayuda crucial de su consulado tras la detención.¹¹

En marzo de 1998, los abogados que representaban tanto a Ángel Breard como a la República del Paraguay presentaron sendos recursos ante la Corte Suprema de los EE.UU. En apoyo del recurso de Paraguay; Argentina, Brasil, Ecuador y México, presentaron un informe conjunto (un *amicus curiae*) ante la Corte Suprema. Ese informe internacional subraya la importancia de la asistencia consular de acuerdo con el informe de Viena (art. 36), y destaca la necesidad de buscar una solución eficaz ante las violaciones del tratado por Estados Unidos.

Cronología Final

Al acercarse la fecha para la ejecución de Breard, la República del Paraguay solicitó a la Corte Internacional de Justicia que emitiera una decisión vinculante para que no se llevara a cabo la ejecución, dada la violación de sus derechos consulares. De acuerdo al Art. 5 del Protocolo Facultativo, sobre jurisdicciones obligatorias para la solución de controversias, que acompaña a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, “las controversias originadas por la interpretación o aplicación de la Convención se someterán obligatoriamente a la Corte Internacional de Justicia”. Tanto Estados Unidos como Paraguay son signatarios del Protocolo Facultativo y, en consecuencia, están obligados a cumplir toda decisión que la Corte Internacional de Justicia adopte en este tipo de conflictos.

Estados Unidos respondió afirmando que la Corte Internacional de Justicia no era competente en las causas penales de EE.UU., y que autoridades estadounidenses ya habían facilitado la única solución posible al investigar el incidente y presentar disculpas a Paraguay. En su argumentación, que minimizaba la importancia del acceso consular a los ciudadanos extranjeros, Estados Unidos mantuvo que la contravención de los derechos consulares de Breard no habían repercutido en modo alguno en los procedimientos penales en su contra.

El 9 de abril, la Corte Internacional de Justicia, dicta un fallo unánime para la adopción de “medidas provisionales”, exigiendo que los Estados Unidos “deberán adoptar todas las medidas a su alcance” para aplazar la ejecución de Ángel Breard, mientras la Corte Internacional de Justicia tomaba una decisión definitiva sobre la propia violación del tratado. Esta histórica resolución constituye la primera ocasión en que la Corte Internacional de Justicia ha intervenido para detener una ejecución en el mundo.

A las 19.35 horas del día 14 de abril, la Corte Suprema de Estados Unidos dicta finalmente sentencia sobre la causa Breard, menos de dos horas antes del momento fijado para la ejecución. La resolución, aprobada por 6 votos a favor y 3 en contra, desestimaba todos los recursos. Después de una serie de peticiones de emergencia realizadas a último momento, Ángel Francisco Breard fue ejecutado mediante inyección letal a las 22.30 horas.

¹¹ Para más información, véase “Estados Unidos: Violación de los derechos de los ciudadanos extranjeros condenados a muerte”, Índice AI: AMR 51/01/98s. Amnistía Internacional.

La justicia Internacional sigue su curso

Al citar impedimentos jurídicos internos para liberar a los Estados Unidos de las obligaciones que tiene contraídas por tratados internacionales, la propia resolución de la Corte Suprema transgrede el derecho internacional. El artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, expresa con total claridad que una nación “no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado internacional”.

Tras la ejecución, las autoridades paraguayas expresaron su intención de conseguir un fallo vinculante de la Corte Internacional de Justicia contra Estados Unidos como cuestión de principios. La CIJ solicitó a Paraguay que presente sus alegaciones sobre las medidas que adoptó para evitar la ejecución, fijando como fecha límite, el 9 de abril de 1999.

La pena de muerte y el derecho a la vida

La pena de muerte es considerada como la violación máxima del derecho a la vida, proclamado por el Art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Mediante la pena capital, el Estado de muerte de forma particularmente cruel, premeditada y a sangre fría a un ser humano. Es un castigo irrevocable e, inevitablemente, da lugar a la muerte de personas completamente inocentes. Cuando se aplica a delitos comunes, a menudo se convierte en una lotería judicial donde se impone de manera desproporcionada a los pobres, marginados, minorías étnicas o a quienes los gobiernos represivos consideren oportuno eliminar. Dondequiera que se aplica, embrutece a todos los que participan en el proceso. Y transmite a la opinión pública la sensación de que matar a un preso que ya está indefenso es de alguna manera aceptable.

Desde 1976, aproximadamente dos o más países al año han abolido la pena de muerte en su legislación o habiéndolas abolido para delitos comunes, han procedido a abolirla para todos los delitos. En ningún país se ha demostrado que la pena de muerte tenga alguna eficacia especial para reducir la delincuencia o la violencia política. Diferentes estudios internacionales realizados por Amnistía Internacional y la propia Organización de las Naciones Unidas sobre la pena de muerte expresan que su uso no constituye una pena ejemplar y no sirve por tanto para detener la delincuencia.

Queda por ver si Estados Unidos cumplirá o no su promesa solemne de cumplir la legislación consular, surgida de las repercusiones de la ejecución de Ángel Francisco Breard. Pero a los ojos de muchos miembros de la comunidad internacional, cualquier otro intento del gobierno estadounidense de vanagloriarse de su profundo compromiso con la protección de los derechos humanos se interpretará, sin duda, como poco más que arrogante hipocresía.

Declaraciones del Gobierno de los Estados Unidos

Es alentador señalar que a partir del caso Breard, las autoridades americanas han tomado medidas para asegurarse que en los futuros arrestos, a todo extranjero aseguren el respeto de sus derechos reconocidos bajo la Convención de Viena.

Sin embargo, la disculpa ofrecida por el Gobierno americano ante el gobierno y el pueblo paraguayo en relación a la violación de derechos de Ángel Francisco Breard, no tiene ningún sentido.

Las leyes internacionales y normas en las que los EE.UU. es estado parte, indican que la pena de muerte sólo puede aplicarse luego de exigir un proceso judicial justo y con las debidas garantías. Ninguna ejecución podría considerarse justa si al prisionero involucrado le han negado derechos, como los comprendidos en la Convención de Viena.

Ángel Breard no fue el primer extranjero ejecutado en los EE.UU., violando la Convención de Viena. Al menos 73 extranjeros permanecen en el pasillo de la muerte, y a casi todos también les han negado los derechos proclamados en la mencionada Convención. Entonces, ¿el Gobierno americano pedirá disculpas tras disculpas por cada ejecución?

El día 10 de diciembre, Día Internacional de los Derechos Humanos y 50º Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, las autoridades de Texas planean ejecutar a Stanley Faulder, ciudadano canadiense al que también se negaron sus derechos proclamados en la Convención de Viena, cuando fuera arrestado en 1977. Las autoridades canadienses no fueron notificadas de la condena a muerte de Faulder hasta 1992, después de 15 años del encarcelamiento. Una disculpa del gobierno americano al canadiense el día 11 de diciembre, tampoco tendría ningún sentido.

Los primeros días de noviembre, el gobierno de los Estados Unidos hizo llegar al gobierno de Paraguay sus disculpas por el incumplimiento de la Convención de Viena en el caso Breard, e indirectamente, por la ilegal muerte de Ángel Francisco. A este hecho siguió, inmediatamente, el retiro por parte de las autoridades paraguayas del expediente Breard de la Corte Internacional de la Haya.

Es inadmisibile y da lugar a diferentes elucubraciones este retiro, después de una brillante defensa por parte del Dr. Emilio Gorostiaga, lo que podría haber sentado un precedente jurídico internacional invaluable para el tratamiento de otros casos y la erradicación de la pena de muerte en el mundo.

Hoy, la mayoría de las víctimas de los pasillos de la muerte en los EE.UU., son, significativamente, personas latinoamericanas.

DETERGENCIAS ILEGALES Y ARBITRARIAS

Carlos Abad  Pankow
Tekojoja

Las detenciones ilegales y arbitrarias son una de las facetas más resaltantes de las violaciones de los Derechos Humanos en el Paraguay. Este tipo de violación de derechos es una constante en la práctica policial, y se da, sobre todo, durante la investigación de delitos comunes, y con la entera complicidad del Poder Judicial, incluyendo a la Fiscalía General del Estado.

Investigaciones recientes realizadas en relación a la situación de los jóvenes en conflicto con la Ley, demuestran el elevadísimo porcentaje de adolescentes que sufren este tipo de abusos. Estas investigaciones concluyeron en un documento que da unas cifras sorprendentes, nada menos que el 64% de los menores recluidos encuestados fueron arrestados sin orden judicial y sin flagrancia¹. El porcentaje mencionado es sencillamente alarmante, y resulta creíble suponer que estas cifras se duplican con relación a los otros estamentos de la población penitenciaria, si no es mayor.

Este hecho demuestra la inmensa contradicción en que cae la administración de justicia: “Violando la ley se trata de aplicar esa misma ley violada”. Los jueces son perfectamente conscientes de lo que ocurre, pues esta realidad se lee en los Partes Policiales que la propia policía eleva al juzgado en cada caso. Muchas veces incluso, estos documentos son claras confesiones por parte de la policía de que procedieron a detener en forma ilegal y arbitraria a la persona a quien ponen a disposición del juzgado. Sin embargo, hasta la fecha no se tiene conocimiento ni información de que un juez haya procesado a un agente de policía, ni mucho menos que exista alguna condena, por este tipo de atropellos. A lo sumo, confirman la detención de las personas y ordenan su reclusión en alguna penitenciaría del país.

De acuerdo con la Sentencia Definitiva N  490 de fecha 22 de octubre de 1998, el Juez Gustavo Ocampos, en el juicio sobre Habeas Corpus Reparador presentado en favor de Rumilda Gavilán constató que:

“Que del informe citado más arriba se desprende que RUMILDA GAVILÁN ha sido privada de su libertad, sin que medie para ello, orden escrita emanda de autoridad competente. Tampoco puede decirse que la misma ha sido aprehendida en oportunidad de descubrirse en la perpetración flagrante de un delito, merecedor de una pena privativa de libertad.

Que el artículo 11 de la Constitución Nacional establece que: ‘Nadie será privado de su libertad física o procesado, sino mediando las causas y en las condiciones fijadas por esta Constitución y las Leyes’. En concordancia, el artículo 12 de la Carta Magna percept a: ‘Nadie será detenido sin orden escrita de autoridad competente, salvo caso de ser sorprendido en flagrante comisión de delito que mereciese pena corporal...’.

Que puede notarse que, en el caso que nos ocupa no se dan los extremos exigidos por la

¹Defensa del Niño Internacional (DNI). UNICEF-Paraguay y Ministerio Público. “Investigación sobre Niños, Niñas y Adolescentes privados de libertad en Paraguay”. Asunción, 1998.

Constitución Nacional como para privar a una persona de uno de los derechos fundamentales, tutelados por la Ley suprema, cual es la libertad ambulatoria. En efecto, la Policía aprehendió a Rumilda Gavilán, sin responder a una orden escrita de autoridad competente, y sin que ni siquiera exista un sumario instruido a raíz de la denuncia elevada con mucha antelación. Tampoco se aprehendió a Rumilda en oportunidad de descubrirla en la comisión flagrante del delito”.

Por los motivos señalados, el juez resolvió hacer lugar al Habeas Corpus Reparador y ordenó la inmediata libertad de Rumilda Gavilán Florentín, pero lamentablemente, ningún policía está procesado por esta causa.

La policía incurre en estas prácticas ilegales a partir de su incapacidad de investigar. En la generalidad, los agentes de policía proceden a detener al sospechoso, lo trasladan hasta la comisaría, donde lo someten a todo tipo de maltrato y tortura hasta que confiese que cometió el delito investigado. Por esta razón, es frecuente encontrar en los partes policiales lo siguiente: “Una vez detenido, se confesó autor del hecho”. Si la persona detenida tiene algún antecedente policial o judicial, es de por sí considerado sospechoso y lógicamente, sometido al tratamiento señalado. Si la persona detenida en esta circunstancia no aporta elementos incriminatorios en su contra, posteriormente es puesta en libertad.

La administración de justicia trata de dar la apariencia de que desconoce esta realidad, y muchas veces incluso la niega.

Desde hace años, los organismos que trabajan en favor de los Derechos Humanos vienen solicitando a la Corte Suprema de Justicia que ordene revisiones permanentes y sorpresivas de las distintas comisarías del país, por parte de los jueces de primera instancia, a fin de controlar la legalidad de las detenciones y de las prácticas que se llevan a cabo en estas instituciones. Este pedido encaja perfectamente entre las obligaciones establecidas en el Art. 259 de la Constitución Nacional: “Son deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, supervisar los institutos de detención y reclusión”.

A este pedido, como a muchos otros, la Corte Suprema de Justicia no dio ninguna importancia, lo que ha demostrado la complicidad de las altas autoridades del Poder Judicial con estas prácticas aberrantes.

Las nuevas autoridades electas del Poder Ejecutivo tampoco han hecho nada hasta el momento para mejorar esta situación. Ni siquiera han condenado oficialmente estas prácticas. No debemos olvidar que la Policía forma parte del Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior. La lectura que hacemos a partir de estas omisiones es que no existe voluntad política de respetar los derechos humanos de las personas que son detenidas.

Si bien destacamos el hecho de que el nuevo Código Penal, que entra en vigencia, establece mayores penas para los culpables que cometen este tipo de delitos, lo hace en forma tibia e imprecisa en relación a otras figuras penales. Así tenemos que el Art. 124 del mencionado Código establece que:

1º) El que privara a otro de su libertad, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres (3) años o con multa.

2º) Cuando el autor:

a) Produjera una privación de libertad por más de una semana

b) Abusara considerablemente de su función pública

c) Se aprovechara de una situación de dependencia legal o de un hecho de la víctima.

Será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco (5) años. Será castigada también la tentativa.

El enunciado legal se vuelve impreciso al disponer que la privación de libertad debe darse con “considerable abuso de su función pública”. Al respecto nos hacemos las siguientes preguntas: ¿Cuándo se abusa? ¿Cuándo se abusa considerablemente?

Cuando decimos que el el nuevo Código Penal establece penas tibias para este tipo de delitos, hacemos referencia directa a la escala de valores que el Código maneja, lo que se hace visible tanto en la pena máxima posible, como en el tipo de pena, pues una cosa es la pena penitenciaria y otra muy distinta es la multa.

En relación a las cosas, por ejemplo, los parlamentarios consideraron que los mismos son un bien de mayor valor que la libertad de las personas, y por tanto merecen de mayor protección. El artículo 161 del Código Penal establece:

1º) El que con la intención de apropiarse de una cosa mueble ajena, la sustrajera de la posesión de otro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

2º) En estos casos, será castigada también la tentativa.

En relación a los animales, el Art. 163 del Código Penal establece que: El que hurtara una o más cabezas de ganado, mayor o menor, de un establecimiento rural, granja, quinta, casa o en campo abierto, será castigado con pena privativa de hasta diez (10) años.

Estas simples comparaciones transparentan la escala de valores de la nueva legislación penal, donde se ve claramente que la libertad de las personas es un bien secundario, sin importar que el que comete este delito sea un funcionario público, pagado con dinero del pueblo, y que fuera contratado justamente para hacer cumplir la ley.

Para ello, además de las previsiones constitucionales, se deben tener en cuenta los criterios establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 1/89), en sus Arts. 7 y 8, que establecen una serie de pautas para proceder a la privación de la libertad de las personas por parte del Estado.

Conclusiones y recomendaciones

- Es urgente la necesidad de que la Corte Suprema de Justicia dicte una acordada ordenando la inspección permanente y sorpresiva de las distintas comisarias del país, de parte de los jueces criminales de turno, con el fin de constatar la situación legal de los allí detenidos.
- Igualmente se requiere de una reforma de la legislación penal, en el sentido de clarificar la tipificación del delito de privación ilegítima de libertad y la adecuada valoración de la misma con relación a los demás delitos.

ABUSOS Y TORTURAS DE AGENTES PÚBLICOS

Soledad Villagra
CEJIL

Este año entra en vigencia el nuevo Código Penal, Ley No. 1160/97, que introduce por primera vez la tipificación de la tortura, con pena no menor a cinco años¹. La definición de esta figura, aunque no sigue las mismas pautas de la Convención contra la Tortura y Otros tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes de la ONU y la Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura de la OEA, ratificadas por Paraguay como leyes 69/90 y 56/90, sanciona la violación a la integridad física, anteriormente no penalizada.

Además, el nuevo Código penaliza la coacción respecto a las declaraciones, y castiga la persecución de inocentes así como la ejecución penal de inocentes de parte de los funcionarios estatales. La utilización práctica de estas figuras será un instrumento muy útil para combatir la impunidad de los abusos y torturas de los agentes públicos.

Aun cuando la Policía Nacional ha experimentado cambios significativos este año, relevándose del cargo, dando de baja e incluso procesando y deteniendo a efectivos involucrados en hechos de corrupción y torturas², la mayoría de las denuncias se siguen dando contra agentes en este ámbito.

El procedimiento que utiliza la policía en sus detenciones, presionada por denuncias de criminalidad, constituye a menudo un abuso de autoridad. Esto se evidencia principalmente en los centros primarios de detención: las comisarías. Existe un patrón común de violaciones a garantías básicas, traducido en numerosas detenciones ilegales y arbitrarias³, y en la captura sin causa de personas con antecedentes. Cuando se radica una denuncia ante la Comisaría, a quienes se busca de inmediato es a quienes tienen antecedentes penales.

Es el caso de Abraham Duarte Rojas, quien denunciaba en julio ser víctima de torturas y obligado a golpes a confesar un crimen que no cometió en la Comisaría de San Lorenzo. Fue aprehendido el miércoles 22 de julio por agentes de la Brigada 4^a, quejándose de que lo fue sólo por tener antecedentes.

Sin tener pruebas, se le obliga al detenido a confesar un ilícito sin ser responsable, confesión que supone el inicio de un proceso criminal, que aunque no sea válida en juicio por ser en sede policial, ya no se cuestiona a profundidad posteriormente en el proceso judicial. A esto se agrega que las personas sin recursos no cuentan con abogados ni

¹ Art. 309 : "El que con intención de destruir o dañar gravemente la personalidad de la víctima o de un tercero, y obrando como funcionario o en acuerdo con un funcionario, realizara un hecho punible contra la integridad física, la libertad de acuerdo, la autonomía sexual, menores, la legalidad del ejercicio de funciones públicas, sometiera a la víctima a graves sufrimientos síquicos, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años"

² Los cambios más importantes se dieron cuando Víctor Hermosa era Comandante de la Policía Nacional, quien en agosto pidió, con el Subcomandante Adrián Piris Pérez, su pase a retiro, al imponérseles el nombramiento del Crio. Teresio Meza Duarte, quien había sido sumariado y dejado sin cargo por el mismo Cmdte. por varias denuncias en su contra. No obstante, a los nueve días de nombrado, el Crio. Meza fue quitado del cargo nuevamente.

³ Ver capítulo sobre Detenciones ilegales y arbitrarias

defensores públicos desde el momento de su detención, por lo que se encuentran al arbitrio de quienes les privaron de libertad, sin tener posibilidades desde el inicio, para un juicio justo e imparcial.

En este sentido, la Defensoría Pública recientemente creada a cargo de la Corte Suprema de Justicia, debe hacer un gran esfuerzo para combatir esta indefensión por motivos económicos.

Al hacer este informe, un interno en Tacumbú que prefirió no dar su nombre, realizó una denuncia de la que luego se hizo cargo la Pastoral Penitenciaria. Acusaba a un oficial de la Comisaría 3ª de pedirle dinero cuando lo encontró en la calle, por ser reincidente, para dejarlo ir. Denunció que una vez detenido, al no darle el dinero, el oficial le quitó el champión y lo golpeó para que confesara un delito que no había cometido, por lo cual estaba ahora en prisión. Se quejó de estar en detenido solamente por tener el estigma de ser un reincidente. Al momento de la denuncia, ya tenía un mes sin abogado y no había prestado declaración indagatoria.

En otro caso, Víctor Sinforiano Gavilán denunció el 3 de febrero ante el Departamento de DD.HH. de la Fiscalía, apremios físicos, constatados por el médico forense, en la Cria. 1ª. Central de San Lorenzo, cuyo Crio. Principal exigió orden judicial para que lo vea la comitiva de la Fiscalía. Gavilán dijo que lo golpearon para arrancarle una confesión.

La detención va algunas veces acompañada de torturas y malos tratos para obtener una confesión, o de robos o extorsión para obtener la misma. Todo esto se realiza bajo la mirada indiferente de la sociedad, ya que las víctimas son marginalizadas por ésta y no pueden levantar, muchas veces, su voz de protesta frente a estos abusos.

En el caso de los hermanos Narciso y Emilio Fernández, niños trabajadores de la calle, el 11 de enero a la mañana, -después de una denuncia en la Comisaría 3ª de robo de un auto-, denunciaron haber sido detenidos mientras limpiaban autos, llevados a empujones, tratados de delincuentes y obligados, bajo golpizas, torturas físicas y psicológicas, a declararse culpables por los efectivos. Sus padres iniciaron luego querrela criminal.

Otra de las violaciones denunciadas es la del llamado “gatillo fácil” por el uso indiscriminado y abusivo del arma de fuego, cometido por los agentes policiales.

En Encarnación, el matrimonio de Mariano Ramírez González y Eulogia Peralta, denunciaban el 6 de enero ante la Fiscalía General del Estado, el atropello de domicilio y lesión corporal en San Roque, Km.2, 7 de agosto del distrito Carlos Antonio López, al oficial Faustino Fleytas y un suboficial Martínez, refirieron que él había sido baleado en pleno rostro y ella perdido dos dedos de la mano derecha por un ataque a tiros. Además refirieron que les robaron dinero y joyas.

En Ciudad del Este el 2 de setiembre Eliodoro Feltes, un niño de siete años fue herido de gravedad por los suboficiales ayudantes Jovino Abraham Benítez e Isauro Barboza, y el suboficial 2o. Silverio Baez quienes acribillaron el auto en que viajaba con su madre y familiares. El niño iba con su madre y hermanas hacia Limoy, a 4 Km. de Hernandarias cuando el auto en que viajaban fue interceptado por una patrullera policial que baleó al auto, escapando luego. Ahora se ha procesado y sumariado a los responsables.

El Estado tiene la obligación de mantener el orden social, pero la prevalencia de las violaciones a los derechos humanos y de la impunidad, fomenta la desintegración del Estado de Derecho. La inquietud de la sociedad ante la delincuencia no puede servir de pretexto a las fuerzas de seguridad para tomarse la justicia por mano propia: la política del miedo y la arbitrariedad no depara seguridad sino que degrada a las instituciones que practican o toleran tales abusos.

En las Fuerzas Armadas ha habido también este año numerosas denuncias de abusos y torturas de soldados, en especial los que están cumpliendo el servicio militar obligatorio⁴.

De la misma manera, las malas condiciones y el hacinamiento en los penales existentes en el país, de por sí graves violaciones al derecho de la integridad física, reflejan también tratamientos inhumanos, crueles y degradantes que atentan contra la dignidad de las personas.

Un defensor de reos pobres denunciaba el 22 de mayo, un caso de torturas contra los reclusos menores en la Penitenciaría Regional de Amambay, Pedro Juan Caballero. Las víctimas acusaron a los guardiacárceles de abusos físicos y psicológicos, de ser obligados a desnudarse y besar el ano del compañero, y si se negaban, ser forzados a dormir desnudos a pesar del frío intenso. Además denunciaron que los esposaban y colgaban de las rejas. El director justificó el castigo hacia los homosexuales y marihuaneros para “que no representen un peligro” cuando salgan. Los responsables fueron luego procesados.

En las diferentes poblaciones penales existe una gran expectativa sobre lo que el nuevo código penal dispone, sobretudo, en cuanto a penas alternativas de reclusión y a medidas para corregir los abusos de la prisión preventiva en una gran cantidad de presos sin condena. Sin embargo, la aplicación oportuna de estas medidas dependerá de los jueces, y puede no producirse un descongestionamiento de los penales si no hay voluntad de los mismos para operativizar estas medidas⁵.

No obstante, sigue existiendo una tendencia al uso excesivo de la fuerza al reprimir conflictos sociales, protestas sindicales y disturbios cívicos, lo que se vio en varias ocasiones contra diferentes tipos de manifestantes⁶.

Las violaciones a los derechos humanos vinculadas a disputas agrarias en Paraguay siguen vigentes, a medida que los campesinos sin tierra han ido ocupando amplias extensiones poco explotadas o sin desarrollar, pertenecientes a grandes terratenientes. Los campesinos sostienen que todas las colonias agrícolas se hicieron en base a ocupaciones, y que el IBR nunca ha habilitado una colonia por iniciativa propia.

Por otra parte, la llamada Agrupación de Policía Ecológica y Rural no acciona contra los grandes depredadores del ambiente sino sólo contra grupos de campesinos sin tierra.

Se produjeron expulsiones violentas de campesinos sin tierra, malos tratos y torturas durante los desalojos y detenciones. En mayo, diez policías al mando del subcomisario Genaro Torres Alvarenga, jefe de la Alcaldía de Raúl Arsenio Oviedo, habrían golpeado y

⁴ Ver capítulo sobre Fuerzas Armadas

⁵ A diferencia de lo que ocurrió en otros países como Argentina, al entrar en vigencia la Conv. Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, Ley No. 1/89, a pesar de permitirlo las disposiciones del Pacto, no se siguieron estándares más altos en las garantías procesales de estas personas.

⁶ Contra ahorristas estafados, contra miembros de un partido político opositor, contra sindicalistas.

castigado ferozmente a Wilson Andrés Benítez y Luis Díaz, quienes ocupaban con otros, un predio de nueve mil hectáreas en la zona de Toledo, Dpto. de Caaguazú. Estos denunciaron haber sido detenidos en plena vía pública, obligados a acostarse en el piso y recibido golpes por todo el cuerpo a cachiporrazos y culatazos, lo que habría derivado en la rotura del tobillo de Benítez. 64 campesinos que fueron luego derivados a la cárcel de Villarrica, denunciaron sufrir torturas en el trayecto.

Los responsables de amedrentamientos y abusos son algunas veces, y cada vez en mayor medida, civiles armados y paramilitares contratados por los propios terratenientes. Tales abusos parecen gozar del beneplácito de las fuerzas de seguridad. Estos amenazan de muerte y hostigan a los campesinos, siendo incluso responsables de homicidios, que luego no se investigan y sancionan, existiendo una preocupante impunidad para sus acciones⁷.

Son frecuentes los apresamientos masivos y arbitrarios, al detener a los campesinos en forma ilegal por orden judicial general contra personas indeterminadas. El juez del crimen Mario Ignacio Maidana, de Misiones detenía el 19 de mayo a 100 campesinos, incluyendo mujeres y niños, ocupantes de una propiedad entre San Ignacio y San Juan Bautista, sin tener la identificación de todos los ocupantes, por medio de una orden general. El mismo día, el juez de Paz de San Rafael, Juan de Dios Escobar, por medio de una orden judicial contra personas indeterminadas, encerraba en el penal de Encarnación a 49 labriegos de la zona de Colonia Naranjito, San Rafael.

Al realizarse las detenciones en forma masiva, los campesinos sufren un nuevo tipo de abusos, la detención en condiciones inhumanas y en graves hacinamientos en comisarías y prisiones, donde deben compartir pequeños pabellones con todo tipo de acusados por delitos comunes y no se tienen las condiciones mínimas para albergarlos, tanto para habitación como para alimentarlos. El 28 de mayo, el apresamiento masivo de 40 campesinos de Pindoty, Gral. Aquino, por la jefatura de San Pedro y la Agrupación de Protección Ecológica y Rural, los campesinos fueron derivados en un pequeño calabozo en la Cría. de San Estanislao. 32 de ellos fueron trasladados luego a la cárcel de Villarrica. En junio, 43 labriegos de Yasy Kañy, entraban al mismo calabozo de Santaní, y no había transporte para trasladarlos a Villarrica. La comisaría del lugar, una cárcel sin rubros para personas detenidas por la justicia local, no tenía piso ni camas para todos, teniendo que convivir allí en condiciones infrahumanas, en un calabozo de 6 por 4 metros, 90 personas.

Complica la situación, la tardanza natural de los procesos en que están involucradas las personas de pocos recursos, lo que implica que cuando son aprehendidos, pasan demasiado tiempo detenidos sin poder alimentar a sus familias, derivando en el deterioro aún mayor de sus condiciones de vida.

Conclusiones y recomendaciones

- La nueva institución de la Defensoría Pública debería contar con recursos humanos y materiales suficientes para poder asistir a las personas de escasos recursos desde el momento en que son detenidas.

⁷ Ver capítulo de Derecho a la Vida.

- No pueden permitirse los hechos de tortura y abusos cometidos por los agentes públicos, aunque estén amparados en la demanda ciudadana por la seguridad. Es necesario encarar una política criminal adecuada para la prevención de los delitos, con el pleno cumplimiento de las garantías procesales en su ejecución.
- Debe encontrarse una solución a los conflictos de tierra que no derive solamente en la penalización y el castigo a las posiciones adoptadas por los campesinos sin tierra, ya que no se puede admitir que en aras de proteger la propiedad privada se cometan todo tipo de abusos de la dignidad humana, que además contribuyen a la pauperización y el agravamiento del problema del campo.
- Se debe formar a los funcionarios encargados de cumplir la ley en el respeto y la observancia de los derechos humanos, coordinándose esta formación con otras actividades de derechos humanos en las instituciones estatales y en la comunidad, donde las organizaciones no gubernamentales puedan ayudar en todas las etapas del programa de formación.
- Debe instaurarse la Defensoría del Pueblo, como una institución que defienda a la ciudadanía de los numerosos abusos de parte de funcionarios estatales que no encuentran andamio en otras instancias.

Fuentes consultadas: Archivos del Serpaj, Departamento de Derechos Humanos de la Fiscalía, Dirección de Justicia de la Policía Nacional, Amnistía Internacional Paraguay, entrevistas con Rodolfo Aseretto, Padre Antonio de la Vega, Pastoral Penitenciaria e internos de Tacumbú.

SITUACIÓN CARCELARIA

Abog. Jorge Rolón Luna

Lic. José Caballero Quiñónez

INECIP – Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales

Colaboración del Lic. Juan D. Sánchez,

De la Dirección de Política Criminal y Criminología del Ministerio Público.

De las normas constitucionales referidas a la pena, la prisión y las condiciones en que el Estado debe hacer cumplir el encierro, se infieren un par de parámetros, a saber: a) excepcionalidad de la prisión preventiva; b) obligación de recluir a los penados y prevenidos en establecimientos adecuados, sin mezclar a niños con mayores, a mujeres con varones, ni a condenados con procesados; c) la readaptación y la protección de la sociedad¹². No está demás decir, ni sería exagerado hacerlo, que ninguna de estas premisas se cumplen siquiera mínimamente. Se abusa de la prisión preventiva enviando a la cárcel, muchas veces, a quienes han protagonizado robos menores o participado de algún “moquete” callejero, en bárbaro desconocimiento de la deletérea acción de la cárcel y en ausencia total de ecuanimidad y racionalidad; nuestras cárceles siguen siendo pudrideros humanos y no existe atisbo de una mínima intención resocializadora, cuando se ve –diariamente- esa despreocupación estatal con respecto a “proteger” a la sociedad, al permitirse que nuestras cárceles sigan siendo lugares en donde quienes ingresan por haber cometido delitos insignificantes, salgan convertidos en verdaderos delincuentes, y en consecuencia, un real peligro para la sociedad.

Nómina de personas privadas de libertad, por sexo y motivos de reclusión

Del total de personas privadas de libertad en el país, la abrumadora mayoría, 96,1%, son del sexo masculino. Además, casi la totalidad, 98,7%, está privada de libertad por motivos penales. Desde el punto de vista de los delitos cometidos, tenemos que la mayoría lo está por delitos contra el patrimonio y la vida, en un 43,0% y 39,1% respectivamente.

En esta población, la mayoría, 31,1% , está reclusa por robo, mientras que el 25,8%, por homicidio (simple + calificado, etc.). Otros delitos que siguen a los anteriores son; lesión corporal, violación y posesión/tráfico de drogas, con 6,3%, 4,8% y 4,95% respectivamente. Es decir, el 72,9% está recluso por sólo 5 delitos. Se puede señalar como observación que en los casos en que el motivo de reclusión se referían a la afectación de dos (o más de dos) bienes jurídicos, se los incluyó en el bien jurídico cuya pena era más alta.

¹² Ver artículos 19, 20 y 21 de la Constitución Nacional. Las mismas están en concordancia con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, las Reglas Mínimas para la Protección de los Menores Privados de su Libertad y las Reglas Mínimas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing), cuerpos legales a los que se hace referencia en el Informe “DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY” correspondiente al año 1.997.

Situación jurídica de las personas privadas de libertad y población reclusa según la capacidad del sistema penitenciario

Considerando la población total de las personas privadas de libertad, sólo el 6,7% de los mismos tiene condena. Si se considera sólo a los reclusos por motivos penales, este porcentaje es de 6,8%. Es decir, sigue vigente en Paraguay la lacerante realidad de los presos sin condena y su otra cara: el uso y abuso de la prisión preventiva. Con relación a la capacidad de alojamiento de nuestro sistema penitenciario, se tienen reclusos 1.118 internos más que la capacidad real del sistema penitenciario, porcentaje que representa una escalofriante sobrepoblación del 40.2%. Al respecto cabe una acotación, pues ese porcentaje no revela las diferencias existentes entre los diversos establecimientos penales del país, los cuales, -para colmo de males- son los que tienen mayores deficiencias en infraestructura material y edilicia, esto, sin dejar de tener en cuenta a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, que también sufre de graves problemas de sobrepoblación, si consideramos que con una capacidad máxima de 700 reclusos alberga una población de 1.952 internos en este momento.

A- Nómina de personas privadas de libertad, por sexo. Año 1.998.

SEXO	FRECUENCIA		%
HOMBRES	3.749	96,1	
MUJERES	151	3,9	
TOTAL	3.900		100,0

B- Nómina de personas privadas de libertad por motivos penales y no penales¹³. Año 1.998.

MOTIVOS	FRECUENCIA		%
PENALES	3.848	98,7	
NO PENALES	52	1,3	
TOTAL	3.900		100,0

¹³ OBSERVACIÓN: Los motivos no penales se refieren a casos de menores que están privados de libertad por motivos tutelares, incluso por su “estado de peligro”, criterio que todavía se aplica aquí. En el cuadro C se los ubica en la categoría de *otros delitos*. Son 46 hombres y 6 mujeres.

*Datos contenidos en la respuesta al cuestionario enviado por el ILANUD a la DIRECCIÓN DE POLÍTICA CRIMINAL Y CRIMINOLOGÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO en referencia al proyecto “Sistema Penal y Derechos Humanos. El Reto de la Sobrepoblación Penitenciaria”, Informe Provisorio.

C- Nómina de personas privadas de libertad por motivos penales según el bien jurídico afectado. Año 1.998.

DELITOS CONTRA	FRECUENCIA	%
EL PATRIMONIO	1.653	43,0
LA VIDA	1.504	39,1
EL PUDOR	287	7,5
LEY 1.340	210	5,4
OTROS	194	5,0
TOTAL	3.848	100,0

D- Situación jurídica de las personas privadas de libertad. Año 1.998.

SITUACIÓN JURÍDICA	FRECUENCIA	%
1- Condenados por motivos penales	260	6,7
2- Procesados por motivos penales	3.588	92,0
3- Motivos no penales ³	52	1,3
4- Total	3.900	100,0

SITUACIÓN JURÍDICA	%
1- Total de condenados	6,8
2- Total de procesados	93,2
3- Total	100,0

D.1- Situación procesal de los detenidos en las Penitenciarías de la Capital. 1er. Semestre de 1.998.

	MENORES		MAYORES	
1- En estado Sumario	116	78%	1.176	84%
2- En estado Plenario	18	12%	145	10%
3- Con Sentencia	15	10%	82	6%

³ Ibidem Nota 2.

	149	100%	1.403	100%
--	-----	------	-------	------

	MUJERES		VARONES	
1- En estado Sumario	160	89%	1.132	83%
2- En estado Plenario	13	7%	150	11%
3- Con Sentencia	7	4%	90	7%
	180	100%	1.372	100%

**Fuente: Departamento Garantías Procesales*

D.2- Libertades obtenidas de los detenidos en las Penitenciarías de la Capital. 1er. Semestre de 1998.

	MENORES		MAYORES	
1- Compurgamiento de Pena	77	41%	333	31%
2- Levantamiento de Detención	65	34%	351	33%
3- Revocatoria de Auto de Prisión	10	5%	57	5%
4- Eximición de Prisión	31	16%	277	26%
5- Otros	7	4%	60	6%
	190	100%	1.154	100%

	MUJERES		VARONES	
1- Compurgamiento de Pena	42	37%	368	32%
2- Levantamiento de Detención	53	46%	363	31%
3- Revocatoria de Auto de Prisión	1	1%	66	6%
4- Eximición de Prisión	14	12%	294	25%
5- Otros	4	4%	63	5%
	114	100%	1.154	100%

**Fuente: Departamento Garantías Procesales*

E- Capacidad del sistema penitenciario y población reclusa. Año 1.998.

	FRECUENCIA
1- CAPACIDAD	2.782
2- POBLACIÓN EXISTENTE	3.900
3- DIFERENCIA	-1.118 (+ 40 %)

F- Total de personas reclusas según sexo⁴.

AÑOS	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998
1- TOTAL PRESOS/AS	s/d*	s/d	3.256	1.243	3.532	3.869	3.900
Hombres		3.044	1.089	3.355	3.641	3.749	
Mujeres		212	154		177	228	151

*Sin datos.

La crisis del sistema

Las aseveraciones precedentes con respecto al incumplimiento de las cláusulas constitucionales referidas previamente, se pueden ejemplificar aún mejor que con estos datos estadísticos, cuando se tienen en cuenta hechos particulares que han jalonado la historia penitenciaria este año. La crisis del sistema se evidencia cuando el Estado no puede siquiera garantizar la vida ni la integridad física de los internos.⁵

Tomemos en consideración en primer lugar la masiva fuga de reclusos del penal de “alta seguridad” de Emboscada, producida el 26 de febrero de 1.998. En esa fecha, nada menos que 107 internos escaparon (matando gente por el camino) de este establecimiento, y los que permanecieron ahí lo hicieron solamente porque no quisieron escapar. En otro país probablemente una situación como la comentada hubiera producido destituciones o renuncias en cadena, empezando por el propio ministro del ramo; aquí en cambio, nadie se ha hecho responsable de este hecho que puso en peligro a todo el país y que generó una verdadera “cacería” policial que tuvo como resultado a varios fugados muertos a manos de agentes policiales.

El caso del penal de Encarnación no puede dejar de ser tenido en cuenta, pues el hecho de que haya pasado a la égida del ministerio de Justicia y Trabajo, por lo visto no ha hecho que mejoren las cosas. En una reciente inspección judicial de este establecimiento, se descubrió a nada menos que ocho menores esposados unos a otros, quienes además refirieron haber sido torturados en sede policial antes de ser derivados ahí. La importante superpoblación que se da en esta penitenciaría produce constantes reyertas entre los internos, configurando una situación insostenible. Ni siquiera el piso parece alcanzar para la población récord a la que se llegó: 435 internos. Todo esto se suma a precariedades de raigambre estructural e histórica de este penal.⁶

⁴ Datos contenidos en la respuesta al cuestionario enviado por el ILANUD a la DIRECCIÓN DE POLÍTICA CRIMINAL Y CRIMINOLOGÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO en referencia al proyecto “Sistema Penal y Derechos Humanos. El Reto de la Sobrepoblación Penitenciaria”, Informe Provisorio.

⁵ Ver capítulo de derecho a la vida, casos de muerte en prisiones

⁶ A este respecto, ver Informe “DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY”, correspondientes a 1.996 y 1.997; “CASAS DE LA VIOLENCIA. Diagnóstico de la Situación Carcelaria en el Paraguay”, Ministerio Público, Cámara Alta Latinoamericana de Expertos en Ciencias Penitenciarias, USAID, Asunción, año 1.996.

El caso de la jefatura policial de Salto del Guairá es en verdad patético: la misma está fungiendo de penitenciaría regional sin siquiera tener presupuesto para alimentar a quienes están allí reclusos. Los informes de prensa dan cuenta que los internos alojados allí viven de la misericordia de los pobladores, quienes les proveen de desayuno almuerzo y cena. Esta situación se viene dando desde que se creó un Juzgado criminal de Primera Instancia a inicios de este año y revela la absoluta falta de coordinación entre las instituciones encargadas de la política penitenciaria. A sabiendas de que se instalaba en ese lugar un Juzgado Criminal, el Ministerio de Justicia y Trabajo hubiera previsto la construcción de un establecimiento de manera a absorber los prevenidos por disposición de la nueva magistratura de la que se hizo mención. Cabe acotar, que similar situación se vive en una comisaría de Caacupé, en donde los internos comen, según declaró uno de ellos, “gracias al Comisario”, o en Santaní, gracias a la caridad pública.

Estas ejemplificaciones nos dan cuenta, que los problemas de nuestro sistema penitenciario son en extremo graves y pasan por dar solución a problemas elementales de alojamiento y alimentación, para después ir pensando en encarar objetivos más ambiciosos como los de otorgar un trato verdaderamente digno a los internos o buscar la “readaptación” que es el objetivo constitucional del encierro carcelario. La situación de Tacumbú y del correccional de Menores “Panchito López”, en nada solucionan el problema de hacinamiento, la promiscuidad y la manera inhumana en que amontonamos a nuestros menores infractores. Por lo menos a los menores el estado se hubiera propuesto proporcionarles alojamiento de celda individual y no construir nuevos “pabellones”, verdaderos recintos de indignidad y deshumanización para nuestros niños.

Plan Estratégico de Modernización Penitenciaria

El nuevo gobierno nacional ha presentado poco tiempo después de asunción, a través del Ministerio de Justicia y Trabajo, un *“Plan Estratégico de Modernización Penitenciaria. La Justicia hacia el Siglo XXI”*. Lo auspicioso de este esbozo es en primer lugar el hecho de que revela un interés por enfocar el problema penitenciario desde la institución natural que es el Ministerio citado. Es de alguna manera alentador, que al poco tiempo de entrar en funciones el gobierno manifieste preocupación con respecto al tema carcelario y exprese en un documento que han *“...emprendido una presurosa carrera contra el tiempo para priorizar las acciones que por su urgencia e importancia tiendan a descomprimir las prisiones acumuladas por la insensibilidad institucional reflejada en la falta de respeto a la dignidad humana (...).”* *“...La violación funcional de los derechos y garantías consagrados por la misma Constitución a los individuos privados de su libertad impone un sincero mea culpa de los responsables, tanto dentro de la esfera del Estado así como de la sociedad...”*. En el documento se señala además que los cambios se darán sobre la base del convencimiento de la necesidad de cambio, la percepción de la realidad, la definición de objetivos estratégicos y la implementación de un plan de acción. Así se delinean una serie de objetivos a partir de las implicancias específicas del respeto a la dignidad humana en este aspecto.

El mismo documento admite en su diagnóstico que está hecho sobre la base de otros anteriores y no como resultado de una investigación propia; se exponen los problemas detectados, las debilidades del sistema penitenciario, sus amenazas, sus fortalezas, elaborando posteriormente las estrategias de superación tales como las reformas legales, adecuación presupuestaria, de infraestructura física, de recursos humanos y otros. El documento continúa con un diagrama de “Ejecución de Acciones Definidas”.

Desde el punto de vista conceptual, el documento parece encarar correctamente el asunto. Sólo nos resta esperar la concreción de algunas de sus propuestas de manera a que no queden en mero palabrerío, más aún cuando desde ese mismo Ministerio se anuncia la construcción de una cárcel en pleno Chaco, algo manifiestamente inaceptable si consideramos únicamente el aspecto del desarraigo, y los otros problemas conexos que ello acarrearía.

Conclusiones y recomendaciones

La reforma estructural del sistema de justicia penal, que se está verificando con la aprobación de un nuevo Código Penal y de un nuevo Código Procesal Penal,⁷ trae aparejado un hecho muy importante: se crea la institución de la ejecución penal. En efecto, esta nueva legislación establece que a partir de ahora la legislación de la condena y la detención preventiva estarán, en gran medida, bajo el control y el poder decisorio de magistrados: los jueces de ejecución penal. Las nuevas leyes prevén un control del Poder Judicial sobre la administración en lo que hace al manejo carcelario, así como todas las decisiones que afectan la suerte de quienes están encerrados (condenados o procesados), y la ejecución de las diversas “medidas” alternativas al encierro carcelario serán tomadas o revisadas en algunos casos por el poder jurisdiccional.

En sentido estricto, considerando nuestra legislación procesal penal recientemente aprobada, es la judicialización de la condena, pues el juez de ejecución entiende en todos los incidentes que se substancian, una vez firme y ejecutoriada ésta, como lo señala el Art. 43 del Código Procesal Penal. En sentido amplio, sin embargo, al serle confiado el “...cumplimiento de los fines de la prisión preventiva”, tiene directa ingerencia con la suerte de los prevenidos, el trato que reciben y las sanciones que normalmente les son aplicadas por parte de la autoridad administrativa a cargo de los institutos penitenciarios del país.

El nombre de “juez de ejecución penal” es el que le da nuestra ley, a tono con las más modernas doctrinas. En otros países como España, reciben el nombre de “juez de vigilancia penitenciaria”. Sintetizando, dos son sus funciones básicas: 1) judicialización de las penas privativas de libertad; y 2) ser garante del correcto funcionamiento de los establecimientos penitenciarios.⁸ Esto permitirá encarar dos problemas esenciales del

⁷ El primero entra en vigencia el 27 de noviembre de 1998, mientras que el segundo el 9 de julio de 1999.

⁸ Manzanares Samaniego, J. L. “Relaciones entre la Administración Penitenciaria y los Jueces de Vigilancia”, Anuario de Derecho Penal, 1984, pág. 182.

encierro carcelario:

- a) **Falta de control judicial.** Las decisiones más importantes son tomadas por la administración penitenciaria sin intervención judicial.
- b) **Falta de defensa técnica para el imputado,** quien se encuentra inerme e indefenso ante las autoridades administrativas a la hora en que pueden surgir sanciones.

Pero no debe considerarse que la judicialización de la condena o de la prisión preventiva es la solución de los problemas inherentes a la cuestión carcelaria. Creemos que la reforma de nuestro sistema penal implica que las garantías se podrán aplicar en todas las etapas del proceso. Pero no debemos olvidar que dentro de la crisis de todos los sistemas penales, la aplicación irracional de la prisión preventiva y la no consideración de la naturaleza criminógena de la cárcel a la hora de aplicar las penas, está entre sus factores más importantes. No será únicamente la judicialización de la ejecución penal la solución al problema carcelario. Es nada más uno de los aspectos de la búsqueda de un derecho penal más garantista y respetuoso de los derechos y de la dignidad de la persona humana. ¿Será que esto permitirá romper con eso que dice Foucault en la última página de su libro "Vigilar y Castigar"?: *"...la cárcel no permite que desde fuera personas ajenas a ella establezcan ningún tipo de fiscalización, la prisión no es hija de las leyes, ni de los códigos, ni del aparato judicial; no está subordinada al tribunal como un instrumento dócil o torpe de las sentencias que da y de los esfuerzos que quisiera obtener, es el tribunal el que es por relación a ella exterior y subordinado"*.

DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN DE LAS MUJERES

Conxa Chaus Moreno¹⁴
Centro de Documentación y Estudios (CDE) – Área Mujer

1. Régimen legal

Como cambio legislativo importante, el 8 de julio, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley 1.286 del Código Procesal Penal, después de una discusión de más de un año. Este nuevo Código consta de 506

artículos, entrará en vigencia en un año y significa una adecuación a la nueva normativa penal que entrará en vigencia próximamente. El Código Penal antiguo reflejaba prácticas y conceptos tradicionales que consagraban la discriminación de las mujeres en la sociedad; de hecho, el nuevo, a pesar de los avances que ha significado en este sentido, continúa manteniendo aspectos discriminatorios que atentan contra los derechos de las mujeres, específicamente en lo que se refiere al tratamiento del aborto provocado como delito, haciendo además referencia a la honra de las mujeres para modificar la duración de la pena (estos artículos fueron los únicos no modificados en 1997), y en la forma de regular ciertos delitos que afectan mayoritariamente a las mujeres, como los de violencia sexual.

El Código de Procedimientos Penales, en tanto utilizaba esa regulación para medir la racionalidad o el grado de las acciones delictivas, continuaba con la visión discriminatoria del antiguo Código Penal (Prieto, 1994). Estos artículos dificultaban la aplicación de una justicia plena para la mujer víctima, por un lado, y para la mujer acusada de delito, por otro. El cambio en el Código Procesal Penal supone una adecuación a las nuevas tipificaciones. El establecimiento de un plazo de 3 años como duración máxima del proceso y la limitación de la prisión preventiva a los casos en que sea indispensable se espera que favorezca la situación de las mujeres en reclusión.

Recientemente, se presentó en el Senado un proyecto para retrasar la entrada en vigor del nuevo Código Penal, prevista para noviembre de este año. Si esto sucediera, no debemos dejar de pensar que el antiguo Código continuará rigiendo las conductas de una forma anticonstitucional y marcadamente discriminatoria para las mujeres.

Las mujeres víctimas, condenadas, procesadas y detenidas, tienen que afrontar ineludiblemente un Poder Judicial compuesto en su mayoría por varones.

2. Régimen institucional

La administración pública, en sus diversos estratos, continúa implementando las políticas y ejecutando los proyectos que, en relación al tema de género, ya había iniciado en etapas anteriores. Asimismo se han firmado diferentes acuerdos y convenios con instituciones privadas y públicas, nacionales e internacionales. El protagonismo de la Secretaría de la Mujer (SM) dentro de la administración pública, de cara a impulsar políticas que contribuyan a la superación de las discriminaciones en contra de las mujeres, sigue siendo indudable. Existen áreas de mujer en varias municipalidades y gobernaciones, aunque todavía no tienen una capacidad de actuación amplia. Hay que resaltar también la implicación de diversos ministerios y departamentos en la consecución de estas políticas. La violencia doméstica hacia las mujeres ha sido uno de los temas más importantes en relación a los programas y acciones de las asociaciones de mujeres, de la Secretaría de la Mujer y de otros entes de la Administración.

¹⁴ Pasanta del Programa de Formación en Cooperación Internacional “Mujeres y Desarrollo”. VII Edición. Fondo Social Europeo, Instituto de la Mujer (España), Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA).

La Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) inició este año una campaña para la realización de un Proyecto de Ley contra la Violencia Doméstica hacia la Mujer, que suponga la regulación urgente y efectiva de las situaciones de violencia hacia las mujeres que se dan en el ámbito doméstico, estableciendo una serie de medidas de seguridad que velen por la integridad física, psicológica, sexual y económica de las mujeres. Esta ley se ha visto necesaria ya que ni el Código Penal antiguo ni el que entrará en vigor son capaces de atender al carácter urgente de estos casos.

Un avance se produjo en cuanto al tratamiento de las víctimas de violación. A partir de agosto de este año, el Hospital de Policía atiende todos los casos de violación registrados en Asunción, el área metropolitana y el departamento Central. El motivo de esta medida centralizadora es apurar el diagnóstico médico y evitar que las víctimas, como viene sucediendo, pasen momentos desagradables en la tramitación de la prescripción médica necesaria para proceder a la denuncia policial y se expongan más de una vez a los estudios prediagnósticos. Hasta el momento, el camino que tenían que recorrer las víctimas era arduo, ya que, en primer lugar, debían acudir al centro de salud o al hospital de primeros auxilios para ser inspeccionadas; en segundo lugar, presentarse ante la policía; en tercer lugar, antes de iniciar los trámites del juicio, debían ir al laboratorio de Investigaciones para que les tomaran muestras de evidencias; y por último, esperar el resultado para impulsar la querrela. Este proyecto fue ideado hace años, pero no pudo ponerse en marcha por falta de acuerdo. Finalmente se ha decidido experimentar la propuesta debido a la gran cantidad de expedientes que esperan en los centros médicos para poder obtener el diagnóstico requerido.

3. Resumen de casos y datos

3.1. Aborto y derechos sexuales y reproductivos

En el país son escasos los servicios de planificación familiar. Casi el 65% de la mortalidad materna es causada por una mala atención antes, durante y después del parto. El 20% de los partos es realizado por empíricas, y de ahí, sólo el 40% se hace guardando mínimas condiciones de salud. En este sentido conviene señalar que el Paraguay ocupa el 4° puesto mundial en mortalidad materna. Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), se producen unas 300 muertes maternas por cada 100.000 nacimientos. El aborto y sus complicaciones suponen el 35% de estas muertes y por tanto son su causa principal (esta cifra aumentaría escandalosamente de no ser porque muchas muertes por aborto son registradas como muertes producidas por otras causas). La mortalidad materna afecta sobre todo a las mujeres de escasos recursos, desposeídas y analfabetas, que viven en áreas rurales o en condiciones de marginalidad. Muchas de ellas son indígenas o adolescentes cuyos embarazos no han sido planificados (casi la mitad de los embarazos no son planificados y, entre las adolescentes, más del 80% no son intencionados).

A pesar de estos datos escalofriantes, el gobierno de la nación sigue sin considerar siquiera un cambio en su actitud en referencia a este tema. El presidente Wasmosy se comprometió con la iglesia católica a mantener su postura en contra de la despenalización del aborto, y el nuevo gobierno no ha dado muestras de avanzar por un camino diferente. Las/os legisladoras/es no se comprometen a tratar esta despenalización por considerarla un “espantavotos”. Una investigación (Rubín, 1997) refiere que un 38,3% de la población encuestada está a favor de la despenalización, y un 52% en contra.

El tipo de reglamentación prohibicionista respecto al tema de la interrupción voluntaria del embarazo establecido en el Código Penal, hace que continúen registrándose casos de persecución, detención y condena de las mujeres que, en uso de su libertad, deciden abortar.

La falta de voluntad política nacional y local para garantizar la provisión de servicios sensibles a las inequidades de género y la insuficiencia legislativa en torno a los temas de salud y derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, representan una barrera adicional para que éstas cuenten con una atención a la salud adecuada a sus necesidades. La falta de acceso a medios de transporte, los horarios inadecuados en los servicios y la mala distribución de los recursos para la salud, son factores que limitan la posibilidad de acceder a los servicios.

Salud sexual y reproductiva sana no sólo significan ausencia de enfermedad, sino un disfrute pleno de las mismas, relacionándolas con aspectos psicológicos, culturales y contextuales. Para ello se necesita asesoría, información y apoyo del Estado. Una educación sexual temprana implica una maternidad más segura, y el conocimiento de la propia sexualidad es un componente del desarrollo humano y de la autoestima.

Teniendo en cuenta que en todas las instancias se advierte que la información y educación sexual temprana favorece al desarrollo humano, que las cifras de enfermedades y muertes producidas por una deficiente salud sexual y reproductiva alcanzan cotas inadmisibles, que el 69% de las mujeres tuvieron relaciones sexuales entre los 15 y 17 años y, que sólo un 6% de hombres utilizan preservativos (según datos del FNUAP), este año hemos asistido a un espectáculo desolador al presentarse unos materiales de información sexual para las escuelas. Las asociaciones de madres y padres más conservadoras y ciertos sectores de la Iglesia se encargaron de deslegitimarlos. Recientemente, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), resolvió la retirada de estos materiales, reiterando la falta de compromiso real con las mujeres del país.

3.2. Violación

Según datos de la Policía Nacional, se duplicó la cifra de violaciones a niñas/os de 0 a 9 años. Pasa de un 9% del total de violaciones en el año 1996 a un 16% en el 1997. Mientras la cifra de violaciones a niños se mantuvo casi igual, la de las niñas subió escandalosamente. Casi la totalidad de violaciones se dan sobre mujeres (91,13%). El 34% de las violaciones las realizan conocidos, y el 20% vecinos. Según la Dirección de Política Criminal y Criminología, la cifra de ofensas sexuales (desde el toqueteo hasta la violación) no denunciadas en Asunción asciende a 5.000 mujeres al año.

Según la Fiscalía del Menor, en los casos de violación de menores, los forenses, a menudo con la complicidad de las propias madres, elaboran informes que no se corresponden con la verdad, por lo que muchas veces hay que apelar a una junta médica. En estos casos las agredidas sufren la doble victimización, no sólo la violación, sino el trauma de estar repitiendo ante el personal médico, la policía y la jueza o el juez lo que le ocurrió. El 50% de las denuncias sobre maltrato de niñas/os son de abuso sexual, teniendo en cuenta que por cada caso denunciado existen seis o siete que nunca llegan a ser informados. El 30% de los abusos denunciados muestra niñas de 10 a 13 años embarazadas. Normalmente los abusadores son los padres y los padrastros. Hay un mayor número de niñas maltratadas, fundamentalmente por abusos sexuales, los niños normalmente sufren más agresiones corporales y psicológicas. Es clara la carencia de programas de prevención nacional.

La administración de justicia sigue anclada en el pasado emitiendo sentencias claramente discriminatorias y cargadas de estereotipos que repercuten negativamente en las mujeres víctimas de delitos contra su autonomía sexual. Así, asistimos a la puesta en libertad de un acusado de violación por el juez Hugo Ramón López Sanabria. A pesar de la denuncia presentada por una menor y el testimonio de un tercero que escuchó los gritos de socorro, el juez llegó a la conclusión de que “ésta, según el forense, tuvo relación extramatrimonial pero no por la fuerza ya que no se observa violencia alguna en los exámenes laboratoriales, restando determinarse si ha concurrido el supuesto de cometerse el hecho contra la voluntad de la misma”. Según esta sentencia, la negativa de las mujeres no es suficiente para considerar que ha habido violación, sino que se necesita que éstas hayan reaccionado de manera suficientemente violenta y existan señales evidentes de ello.

Por otro lado, es revelador el caso del intendente municipal de General Bernardino Caballero, departamento de Paraguari, acusado de violar a una joven de 19 años, quien intentó suicidarse por este motivo. Una vez detenido, el juez Migdonio Aquino Villalba, desatendiendo los informes del hospital y del laboratorio, ordenó su puesta en libertad inmediata (1 día) al presentarse unos testigos (el gobernador saliente y su secretario) afirmando que estaban con aquél en el momento del crimen. Como vemos, la declaración de la víctima no es suficiente para desvirtuar las declaraciones de las “autoridades”. La Corte Suprema de Justicia investigará el caso y, de detectarse irregularidades, se pasarán los antecedentes al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, previa adopción de medidas contra el juez.

En otro caso, los padres de una menor violada denuncian que el juez de paz y el secretario del juzgado de Villa Hayes están confabulados con el presunto violador de su hija menor de edad, al no dar el trámite correspondiente al caso ya que no ordenaron la detención del sospechoso ni se instruyó el sumario. Asimismo, un suboficial de la comisaría de San José del Rosario, departamento de San Pedro, fue denunciado por violar a una menor. El juez interviniente, del Juzgado de Primera Instancia de San Estanislao, le eximió de prisión y ahora se encuentra en paradero desconocido. El fiscal de San Estanislao está actualmente investigando el caso.

3.3. Violencia doméstica

Es en los hogares donde las mujeres están más expuestas a los malos tratos y, por lo tanto, el Estado ha de establecer políticas serias para atender esta cuestión. Según estadísticas, un 25% de todos los delitos violentos tienen lugar en el hogar. Entre tales delitos figura de forma destacada la agresión física contra las mujeres, perpetrada por los hombres con los que viven. Del total de demandas recibidas en la Oficina de Denuncias dependiente del Ministerio Público en 1997, el 70% provino de mujeres que fueron golpeadas en el seno familiar, en esta misma instancia se indica que muchas mujeres se niegan a presentar o mantener una denuncia en la oficina pública. Todas las denuncias presentadas son seguidas por el fiscal del Crimen, aún cuando fueran retiradas, ya que una vez recibidas pasan a ser delitos de acción penal pública. Según la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud Reproductiva, el 13% de las mujeres paraguayas recibió maltrato físico alguna vez en su vida. El porcentaje aumenta con la edad y disminuye con los años de educación. El 21,7% dijo haber escuchado o visto a sus padres maltratarse cuando eran niñas o adolescentes. Según las denuncias presentadas sólo en Asunción, 8.545 mujeres (desde enero de 1996 a diciembre de 1997) son víctimas de violencia doméstica. Según la SM, sólo un 20% de las mujeres agredidas se atreven a denunciar el caso.

Se sigue pensando que la violencia doméstica es un hecho que se da en familias con determinadas características de marginalidad y pobreza. Para romper este estereotipo, basta con leer los diarios y ver casos como el de un concejal del departamento del Guairá que fue acusado de lesión corporal en contra de su esposa. Está visto que estos hechos de violencia hacia las mujeres no son considerados de relevancia si atendemos a la respuesta dada, ya que sus compañeros concejales pasan a visitarlo a la cárcel y hasta el momento no se ha producido un pronunciamiento ni de la Junta Municipal ni de su bancada.

Un hecho terrible que nos sacudió este año fue el de una joven de 17 años, que fue rescatada por la policía. Desde que murió su madre (cuando ella tenía 3 años) era violada sistemáticamente por su abuelo y por su tío. Su padre la sometía a maltratos físicos y psicológicos constantemente. Estuvo reclusa en una pieza de 3x3 durante seis meses y prácticamente no se le proporcionaban alimentos, incluso las/os vecinas/os le pasaban comida por un agujero. No hablaba ni tenía noción de la realidad. Los daños físicos y psíquicos son irreparables. ¿Sólo es culpable el padre o también todas/os las/os vecinas/os que sabían de la situación?. La ciudadanía debe asumir un compromiso. La ley penal establece sanción de multa y penitenciaría de 10 a 20 meses para casos de abandono de personas que provoquen daño en cuerpo y salud. Casos similares se han dado a lo largo del año.

3.4. Acoso sexual

El acoso sexual es un acto de violencia que atenta contra la libertad sexual, la salud psíquica y la integridad física de las personas que lo sufren, en su inmensa mayoría mujeres.

Este año se han producido diversas denuncias por acoso sexual dentro de escuelas. Resaltaremos algunos casos.

El director del Liceo Nacional Minga Porá en Alto Paraná, Juan Bautista Chávez, fue denunciado por acoso sexual a varias alumnas. Éstas han tenido que abandonar la institución porque son víctimas de represalias. Solicitan al MEC su destitución, pero hasta el momento no se tomó ninguna determinación

al respecto y ni siquiera se abrió sumario al director. También fue denunciado el director de la escuela ubicada en la colonia 3 de Febrero, distrito de Caaguazú, por acoso sexual hacia las/os alumnas/os. También pidieron su destitución. Un profesor de Naranjito, departamento de San Pedro, fue denunciado por acoso sexual a las/os alumnas/os. La escuela está intervenida y el profesor sumariado, a fin de determinar si es culpable o no. Este mismo profesor ya fue trasladado de otras escuelas por supuesto acoso sexual.

Por otro lado, una menor de 14 años, detenida en la Comisaría Primera de San Pedro del Ycuamandyyu, denunció al titular de la misma, Comisario Gaspar Godoy, de acoso sexual. Según la joven, el comisario le insistió mucho para mantener una relación sexual y, si no accedía, amenazó con enviarla a la cárcel durante mucho tiempo. El jefe departamental prometió investigar el caso y, de probarse, la denuncia será puesta a disposición de la justicia policial.

3.5. Trabajo sexual

La situación de los derechos humanos de las personas trabajadoras sexuales continúa reflejando grandes incumplimientos. El trabajo sexual no es algo exclusivo de las mujeres, pero tradicionalmente ha sido considerado así. En cualquier caso, la mayoría de personas trabajadoras sexuales son mujeres y no podemos desconocer esta realidad dentro de nuestro análisis.

En Asunción se presentó un proyecto de regulación de la situación de trabajadoras y trabajadores sexuales que reglamenta también la habilitación de prostíbulos, moteles y clubes nocturnos. El proyecto fue discutido en la Junta Municipal y se solicitó la colaboración de las asociaciones que trabajan en el tema y de la defensora vecinal, aunque, por el momento, está en suspenso. Según las asociaciones de trabajadoras/es sexuales, esta ordenanza tiene diversos puntos que atentan contra derechos fundamentales. En primer lugar, al establecer que las personas trabajadoras del sexo sólo podrán ubicarse en determinadas áreas ("zonas rojas") se están violando varios derechos como son la libertad y el derecho al tránsito y constituye un claro caso de discriminación respecto del resto de profesiones. En segundo lugar, cabe señalar que, al regular las condiciones que han de tener los prostíbulos y locales donde se ejerce la profesión, no se tiene en cuenta que en estos lugares, frecuentemente, se explota a las trabajadoras y trabajadores, y por tanto son radicalmente ilegales ya que la Constitución prohíbe la esclavitud y otras servidumbres. Antes de atender a las condiciones de estos locales, se ha de atender a su legalidad, aunque la realidad nos informa que en muchos casos, las/os explotadoras/es, cuando son detenidas/os, no pasan mucho tiempo en la cárcel. En tercer lugar, las/os trabajadoras/es han de estar habilitadas/os por la intendencia para ejercer su profesión y para ello han de someterse a un examen médico que se renovará cada dos semanas, no pudiendo ejercer el oficio las personas portadoras de VIH. Esta normativa es discriminatoria puesto que no se solicita al resto de trabajadoras/es y atañe a la intimidad de las personas el tener que declarar sobre algo confidencial y personal. El sistema de carnets estigmatiza a las/os sujetas/os.

La ordenanza prevé la creación de un equipo interdisciplinar de profesionales que trabajarán en el policlínico municipal para la atención y rehabilitación de las trabajadoras y trabajadores sexuales. Los datos que se tienen reflejan que esta reglamentación no se cumple debido a las carencias del policlínico, en la mayoría de los casos los exámenes médicos quedan reducidos a uno superficial que no garantiza la salud de la persona examinada. Las personas prostituidas son consideradas como focos de enfermedad y por tanto son objeto de controles médicos, pruebas obligatorias y control estatal. Estas medidas no se toman para proteger a las/os trabajadoras/es, sino para proteger a los clientes, que nunca son considerados focos de transmisión. Esto es claro en tanto que las revisiones médicas no son para curar la enfermedad sino para detectarla y, en caso de que se observe, sacar de la circulación a las/os enfermas/os para que no contagien. Por otro lado, pensar que controlando de esta forma a las/os trabajadoras/es se va a atajar la enfermedad, es simplista y peligroso puesto que esto supone no tomar las medidas oportunas para prevenirla. En Ciudad del Este también se analiza la posibilidad de expedir carnets a las prostitutas previa realización del test de Elisa.

Como viene siendo tristemente habitual, las redadas a prostitutas para realizarles pruebas médicas o para "rescatar" a adolescentes, continúan siendo violentas y, en ocasiones, están acompañadas de numerosas/os periodistas, con lo que se viola la intimidad de las detenidas, muchas de ellas menores,

cuyas fotos y nombres llegan a aparecer, en algunos casos, en los medios de comunicación. En concreto, en el mes de marzo de este año, fue el propio consulado de Brasil quien convocó a las/os periodistas para que acompañaran al operativo policial en una redada en Ciudad del Este. Por otra parte, los titulares y el lenguaje utilizado en los diarios son despectivos y sexistas, así encontramos frases como: *“lugares de perversión”*, *“profesión más denigrante de la humanidad”*, *“Arrearon a mujeres de vida fácil”*. Este lenguaje degradante atenta contra la dignidad de las personas. Estos temas sin embargo, no son regulados, ni se ha llevado a cabo, hasta el momento, ningún intento por controlarlos.

Según UNICEF, el 75% de trabajadoras/es sexuales son menores de edad, y el 42% tienen menos de 16 años. La pobreza ha sido identificada como una de las principales causas de desprotección, marginación, desestructuración familiar y prostitución. La prostitución de niñas/os y adolescentes se da en un contexto de violencia psicológica, económica y social. Por tanto, una regulación del trabajo sexual, debería tener en cuenta el contexto en que se produce.

3.6. Prisiones

Los derechos de las mujeres en reclusión son violados constantemente. Sin embargo, no parece que haya voluntad política de cambiar la situación. Existen numerosos aspectos del tratamiento que se da a las mujeres en reclusión que merece la pena resaltar.

A pesar de que la Constitución dispone que “la reclusión de personas detenidas se hará en lugares diferentes a los destinados para que purguen condena”, la inmensa mayoría de las detenidas ingresan en la penitenciaría del Buen Pastor como medida preventiva de la justicia, o por orden judicial de carácter provisional. Todas las detenidas se hallan reclusas en los mismos pabellones, sin distinción entre condenadas y procesadas. Actualmente, de las 187 internas (140 mayores, 38 menores y 9 bebés), sólo 20 cuentan con condena. Asimismo se dispone que las reclusas menores no deben ser reclusas con personas mayores de edad, sin embargo, las reclusas menores del Buen Pastor denunciaron su temor a que dos reclusas mayores y consideradas peligrosas se alojaran en su pabellón, incumplándose al tiempo el derecho a la seguridad. Además de todo esto, las condiciones de hacinamiento son inaceptables.

Por otro lado, en un claro atentado a las garantías procesales, en el Buen Pastor están reclusas varias mujeres “sin expresión de causa” a lo que hay que sumar que la mayoría de defensores de reos pobres no visitan a las internas ni les informan sobre el desarrollo de sus procesos. Hay detenidas que soportan varios procesos en distintos juzgados y atendidos por diferentes defensores, esta situación conspira contra la celeridad de los juicios. En este sentido, siete reclusas de la Comisaría Seccional Tercera de Encarnación hicieron una huelga de hambre por la falta de celeridad de sus expedientes que se tramitan en los juzgados de Primera Instancia en lo Criminal de la Tercera Circunscripción Judicial (con asiento en esa ciudad). Una de ellas hace 5 meses que está detenida y todavía no ha declarado ni una vez.

Según denunciaron a los diarios, dos reclusas del Buen Pastor habrían sido sometidas a largos y forzados aislamientos, además de soportar castigos inhumanos y, presuntamente, ni siquiera eran alimentadas. Se quiebra así el derecho a no ser torturadas ni a recibir penas o tratos crueles e inhumanos o degradantes. La directora, Beatriz Zarza de Mendieta, lo negó todo.

En repetidas ocasiones se ha denunciado la corrupción dentro de la prisión del Buen Pastor, la cual afecta directamente a las internas. Según el reglamento, sólo pueden acceder a “privadas” las reclusas que están casadas o tienen 5 años de concubinato, aunque, pagando una suma a la Correccional, puede acceder cualquiera, además de obtener una mejor atención, comodidad y alimentación. Las internas afirman que son obligadas a prostituirse y se están registrando salidas irregulares y tráfico de drogas. La dirección lo niega todo. Para que los hechos denunciados en El Buen Pastor no salgan a la luz, durante una visita de inspección por parte de varios jueces, se prohibió la entrada a los medios de comunicación, violándose así preceptos constitucionales. Varias internas fueron ocultadas para que no hablaran con las/os periodistas.

El tratamiento que en la correccional de mujeres se da a las internas lesbianas atenta contra los derechos humanos. Hay que tener en cuenta que las “privadas” sólo son para reclusas heterosexuales. Por otro lado, las autoridades del Buen Pastor expresaron su preocupación por el “lesbianismo imperante” en el penal, aunque puntualizaron que se lucha por impedir “estas prácticas”. Se han implementado una serie de medidas para disminuir el “flagelo”, explicando que se hace un trabajo “psicológico”, e incluso se separa a las afectadas. Esta situación supone una discriminación evidente, ya que va en contra de los derechos sexuales de las personas, donde se incluye la libre opción sexual, así como también supone un atentado contra la integridad psicológica de las mujeres.

Regina Elena Matarazzo, considerada por la justicia como “peligrosa para la moral” por enseñar sus pechos en un estadio de fútbol, fue enviada al Neuropsiquiátrico en noviembre del pasado año, ya que, de acuerdo con el Código Penal, no la podían detener puesto que su conducta sólo era constitutiva de falta sancionada con multa. En claro ataque a sus derechos, hace ya tiempo que fue dada de alta pero ella continúa ingresada en esta institución.

3.7. Otros casos

En Ciudad del Este ha salido a la luz un caso de ablación del clítoris a una niña. Ciertos sectores árabes en el Paraguay estarían practicando esta forma de tortura. En otro hecho, un teniente 1° de las Fuerzas Armadas y una mujer fueron detenidos por dirigir una red de Trata de Blancas.

En una sentencia sin precedentes, el juez Hugo López Sanabria condenó a un padre a 120 días de prisión por desacato al no cumplir con el deber de prestación de alimentos a su hija. La Constitución consagra el derecho a la no privación de la libertad por deudas excepto en el caso de incumplimiento de deberes alimentarios; el Código Penal establece la conversión de deudas en prisión; el Código del Menor establece el derecho de las/os niñas/os de recibir alimentación. A pesar de todo, hay cientos de casos similares que no llegan a la misma resolución (en un año, se hicieron 888 denuncias a padres por incumplimiento del deber de prestación de alimentos). Si bien hemos de alegrarnos por ser este el primer paso, nos deberíamos preguntar por qué, estando establecido desde la Constitución a otras normas de inferior rango, todos los juzgados no resuelven de la misma manera.

En unas declaraciones, el titular del Cuerpo de Cadetes del Colegio de Policía General sentenció que “la inclusión de las mujeres dentro de las filas de la policía fue sólo a los efectos de dar mejor imagen de la policía. Se incorporaron principalmente para tratar casos en los que estén involucradas/os mujeres niñas/os y ancianas/os ya que ellas tienen ese don especial para esos casos”. Realizan la misma instrucción que sus compañeros, practican tiro y realizan todas las operaciones de rescate, pero en los desfiles las mujeres portan espadines y no fusiles como los hombres y hasta ahora no han sido integradas a las brigadas especiales de la Policía Nacional. Se continúa pensando que el rol de la mujer se circunscribe al cuidado de personas indefensas debido a “sus características innatas”, y, a pesar de estar igualmente preparadas, no tienen la posibilidad de acceder a todos los puestos. Este grave caso de discriminación debería revisarse de inmediato.

En el Colegio Nacional de la Capital se sucedieron multitud de actos violentos y amenazas de todo tipo por parte de los estudiantes para que una mujer, por el hecho de serlo, no ocupara el cargo de directora del centro, a pesar de que, por concurso de méritos y aptitudes, a ella le correspondía. El MEC respaldó el concurso, pero no intervino directamente para investigar los hechos y depurar responsabilidades, al igual que la policía, que ni siquiera intervino ante agresiones físicas. No hubo sanciones y, por tanto triunfó la impunidad de los alumnos que, con actitudes discriminatorias, agresivas y de corte fascista, consiguieron parte de sus peticiones al “permitir” el nombramiento sólo si iba acompañado de la destitución del secretario general, reclamo que fue acatado por el MEC.

4. Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones a las que se llega se repiten año tras año con leves mejoras. Esperemos que en

próximas ediciones podamos hablar de cambios más profundos. Las recomendaciones de actuación serían:

- Modificar las normas que contienen discriminaciones, así como desarrollar las que favorecen a la igualdad de mujeres y hombres y que todavía no se han reglamentado.
 - Promulgar leyes que suplan la insuficiencia legislativa en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos. Esto incluiría también una modificación de la regulación referente al aborto, ya que las consecuencias de su penalización suponen una seria amenaza a la salud y los derechos reproductivos de las mujeres.
 - Regular medidas urgentes para los casos de violencia contra las mujeres que permitan un tratamiento eficaz de estos supuestos, atendiendo tanto a la víctima como al victimario.
 - Implementar Programas y políticas nacionales que favorezcan e impulsen la plena igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos. Esto incluiría una mejora sensible en los servicios de apoyo, asesoría e información.
 - Asegurar el cumplimiento de las normas en favor de la igualdad fundamentalmente en lo que se refiere a los poderes del Estado para no seguir asistiendo a una desigualdad de hecho. Actuar de forma inmediata y efectiva en los casos de violación de los derechos de las mujeres, lo que incluiría la investigación y sanción de las/os responsables.
 - Investigar los fallos judiciales discriminatorios que no hacen más que perpetuar la indefensión de las mujeres a la hora de reclamar sus derechos y un trato igualitario.
7. Establecer políticas integrales para regular el trabajo sexual que no supongan una persecución y control de las/os trabajadoras/es considerándoles como foco de enfermedad y peligrosidad, sino que protejan sus derechos.
4. Cumplir y hacer cumplir las normas establecidas para asegurar las condiciones de reclusión de las mujeres y llevar a cabo un control estricto de las mismas, sancionando a las personas responsables del incumplimiento. Eliminar las normas discriminatorias e impulsar la celeridad y adecuación a derecho de los procesos que se tramitan en los tribunales.
- Establecer mecanismos institucionales que atiendan las denuncias sobre tratamientos discriminatorios o de violación de los derechos y libertades de las mujeres que terminen con la impunidad habitual en estos casos.

BIBLIOGRAFÍA

- Archivo de periódicos del Área Mujer del CDE. De diciembre de 1997 a octubre de 1998.
- Revista **Informativo Mujer**. De noviembre de 1997 a agosto de 1998. Asunción, CDE, Área Mujer.
- Legislación: **Código de Procedimientos Penales, Constitución Nacional, Código Penal, Código del Menor y Declaración Universal de Derechos Humanos**.
- **Mujer y Justicia Penal en el Paraguay**. Prieto, Esther, Centro de Estudios Humanitarios (CEDHU), Asunción, 1994.
- Rubín, Gloria. **Los derechos que ignoramos**, Departamento de Estudios de Población y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas, UNA y Fondo de Población de las NN UU (FNUAP), Asunción, 1997.

PROSIGUE EL DESPOBLAMIENTO DEL CAMPO Y LA EMIGRACIÓN INTERNACIONAL

Tomás Palau

Base de Investigaciones Sociales – BASE IS

Los problemas vinculados a la situación de los migrantes

El Paraguay adoleció siempre de problemas de información. La gran mayoría de las estadísticas nacionales, sean éstas las vinculadas a la economía o al desempeño social, las estadísticas vitales y demográficas presentan como constante, su amplio subregistro, su desactualización, o más directamente, su falta de exactitud. El registro de los movimientos migratorios no escapa a esta constante. La única fuente de información disponible en este campo es la proveída por el Censo Nacional de Población y Vivienda. El último realizado en el país es el correspondiente a 1992. Seis años de distancia son muchos para estimar con precisión lo que está ocurriendo en esta materia.¹⁵

Durante 1998, en el marco de los acuerdos del Mercosur, los países que lo conforman decidieron implementar los censos de la ronda del próximo decenio durante el año 2000. Uruguay se excusó ya que realizó su último censo durante 1996 y le era imposible volver a replicarlo cuatro años después. Argentina y Brasil, a raíz de ese acuerdo, empezaron a desarrollar durante el año la administración piloto de los formularios censales. Paraguay no acompaña este proceso junto a los técnicos de sus dos países vecinos por no haberse tomado la decisión política de hacerlo. Existen recursos técnicos y recursos humanos suficientemente calificados, pero no la decisión de hacerlo ni los recursos presupuestarios necesarios. Esta omisión puede deberse tanto al cambio de gobierno que se tuvo durante el año, como a las restricciones en el gasto público, impuesto por el actual Presupuesto General de Gastos de la Nación.

En este mismo sentido, el cambio de gobierno parece haber traído aires más favorables en la principal institución encargada de los migrantes. En efecto, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) cambió de director y en los pocos meses de su gestión hay indicios para pensar que existen intentos por regularizar algunas situaciones pendientes. No obstante, la tan necesaria reestructuración de esa Dirección (administrativamente dependiente del Ministerio del Interior) no se vislumbra. Al parecer continuará siendo un ente dominado por un acercamiento policial al tema migratorio, cuando lo que el país necesita es una entidad que genere políticas de atención a los agudos problemas que se suscitan, tanto con inmigrantes extranjeros que ingresan al país, como con los emigrados paraguayos en el extranjero. En este aspecto, debe señalarse que ha pasado otro año sin que el Paraguay ratifique la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de la OIT, sancionada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990.

Las situaciones más conflictivas en efecto, se refieren a tres aspectos:

- **La continuidad de los problemas de indocumentación a los migrantes brasileños en el país**, en especial de aquellos que por su pobreza, no cuentan con

¹⁵ Ver en Informe “Derechos Humanos en Paraguay – 1996 y 1997”, los capítulos referidos a este tema.

los recursos económicos y con la habilidad para gestionar y tramitar tales documentos. Esta situación de indocumentación de los mismos, es motivo para que efectivos de la Policía Nacional cometan todo tipo de atropellos y abusos de autoridad en contra de los derechos más elementales de los afectados (como el de libre desplazamiento dentro del territorio nacional, por ejemplo). Tales abusos han sido documentados por la Pastoral Nacional de los Migrantes de la Conferencia Episcopal Paraguaya, como por la propia Organización Internacional para las Migraciones, en un informe interno que se conoció a principios de año. Debe destacarse, sin embargo, que luego de asumir el Dr. Gustavo Franco como director de la DNM, se aceleró notablemente la entrega de la documentación pendiente a unos 5000 brasileros que habían hecho los trámites hace ya varios años.

- **La indefinición con respecto a la firma del acuerdo migratorio con Argentina.** Este acuerdo se encuentra en tratativas desde hace dos años (febrero de 1997) sin que en las cuatro ocasiones que desde entonces hubieron para que se firme, se haya logrado el acuerdo del Ministerio del Interior del país vecino. La no definición de este acuerdo, supone que se encuentren trabajando en ese país una cantidad aproximada de 300 mil paraguayos en situación ilegal, lo cual implica una permanente renuncia por parte de éstos a sus derechos como trabajadores y su exposición permanente en el país por parte de las autoridades policiales.

Continúan los casos de corrupción en materia de expedición de visas y pasaportes a ciudadanos extranjeros, principalmente chinos y árabes que quieren fijar residencia en el país. Varias personas vinculadas a consulados paraguayos en el extranjero, en connivencia con funcionarios de la DNM han sido halladas culpables de este delito. Aunque toda escoba nueva barre bien, es probable que -aún existiendo la intención- le tome mucho tiempo al nuevo director de Migraciones aminorar este tipo particular de comportamiento delictivo tan típico desde la época de Stroessner.

Finalmente, debe acotarse que el principal problema migratorio paraguayo y en el que se comete la mayor cantidad de violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migrantes sigue siendo el de la migración proveniente del campo con destino a los grandes centros urbanos del país. En efecto (aún sin contar con información estadística fidedigna), el despoblamiento de las colonias oficiales -creadas por el IBR- y de buena parte de los asentamientos existentes en el interior, siguen despoblándose, por efecto de la impresionante crisis agraria imperante. A los fuertes efectos recesivos sobre el mercado de trabajo de dicha crisis, debe sumarse la deficiente o inexistente infraestructura en las colonias y asentamientos; no hay caminos transitables, centros y puestos de salud, escuelas y colegios a distancia razonable (además de los otros servicios orientados a la producción agropecuaria). Esta situación obliga a un número cada vez mayor de familias campesinas a resignarse a la pobreza absoluta (ya se conocen los datos sobre la existencia de entre 600 y 700 mil campesinos en esta situación), o a buscar algún tipo de alternativa laboral en las ciudades, saturadas por otro lado, de mano de obra excedentaria para un mercado de trabajo que se expande a un ritmo 10 veces inferior al de las necesidades de crecimiento vegetativo de la población.

Conclusiones y recomendaciones

5. Iniciar los estudios que desemboquen en la reforma institucional de la Dirección

Nacional de Migraciones de manera que deje de ser una entidad de abordaje policial de las migraciones y se convierta en un organismo que formule e implemente políticas migratorias. La creación de un Consejo Nacional de Migraciones parecería ser el primer paso para dicha reestructuración.

6. Establecer sanciones penales importantes para todos aquellos delitos que atenten contra los derechos de los trabajadores migrantes.
7. Ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares por parte del Gobierno paraguayo.
8. Regularizar a la brevedad posible la situación legal de los migrantes brasileños y de otras nacionalidades que se encuentren residiendo en el país, dentro de una política más facilitadora y accesible antes que restrictiva y engorrosa.
9. Desarrollar una política más inteligente de negociaciones con el gobierno argentino a fin de lograr el acuerdo migratorio con ese país, que permita la regularización de la situación legal de miles de paraguayos que se encuentran trabajando en Argentina.
10. Apoyar presupuestaria y políticamente los esfuerzos que el IBR viene realizando para dotar de tierra y de infraestructura social y productiva adecuada a no menos de 100 mil familias campesinas que se encuentran en situación de pobreza extrema o a punto de entrar en ella. Esto es, propiciar las tímidas iniciativas de Reforma Agraria iniciadas por esa institución.

PERSONAS CON DISCAPACIDADES (FÍSICAS Y PSÍQUICAS)

Ruth Irala de Kurz

1. Situación de las personas con discapacidad mental y física

La desigualdad de oportunidades de las personas con impedimentos no ha cambiado en la década del 90. Queremos, sin embargo, realizar una síntesis:

Los niños y adolescentes no pueden acceder a educación preescolar, básica y secundaria en la ciudad o pueblo donde viven. La Reforma Educativa no ha dado la importancia necesaria a la integración de los niños y jóvenes con necesidades educativas diferentes al sistema regular de educación.

No existen servicios de rehabilitación integrados al sistema regular de salud, por lo que las personas con discapacidades no obtienen atención en los Centros de Salud ni en los Hospitales Generales cercanos a su lugar de vida. La cobertura en diagnóstico y rehabilitación es apenas del 1,3 %.

Las personas con discapacidades físicas no logran llevar una vida independiente. Las ayudas técnicas, equipos sencillos que faciliten la movilidad, la comunicación y la vida cotidiana, no están a su alcance en el momento oportuno y a precios accesibles. Esta necesidad es aprovechada por el Instituto Nacional de Personas Excepcionales (INPRO) para realizar entregas masivas e indiscriminadas de sillas de ruedas, audífonos, prótesis en concomitancia a campañas políticas de algunos personajes del gobierno.

Las legislaturas municipales y los gobiernos regionales, no han tenido iniciativas para disponer medidas encaminadas a salvaguardar los derechos y las oportunidades en relación a la asistencia a la escuela, al empleo y al acceso a los servicios e instalaciones de la comunidad, así como a eliminar barreras naturales y físicas, y a proscribir la discriminación de las personas con discapacidades.

La creciente desocupación impacta negativamente en las posibilidades de trabajo. No se ha formulado ni integrado a los planes de desarrollo del país una política de empleo y de formación para el trabajo de las personas con discapacidades. El INPRO no ha establecido programas ni ha tomado medidas sistemáticas para promover la creación de puestos de trabajo para personas con discapacidades. Se incentiva la dependencia a cierta prestación monetaria en forma de “beca” que provee la institución y a mantener ocupados a los jóvenes en actividades de artesanía, cocina y otras confecciones manuales.

En este sentido, las familias con algún miembro con impedimentos sufre los efectos de la disminución de ingresos por la paralización de por lo menos un miembro más de la familia, además de la persona con discapacidad.

No se hicieron esfuerzos consistentes para asegurar la protección jurídica de las personas contra toda forma de discriminación, abandono, explotación y trato cruel o degradante, tal como lo establece la Ley 780/79 que crea el INPRO. En esta institución existe un servicio

jurídico que asesora a los administradores y funcionarios de la institución.

El Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales es una organización burocratizada, que no funciona para los fines que ha sido creada, y que ha desarrollado apenas un deficiente servicio de diagnóstico y rehabilitación, con una cobertura limitada al área metropolitana de Asunción, capital del país.

2.1. Innovaciones legislativas en educación

El 20 de mayo de 1.998 quedó sancionada la Ley N° 1.264 General de Educación. Consideramos un avance en el compromiso del Estado la inclusión del Capítulo VI, Título II *“De la compensación de las desigualdades en la Educación”*, donde se explicita que se atenderá con programas de compensación y de manera preferente “a los grupos y regiones que enfrentan condiciones económicas, demográficas y sociales de desventaja” y que “garantizará la integración de alumnos con condiciones educativas especiales”

“Estos programas permitirán la equiparación de oportunidades, ofreciendo diferentes alternativas y eliminando barreras físicas y comunicacionales en los centros educativos públicos y privados, de la educación formal y no formal” (artículo 23).

También en el Título V, que habla de las Modalidades de Atención Educativa, se incluye el Capítulo IV, *“Educación para personas con limitaciones o con capacidades excepcionales”*, con sus artículos 80 al 84, por los que se “garantiza la formación básica de personas con características educativas individuales significativamente diferentes de las de sus pares, y personas con necesidades educativas especiales: superdotados, con dificultades de aprendizaje, con trastornos de conducta, con trastornos del lenguaje y otros.”

Sin embargo, sorprendentemente el artículo 81 no garantiza la no discriminación educativa de los niños, pues limita la integración de los mismos a las instituciones educativas comunes. Tras una pormenorizada lectura no logramos entender cuáles serían las limitaciones que el Ministerio de Educación y Cultura visualiza para la integración. El artículo 81 de la Ley General de Educación nos da a entender que las personas que dirigen la política educativa del Estado tienen serias dificultades para integrar las conceptualizaciones y valores acerca de la diversidad, la igualdad, las diferencias y la función social de la escuela.

2.2. Acciones de cambio en educación especial

La Dirección de Educación Especial (por Resolución N° 2.488 del 24 de junio de 1.998) ha emprendido acciones en consonancia con los grandes cambios que se están generando en los países de la región: los Foros Regionales de Educación Especial - Desafíos para el Siglo XXI. Estos encuentros ya se han realizado en Villa Hayes, Central, Cordillera, Paraguarí, Itapúa, San Pedro y Alto Paraná.

Los objetivos de los Foros son fundamentalmente, poder acercar a las comunidades las nuevas propuestas sobre la educación especial como recurso de la educación regular, las alternativas innovadoras de la educación para la diversidad, y el apoyo de esta Dirección a los proyectos locales de educación para las personas con necesidades educativas

diferentes.

Sería muy importante poder incluir en estos encuentros locales el tema de los derechos humanos y los derechos humanos de las personas con impedimentos.

3. La situación de las personas con sufrimiento psíquico

Desde 1.994, un grupo de trabajadores de la salud mental habían impulsado las ideas de la Desmanicomialización y la Reforma Psiquiátrica a través del Foro Permanente de Salud Mental y el Departamento de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, alrededor de tres ejes fundamentales: la legislación, las políticas de descentralización y la reforma de la atención a las personas con trastornos mentales. Pero las ideas y los planteamientos no tuvieron sistematicidad, ni los debates interdisciplinarios y colectivos suficientes, ni las acciones pertinentes, de modo que este impulso inicial no promovió cambios sustanciales que pudieran incidir en la situación infame en que se encuentran las personas con sufrimientos psíquicos en nuestro país.

El gobierno de Wasmosy no se había ocupado de los reclamos a voces de miles de campesinos, indígenas y obreros, ¿por qué habría de ocuparse de miles de personas que no tienen voz?

Las personas con trastornos mentales están fuera de la vida cotidiana en nuestra sociedad, no están discriminadas, están segregadas, expulsadas del cuerpo social. No existe aproximación actual, verdadera y real hacia la persona, a la lógica de “lo que segregamos” ni a “lo segregado”. Es por esto que los derechos humanos de nuestros locos se configura como un futuro colectivo a construir, que necesita de fuertes compromisos, de alianza de voluntades de cambio, y de articulaciones con actores y experiencias de otros países y regiones, que han avanzado en la integración de los derechos humanos de las personas con trastornos mentales al debate y la acción de las diversas instancias civiles y estatales.

3.1. Iniciativa legislativa

En junio de 1.998, es sancionada en la Cámara de Diputados la ley “De la Reforma Psiquiátrica y de la Salud Mental dentro del Sistema Nacional de Salud”, elaborada por el diputado Heinrich Ratzlaff (Partido Encuentro Nacional). Esta ley tiene por objeto crear una instancia gubernamental que, dependiendo del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, tenga como fin “apoyar, organizar, ejecutar y supervisar acciones tendientes a la prevención, tratamiento e integración social de la persona con trastorno mental, generar modelos alternativos de atención y espacios de salud mental abiertos, descentralizados, y de atención integral en el marco de la Reestructuración Psiquiátrica expresada en la Declaración de Caracas(1.990)”. Asimismo, esta instancia conlleva el mandato de apoyar y promover “toda acción tendiente a la defensa de los derechos humanos y ciudadanos de las personas con trastorno mental y su participación efectiva. La promoción de la salud mental en todas las personas y comunidades del ámbito nacional, es objeto de la presente Ley”.

La Ley de Salud Mental, como más se la conoce, fue rechazada posteriormente en la

Cámara de Senadores del gobierno actual. Uno de sus más fuertes detractores es el Dr. Julio Cesar Morínigo Escalante, quien protestó ante la Comisión de Salud de la Cámara Alta en contra de la Ley, e hizo una defensa vehemente del hospital público, en especial de los hospitales psiquiátricos, y acusando (a los promotores de la Ley) de querer cerrar los mismos y poner a los pacientes en la calle. Este representante de la mentalidad custodialista y segregadora es el Jefe de Cátedra y Servicio de Psiquiatría de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción, única institución que forma en psiquiatría en el país.

La Ley de Salud Mental careció de participación ciudadana y por lo tanto de apoyo social, siendo el producto de un grupo de personas con ideas innovadoras, y que en otro momento histórico deberá ser reimpulsada con mayor protagonismo ciudadano, para que puedan tener fuerza de Ley.

3.2. Planteamientos en salud pública

Ya al término de su mandato, el Dr. Andrés Vidovich Morales dictó varias resoluciones que reestructuran las instancias de salud mental dentro del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. La Resolución N° 432, del 14 de julio de 1998, crea el Instituto Nacional de Salud Mental (INSAME), “considerando que el análisis del devenir histórico de la atención psiquiátrica y psicosocial demuestra la necesidad de un cambio sustancial en cuanto al marco legal, técnico y operativo, para revertir la atomización de los recursos disponibles en el área, la centralización de sus programas y servicios, la deficiente capacidad de respuesta a la demanda, especialmente en el interior del país, el énfasis en modelos de atención reclusoria y asistencialista, sin valorar las estrategias de atención primaria como abordaje comunitario e integrado para la atención mental”, y “para sistematizar los programas y servicios públicos y privados dentro de una concepción participativa, descentralizadora, solidaria, integral y equitativa, en consonancia con los avances científicos, los niveles de atención, y los derechos del enfermo mental”, y porque “se evidencia la necesidad de establecer un organismo de conducción, coordinación, planificación, control y evaluación de los programas y centros de atención en el área de salud mental”. Dependerían del INSAME, el Centro Nacional de Atención en Salud Mental (CENASME), nueva denominación del Hospital Neuropsiquiátrico, el Centro Nacional de Control de Adicciones (CENCADI) y el Programa Nacional de Atención Primaria en Salud Mental (PRONASAM). El actual director general del INSAME es el Dr. Carlos Arestivo.

Si el discurso de la Resolución S.G. N° 432 se operativiza, se podrían dar avances en la calidad de vida de las personas con trastornos mentales. Tenemos esperanzas en que estas inauguraciones no se queden en simples nominaciones formales. Sobre todo, quisiéramos ver la transformación de nuestro viejo Manicomio en lugar de salud mental.

4. Recomendaciones

4.1. Que el Instituto Nacional de Salud Mental (INSAME), del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social:

4.1.1. Integre a las organizaciones civiles y a las instancias gubernamentales la consideración de las condiciones segregadoras de vida en que se encuentran las

personas con trastornos mentales y sobre sus derechos humanos.

4.1.2. Apoye e impulse la reforma de la atención en el Centro Nacional de Atención en Salud Mental (CENASME), considerando las propuestas de la Declaración de Caracas (1990) y los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales de NN.UU (1991).

4.1.3. Proyecte al debate social la necesidad de una ley que promueva los derechos humanos y la integración social de las personas con trastornos mentales, niños y adultos.

4.1.4. Promueva la formación y capacitación de trabajadores en salud mental teniendo como eje la construcción de un pensamiento analítico, crítico, contextualizado, histórico, integrado, democratizante y humanizante.

4.2. Que el Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales se plantee una revisión analítica y crítica de su estructura actual, e inicie cambios fundamentales en sus propósitos, objetivos y la organización de sus recursos, servicios y programas. El INPRO es hoy una institución manicomial y solamente un compromiso efectivo con su reforma le devolverá protagonismo en la promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidades.

4.3. Que la Dirección Nacional de Educación Especial y las diversas instancias del Ministerio de Educación y Cultura integren con mayor énfasis el debate y las acciones que hacen a la diversidad, la igualdad, la equidad y la función social de la escuela a sus propias organizaciones, y proyecten políticas integradoras e integrales a todo el sistema educativo y a sus protagonistas.

OBJECCIÓN DE CONCIENCIA AL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

Hugo Valiente

Serpaj Paz y Justicia – SERPAJ PY

A pesar de no haberse reglamentado aún el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar (OC), y de diversas medidas represivas tomadas desde el Gobierno para disuadir a las personas que se acogen a esta opción, siguieron presentándose objetores de conciencia. Al 30 de octubre, el número total de objetores presentados en el año es de 5.490, lo que da un total acumulado de 14.702 objetores declarados desde 1993. Más del 50% del total de los objetores reside en el interior del país. En promedio, este año se presentaron 18 objetores por día, en relación a la media de 14 objetores por día en 1997 y de 6 por día en 1996. Este crecimiento no previsto causó problemas logísticos en las FFAA, obligándolos a reducir el número de efectivos de tropa en un 15,5%, pasando de 15.510 a 13.100 soldados; no obstante, según el Ministro de Defensa, Hugo Estigarribia, se debió a simples ajustes presupuestarios.

La Cámara de Diputados, en su sesión ordinaria del 17 de marzo, no pudo obtener la mayoría necesaria para rechazar el veto total del Poder Ejecutivo a la **Ley Nº 1.145/97 “Que reglamenta la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio”**, con lo cual la legislación sancionada fue enviada al archivo¹⁶. En el mes de octubre, el diputado Blas Llano (PLRA) y el senador Juan Carlos Ramírez Montalbetti (PLRA) presentaron un proyecto de ley reguladora en la Cámara de Diputados, estableciendo normas para la admisión de la OC y la prestación del servicio civil. Como puntos resaltantes se destaca que el proyecto establece potestades para que un órgano administrativo decida quien es o no objetor, y presenta límites al ejercicio de la OC al señalar que no pueden ejercerla los infractores y las personas ya incorporadas al SMO.

Durante todo el año 1998 se registraron acciones tomadas por las Fuerzas Armadas para amedrentar a los objetores, con el fin de frenar el crecimiento paulatino de esta opción que eventualmente, puede poner en crisis el sistema de reclutamiento obligatorio.

Durante los meses de enero y febrero, empleados de la Dirección del Servicio de Reclutamiento y Movilización (DISERMOV) de las Fuerzas Armadas recorrieron varias empresas solicitando la lista de trabajadores varones entre 17 y 50 años de cada uno de los lugares, y la exhibición de la libreta de baja de los mismos como requisito para poder trabajar, argumentando que el artículo 47 de la Ley 569/75 les faculta a penar con multas a quienes celebren contratos de trabajo con infractores del servicio militar.

A finales de febrero, el director de la DISERMOV, Gral. Brig. Juan Antonio Pozzo, emitió un comunicado afirmando que el único documento legal válido que ellos reconocerían es la baja expedida por los militares, así que tanto objetores como reclutas deberían enrolarse, requisitos sin los cuales no podrían votar en la elecciones generales del 10 de mayo, ni ser contratados para empleos públicos o privados, etc. Paralela a estas amenazas de sanciones, sectores en el Congreso negaron validez formal a las

¹⁶ Para mayor información del veto, así como del régimen legal e institucional vigente, ver el capítulo “Objeción de conciencia al Servicio Militar”, en **“Derechos Humanos en Paraguay – 1997”**, Decidamos, 1997, pp. 151-159; y el mismo capítulo en **“Derechos Humanos en Paraguay – 1996”**, Serpaj-Py, 1996, pp. 163-171.

declaraciones realizadas hasta el momento. En tal sentido se manifestó el diputado Marcelo Duarte (PEN), quien afirmó que las constancias de OC otorgadas por el Parlamento carecían de validez legal.

A finales de mayo, fue denunciado el secuestro de Héctor Samudio Portillo (20 años), oriundo de Capi'ibary, Dpto. de San Pedro, quien a pesar de haberse declarado objetor de conciencia ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados en fecha 10 de agosto de 1996, fue obligado a realizar el SMO en la Armada Nacional durante una semana. La oportuna denuncia de los familiares, y la intervención de la propia Comisión de Derechos Humanos derivó en la liberación del objetor. No se abrió ningún sumario en averiguación de los hechos.

El 10 de junio, el Gral. Brig. Juan Pozzo se reunió con la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados solicitando se limite la entrega de constancias de OC a aquéllos que fehacientemente demuestren tener convicciones éticas y religiosas. Igualmente radicó una denuncia de venta de constancia en un caso, así como de la entrega de la constancia a cambio de trabajo en la chacra de una organización no gubernamental ambientalista, y el reparto masivo de constancias a hijos de simpatizantes del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) en la zona de Juan de Mena (Dpto. de La Cordillera). El presidente de la Comisión de Derechos Humanos, el diputado Juan Gilberto Orella, se comprometió a colaborar estrechamente con los militares, inclusive anunció su intención de entregar la lista de los objetores que se declaraban, de modo a que ellos también lleven el control administrativo de los mismos.

En agosto, el presidente de la Cámara de Diputados, Walter Bower, y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara Baja, arribaron a un acuerdo con la DISERMOV, por el cual sería destacado un funcionario del reclutamiento a los efectos de que los objetores -previamente a la declaración-, se enrolen para el servicio militar. La medida fue criticada por el Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC) quienes argumentaron que la ley del SMO era inaplicable a los objetores, que violaba el principio de "jurisdicción civil" establecido para la OC en la misma Constitución Nacional, sosteniendo que detrás de esta medida se militarizaría a los objetores y que era peligroso que los militares cuenten con un registro de los mismos. Tras distintas acciones de protesta, los militantes del MOC lograron que se levante la medida el 9 de setiembre.

El 28 de julio, siete objetores de conciencia promovieron ante la Corte Suprema de Justicia una acción de inconstitucionalidad contra la Ley 569/75 del Servicio Militar Obligatorio, solicitando que la Corte declare inaplicable la legislación impugnada. Hasta el momento, la Corte no se ha pronunciado sobre la petición.

Conclusiones y recomendaciones

1. De no definirse una solución a corto plazo con respecto a la abolición del SMO, el Estado paraguayo tiene la obligación legal de garantizar, con normas reglamentarias adecuadas, el ejercicio de la objeción de conciencia. Cualquier intento de reglamentar la objeción con fines obstruccionistas, estableciendo normas punitivas, sería inconstitucional.

2. El Estado paraguayo debe informar sobre el derecho a la objeción de conciencia a las personas afectadas por el SMO. El Congreso debería prever fondos para suplir la falta de voluntad política del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de esta obligación, y emprender una campaña de información para que las personas interesadas en objetar puedan hacerlo en la Comisión de Derechos Humanos.

DERECHOS DEL NIÑO, DE LA NIÑA Y DEL ADOLESCENTE

Heve Otero

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y Adolescencia - CDIA*

Consideraciones iniciales

Los derechos del niño, de la niña y del adolescente son derechos que se perfilan con una fuerza propia y con un ámbito de acción específico a partir de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño del año 1989. Aunque Paraguay haya ratificado dicha Convención en 1990, estos derechos no siempre son reconocidos por el Estado desde sus políticas hacia la infancia y necesitan de una continua difusión en la sociedad para su incorporación definitiva en la trama social.

Durante el año 1998 se ha podido observar un estancamiento en los procesos incipientes a favor de la infancia que se habían iniciado en años anteriores. Influyeron en este estado de cosas las elecciones generales de mayo de 1998 y el cambio de gobierno en agosto, hechos que han tenido como impacto una postergación y distracción de la atención que comenzaba a llamar el sector infancia.

Se añade a esta coyuntura, la grave crisis económico-financiera, que repercutió en un aumento de los índices de pobreza del país, y agravó la situación de miles de niños, niñas y adolescentes que se encuentran por debajo de la línea de ésta, empeorando la calidad de vida y de servicios de otros cuantos miles.

Todos estos factores han conllevado a que los niveles de cumplimiento de algunos derechos que comenzaban a ser respetados haya descendido y que en otros derechos se haya profundizado el incumplimiento ya existente, tornando más grave la situación.

En las áreas de salud y educación (analizadas más detalladamente en los capítulos correspondientes), es donde en forma más ostentosa se evidenció un incumplimiento sistemático y en aumento de los derechos básicos de acceso a la educación y a los servicios de salud por parte de la población infantil y adolescente. La educación se ha vuelto más cara, hecho que junto con el déficit de infraestructura del sistema escolar, produjo deserciones y un dificultoso acceso al ejercicio de este derecho. El recorte presupuestario tuvo su impacto en la supresión del "Programa Vaso de Leche", con el cual los niveles nutricionales de la primera infancia se hallan en peligro.

Derechos incumplidos. Sectores comprometidos

Derecho a la protección del Trabajo Infantil.

Los niños, niñas y adolescentes trabajadores de la calle son tal vez el sector más visualizable para la sociedad civil y la prensa, pero conforman sólo un aspecto de la

* La Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia nuclea a 13 organizaciones del área: ATYHA, DON BOSCO ROGA, PLAN INTERNACIONAL, CIRD, GLOBAL... INFANCIA, CALLESCUELA, BECA, ACJ, CECTEC, ROSA VIRGINIA, ESAP, INECIP Y SAN VICENTE DE PAUL.

problemática de la infancia trabajadora.

El ejercicio de los derechos de este sector tales como el acceso a la educación y a los servicios de salud se han visto gravemente cercenados este año, dado el encarecimiento de estos servicios y el decaimiento de la capacidad de respuesta de éstos, además de no estar diseñados acorde con las necesidades de la realidad de la niñez trabajadora. Los derechos a la protección también muestran un incumplimiento para este sector cuando analizamos los niveles de aumento de violencia y crímenes en las calles. Por citar algunos casos, son comunes los accidentes y muertes relacionadas con el transporte público, robos en la calle, maltratos, abusos sexuales y homicidios.

Un sector que se encuentra en especial riesgo y que ha crecido durante este año son los bebés de la calle en el área metropolitana. Estos bebés, cuyas edades oscilan entre el primer año y dos años de vida, son cargados por otros niños o niñas acompañando a éstos niños o madres en su trabajo, o simplemente pidiendo limosna. Según datos de la Municipalidad de Asunción, en julio de este año, estos bebés en la calle sumaban ya 60.

Existe un plan piloto interinstitucional entre la Municipalidad, el CENADI (Centro Nacional de Defensa de los Derechos de la Infancia) y fundaciones privadas implementando programas de capacitación y de acceso al trabajo para las madres de estos bebés, sin embargo la acción del Estado es incipiente, pudiendo realizar acciones más contundentes para la solución de este problema. El caso de los bebés en la calle es un ejemplo de violación absoluta de los derechos de la niñez.

El otro grupo dentro de trabajo infantil es el de las criaditas, sector para el cual no se han podido concretizar programas que tendieran a regularizar el cumplimiento de sus derechos. Uno de los proyectos diseñados para un trabajo focalizado, es el liderado por CENADI, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con apoyo de UNICEF-Paraguay. A pesar de ello, como veremos más adelante, esta institución ha sido prácticamente desarticulada por el gobierno durante este año. Ninguna otra acción fue implementada desde otros sectores del estado.

Derecho a la protección contra todo tipo de maltrato y violencia sexual.

En este tema se plantea siempre la pregunta sobre si ha aumentado el número de las denuncias o el número de actos delictivos contra niños, niñas y adolescentes. Las cifras estadísticas no ayudan a obtener un panorama integral del fenómeno, ya que no existe una red unificada de datos, sino distribuidas en la Policía Nacional, en la Fiscalía, en el Poder Judicial y en los Organismos no gubernamentales. No obstante, si analizamos los datos parciales observamos que han habido más denuncias y más casos cuyas víctimas son niñas especialmente, aunque también niños, por debajo de los 18 años (Estadísticas de la Policía Nacional, 1998). Por otro lado, la violencia extrema en forma de homicidio sacudió la opinión pública con la muerte de una niña y de un niño, homicidios que no han quedado totalmente esclarecidos y frente a los cuales no se han iniciado campañas de prevención para este tipo de delitos.

Algunas investigaciones realizadas en escuelas primarias del país muestran que, en líneas generales, el 50% de los niños y niñas reportan algún tipo de maltrato de los cuales son objetos ya sea en el hogar, en la escuela o en la comunidad (CDIA, 1998). En otras

investigaciones se revela que el castigo corporal alcanza en las áreas rurales un 35%, con un 24% que reporta que los castigos son muy frecuentes (UNICEF, 1998).

Dentro de la violación al derecho a la protección, han salido a luz denuncias a través de la prensa de maltrato intrafamiliar y abuso sexual a niñas y adolescentes con capacidades especiales (antes llamados discapacitados), sector este más vulnerable dentro de la niñez y adolescencia. Se observa una mayor movilización de la sociedad civil, vecinos, comunidades y otros grupos organizados, al atreverse a denunciar este tipo de violaciones a los derechos humanos.

Si bien la comunidad comienza a sensibilizarse más en relación a los derechos a la protección de este sector de la población, no se visualizan de parte del Estado políticas firmes y direccionadas a preservar los derechos fundamentales en este aspecto. La Red de Protección al Maltrato Infantil, proyecto conjunto de UNICEF y CENADI, continúa su desarrollo, pero precisa de mayor apoyo y acciones coordinadas de parte de las distintas instituciones estatales.

Explotación sexual comercial

Son muy escasos los datos registrados para analizar este fenómeno, pero hay indicadores de un aumento de redes y mafias dedicadas a la explotación por la prostitución de niñas y adolescentes fundamentalmente. Son hechos conocidos la desaparición de adolescentes y niñas especialmente, de las cuales se informa a través de la prensa y denuncias policiales. No se tienen datos de acciones coordinadas del Estado acerca de este fenómeno, salvo las investigaciones de casos específicos a nivel del Poder Judicial. Sí han comenzado a desarrollarse algunos proyectos desde las organizaciones no gubernamentales.¹⁷

Adolescentes privados de libertad.

El cumplimiento de los derechos vitales relacionados a adolescentes privados de libertad, cuyo exponente mayor es el del Correccional Panchito López, ha empeorado ya que las acciones a favor de este sector han sido prácticamente nulas durante este año. La reciente investigación sobre este tema de la Fiscalía General del Estado, una de las más completas hasta el momento, revela datos alarmantes de incumplimiento de los derechos más básicos, y aunque este tema va a ser tratado en más profundidad en el capítulo de Situación carcelaria, incluiremos los datos más resaltantes.

Niños y jóvenes privados de libertad suman 645 en todo el país, lo que equivale al 16.9% de la población total recluida. Los procedimientos para la detención no se han cumplido en el 59,8%; no se les informó de la causa de la detención en un 62,1%, como tampoco al derecho a guardar silencio en un 88.5% de los casos.

La comunicación inmediata a los familiares se realizó en el 67,8% de los casos. Por otra parte, la denuncia de malos tratos recibidos alcanza el 47,1%. Tienen asistencia jurídica el 11,5%, pero no han sido sujetos de la asistencia desde el inicio del proceso un 90.2%. La declaración indagatoria muestra también un incumplimiento de derechos al ser

¹⁷ Ver Capítulo sobre Explotación Sexual de Niñas y Adolescentes. Angélica Roa – CMP.

realizada en el 59,8% de los casos luego de las 24 horas.

Otro grupo de omisiones graves lo constituyen la inexistencia de medidas socio-educativas, condiciones de medio ambiente insanas, desarraigo familiar y modelo carcelario inadecuado para el cumplimiento de la condena.

Otro grupo creciente de jóvenes ha sido reportado como desaparecido en los cuarteles, realizando el servicio militar obligatorio, como también víctimas de malos tratos, permaneciendo el manto de impunidad con que todos estos casos suele cubrirse.¹⁸

Respuestas e impactos

Adecuación Legal

La legislación específica en infancia, traducida en el Proyecto de Código de la Niñez y la Adolescencia, fue debatida este año en Plenaria de Cámara de Senadores. Dada la falta de conocimiento del proyecto y bajo compromiso por parte de los parlamentarios hacia este Proyecto el mismo volvió a las comisiones para su estudio. Se evidencia con esto la escasa disposición del Parlamento anterior para asumir seriamente posturas en relación a la necesidad de legislar en el tema infancia.

Actualmente, el Proyecto está siendo nuevamente estudiado por la Cámara de Senadores, y hay indicadores que muestran un mayor interés y sensibilidad por parte del Parlamento. Las organizaciones no gubernamentales que impulsan la aprobación de este proyecto y a las que se le suman organismos gubernamentales y municipalidades esperan la media sanción para fin del año 1998. No obstante, cabe destacar que el compromiso de los Poderes Judicial y Ejecutivo en relación a este proyecto es todavía débil .

Con relación a la Ley de Adopciones, sancionada y aprobada durante el año 1997, que suspende las adopciones internacionales y promueve la creación de un Centro de Adopciones que regule y ordene estos procesos entre otras cosas, se halla con dificultades para su total implementación, dados los condicionamientos presupuestarios a las que está sujeta. Es inminente no obstante la creación del Centro de Adopciones, desde la estructura del Ministerio Público, que dará respuesta a un centenar de expedientes pendientes de niños y niñas a la espera de adopción.

Por otro lado, Paraguay ha cumplido con la elaboración del informe para el Comité de Derechos de los Niños de las Naciones Unidas, con sede en Ginebra, en el cual responde el Estado paraguayo a varias preguntas realizadas sobre el estado del cumplimiento de estos derechos. La elaboración de este informe estuvo a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo. Las organizaciones no gubernamentales se hallan en este momento elaborando el informe alternativo al informe oficial.

Políticas nacionales

¹⁸ Ver Capítulos sobre Objeción de Conciencia y Fuerzas Armadas. Hugo Valiente / Juan Carlos Yuste – SERPAJ PY.

Frente a estas circunstancias no se visualizan desde el Estado respuestas claras para la defensa de los derechos de este sector social que conforma el 47 % de la población del país. Esto se evidencia en: a) debilidad de los programas existentes en el área; b) la falta de coordinación interinstitucional actual de proyectos y acciones en el sector; c) la dificultad en poner en marcha el Plan Nacional por la Infancia a través del diseño e implementación de políticas sociales y acciones específicas; d) la falta de eficiencia en la ejecución de proyectos; e) escasa conciencia de la necesidad de invertir en infancia; f) la falta de un debate serio acerca de la necesidad de un ente rector o instancia que ordene las acciones a favor de la infancia; g) la ausencia de legislación específica para la niñez.

De los problemas mencionados antes, el de la falta de un sistema articulador de acciones y políticas desde la Doctrina de la Protección Integral es tal vez una de las mayores omisiones para hacer realidad la ratificación de la Convención por los Derechos de los Niños, sistema propuesto en el nuevo Código.

El Plan Nacional de la Infancia, impulsado por UNICEF con la Secretaría Técnica de Planificación, ha continuado su difusión en los primeros meses de este año 1998, pero se puede observar la necesidad de comprometer a las otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en la articulación de dicho plan en políticas específicas.

La Secretaría de Acción Social (SAS), creada en el año 1997 para administrar en un comienzo los fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para niños trabajadores de la calle, los fondos de inversión social FIS/BID y fondos de la Comunidad Europea, ha comenzado a financiar diversos proyectos a organismos no gubernamentales y municipalidades. Sin embargo, el nivel de ejecución de los fondos es bajo y adolece todavía de una falta de claridad en los criterios y tipo de proyectos a ser apoyados, lo que resulta en que estos fondos no se puedan canalizar con eficiencia y rapidez hacia el sector de beneficiarios. Por otra parte, los proyectos que se financian no se encuadran en políticas planificadas, sino que son aislados entre sí, hecho que fragmenta más las acciones.

Una preocupación particular se está generando actualmente alrededor del Centro Nacional de Defensa de los Derechos de la Infancia (CENADI), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, centro gubernamental que encarna la Doctrina de la Protección Integral en la atención a casos. El CENADI está siendo desarticulado en sus programas por razones presupuestarias.

Hay que señalar también que el Ministerio de Justicia y Trabajo ha firmado un convenio con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para la erradicación del trabajo y la explotación infantil y se halla en un período consultivo. Diversos planes y acciones son encarados desde los Ministerios de Salud y Educación, como así también se encuentran en ejecución distintos programas con préstamos para las áreas materno-infantil y de la reforma educativa. No obstante, el grado de coordinación interinstitucional es todavía escasa, lo que produce duplicación de esfuerzos y gasto excesivo y disperso de recursos. Este hecho nos lleva a pensar en la necesidad de una coordinación administrativa y de gestión más eficiente y fundamentalmente con un enfoque de derechos.

La acción de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil

El trabajo de las organizaciones no gubernamentales fue incesante y abrió espacios de defensa de los Derechos de los Niños y Niñas durante 1998, a pesar de las limitaciones en cuanto al alcance y envergadura de los proyectos.

En el área de protección al trabajo infantil, las Organizaciones de Niños Trabajadores (ONATS) han continuado su labor realizando cursos y encuentros nacionales y regionales de capacitación en derechos, extendiendo la red hacia el interior del país, y consiguiendo de esta forma el ejercicio de los derechos a la participación y a la organización infantil. Diversos hogares y centros de capacitación han sido habilitados para el aprendizaje de oficios y para el resguardo de niños en situación de riesgo.

En el área de juventud diversos programas de capacitación para la elaboración de proyectos sociales productivos y capacitación en temas de liderazgo están en plena ejecución, tanto en la capital como en el interior del país. Cabe resaltar la realización de un Congreso de Jóvenes para el análisis de la problemática del sector.

Las políticas de descentralización en la atención a la infancia, incipientes aún, y generalmente impulsadas desde el sector no gubernamental, han continuado desarrollándose a través de las Consejerías por los Derechos del Niño (CODENI), con la apertura de nuevos centros en varias municipalidades. Se han sentado las bases para emprender consejos similares en las gobernaciones. También se han fortalecido los Mitä-Róga como centros de coordinación entre las Municipalidades y organizaciones gubernamentales y que se circunscriben dentro del ámbito educativo de atención a la primera infancia.

El trabajo en difusión y educación de los Derechos de los Niños y las Niñas se ha incrementado a través de talleres en las áreas de prevención al maltrato y a la explotación sexual en barrios y comunidades, tanto en capital como en el interior del país, y en la realización de la Semana por los Derechos del Niño y de la Niña.

Dentro del marco de capacitación es interesante señalar el inicio de talleres de capacitación a periodistas en el tema de Derechos de los Niños y las Niñas, igualmente dirigidos a asociaciones profesionales tales como la Sociedad de Pediatría y de Odontopediatría. La Sociedad de Pediatría por su parte ha realizado una investigación sobre el rol del pediatra y los derechos de niños y niñas y ha iniciado una intensa campaña de difusión a médicos de esta especialidad.

Conclusiones y recomendaciones

- D- Es necesaria y urgente la implementación de la Ley 57/90, sobre la Convención de los Derechos del Niño, a través de la aprobación de un nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia. La aprobación del nuevo Código proveerá el marco legal a las distintas acciones que se están realizando, y obligará al Estado a establecer políticas nacionales coherentes y enmarcadas dentro de la Doctrina de la Protección Integral.
- E- Acciones conjuntas, inmediatas y con enfoque de derechos en los casos de los sectores más comprometidos en el presente para asegurar el cumplimiento de

derechos básicos.

- F- Esto permitirá la articulación de un sistema administrativo, de gestión y de diseño de políticas sociales en el área de infancia con un mayor nivel de coordinación interinstitucional para los organismos gubernamentales, y la inclusión de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil.
- G- Incrementar las articulaciones de acciones entre los organismos gubernamentales y los no gubernamentales, favoreciendo una interacción más intensa y una respuesta más eficiente y flexible a los problemas del área.
- H- Es imprescindible la incorporación de un nuevo paradigma: el del niño y la niña como sujetos plenos de derechos, y la incorporación del interés superior del niño en la visión de programas desde el Estado y en las prácticas cotidianas de la sociedad civil.
- I- Desarrollar una difusión permanente en la sociedad civil y en los distintos organismos gubernamentales para dar a conocer a cabalidad la Convención por los Derechos de los Niños y Niñas y la Doctrina de la Protección Integral..

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo. “Convención por los Derechos del Niño”, Radda Bärnen, Unicef, Lima, 1990.
- “Revisión del Documento Base de Estrategia del Programa de Cooperación Paraguay- Unicef 2000-2004”, UNICEF, Asunción, 1998.
- “Investigación sobre Niños, Niñas y Adolescentes Privados de Libertad en Paraguay”, Ministerio Público, Defensa de los Niños Internacional, UNICEF, Asunción, 1998.
- “Escuchando a los Niños y a las Niñas”, CDIA-Atyha, Asunción, 1998.
- “Derechos del Niño, Encuesta”, Sociedad de Pediatría, Asunción, 1998.
- “¿Qué piensan? La voz de los jóvenes, UNICEF, Asunción, 1998.
- “En lo que va del año denunciaron 191 violaciones”, Última Hora, 3 de noviembre. 1998.
- “Descuidar sectores infantil y juvenil es una forma de perpetuar la pobreza del país”, ABC, 16 de Agosto 1998.
- “Mortalidad infantil sigue siendo un serio problema de salud pública”, ABC, 9 de agosto de 1998.
- “Justicia nada hizo para aclarar el brutal maltrato a Luis Martín”, Última Hora, 11 de junio de 1998.

EXPLOTACION SEXUAL INFANTIL DE NIÑAS Y ADOLESCENTES

Angélica Roa

Coordinación de Mujeres del Paraguay - CMP

La información disponible sobre la explotación sexual infantil es casi inexistente en Paraguay. Tanto en las estructuras formales como en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil no existen programas específicos que aborden el tema. Debemos tener presente que todo lo referido a la sexualidad es esencialmente secreto y está acompañado de tabúes y prejuicios, por tanto, a las barreras estructurales se suman las de orden socio cultural.

La explotación sexual infantil es uno de esos temas que la sociedad prefiere guardar *"bajo la alfombra"*. Tal vez no sea considerada una problemática social grave que requiera de intervención. Al hecho de que su ocultamiento puede beneficiar a grupos de poder se debe agregar que reconocer su existencia como problemática social podría significar una amenaza para la imagen que se pretende presentar del país y de quienes lo habitamos. La estigmatización de todo lo relacionado a la *"prostitución"* y los múltiples factores que intervienen en el fenómeno impiden que haya una toma de conciencia clara de la magnitud e implicancias del problema.

1. Algunos aspectos teóricos

Creemos necesario iniciar el análisis de la explotación sexual infantil, tratando de precisar mejor las implicancias del concepto y la denominación, por ser ésta la primera vez que este tema es planteado en su especificidad como una forma de violación de los Derechos Humanos en Paraguay.

Si usamos la denominación de prostitución infantil, queda oculto el comportamiento sexual abusivo del adulto, como si el niño/a consintiese la explotación, y se desvía la atención del que lucra con el abuso, colocando a las niñas y adolescentes en la situación de infractores en lugar de víctimas.

Esta situación ya ha sido mencionada en una investigación realizada en nuestro país por Laura Zárate, quien manifiesta que *"la prostitución de menores aparece en los registros de la Comisaría de Mujeres disfrazada por otros motivos de detención, como estado de peligro, falta de documentos y sustracción, pero en última instancia es a la menor a quien se la castiga con la privación de su libertad, y no a las personas que tienen que ver con su situación. Cuando la policía realiza sus redadas en los prostíbulos, son las menores y no los hombres que han abusado de estas menores las que van a parar a la cárcel. Se penaliza la situación problema y no al causante de dicha situación"*. (2)

Se entiende por prostituto/a aquella persona que siendo consciente de su necesidad económica trata de satisfacerla mediante el ejercicio de esta actividad, pero que no acepta su rol y sólo lo asume como una actividad transitoria que desearía abandonar. En tanto que prostituido/a se refiere a los sujetos que ejercen tal actividad, ya sea por propia iniciativa o por presión externa, sin tener plena conciencia ni aceptación de su condición.

En cuanto a la definición utilizada recientemente de “trabajador sexual”, se puede entender como aquel sujeto adulto consciente de su profesión y de su necesidad económica, que no desea abandonar tal actividad a menos que se le den otras alternativas laborales que implique una distribución mayor o igual de ingreso.

Cuando utilizamos en este sentido el término niño, se invisibiliza a la niña y su especificidad en las relaciones de género. Perdemos también de vista lo que la Convención sobre los Derechos del Niño define como niño: *“Todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable haya alcanzado la mayoría de edad”*, por lo que las y los adolescentes deberían estar incluidos.

Evidentemente todas estas definiciones no se ajustan a la realidad de la población infanto juvenil, por tanto debe ser incorporada la denominación de *explotación sexual infantil*, ya que ella hace referencia a una situación violenta en la vida de un niño/a menor de 18 años, a partir del uso genital de su cuerpo abusando de su situación de indefensión y de su imposibilidad de optar libre y autónomamente. La explotación sexual infantil está muy lejos de ser una opción de vida.

“La explotación sexual comercial de los niños consiste en utilizar a menores con fines sexuales a cambio de dinero o de favores en especie, en una relación en que intervienen el cliente, el intermediario, o agente y otras personas que se benefician del comercio de los niños para estos propósitos” (3).

Toda explotación sexual infantil se basa principalmente en una relación de discriminación donde la explotación está dada por el carácter de dominación y de poder que se establece entre la víctima y el explotador. Un componente constitutivo de la explotación sexual es la violencia. En general, la víctima es la parte visible y dolorosa del problema, pero también la vuelve como única responsable. Al no visualizar al cliente y al círculo inmediato que permite la transacción sexual, la sociedad no asume su responsabilidad en la solución del problema.

La explotación sexual infantil es entonces una flagrante violación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, primero, por su condición de objeto de la explotación sexual y segundo, por pertenecer a un grupo especialmente vulnerable por su indefensión y dependencia. Esto nos lleva a considerarla también como una forma de esclavitud contemporánea.

2. Factores de vulnerabilidad (4)

Los factores que a continuación se presentan han sido enunciados en documentos que fueron analizados en el Congreso Mundial Contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños realizado en Estocolmo, en junio de 1996. Estos factores nos servirán de base para ejemplificar el contexto en el cual se plantea la explotación sexual como una violación fundamental de los derechos de niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

Para poder abordar la complejidad de la problemática de la explotación sexual infantil debemos partir de la evaluación de las acciones que se han realizado para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de las niñas y adolescentes. En ella se verá reflejado cómo el Estado ha sido incapaz de apoyar a las familias para cumplir sus funciones de protección y cuidado, además de su ineficacia para cumplir su compromiso

social de salvaguardar la integridad y la dignidad de todo ser humano.

a) La explotación sexual infantil como estrategia de supervivencia

Existen grandes masas de la población paraguaya con pocas oportunidades de obtener fuentes alternativas de ingreso, donde las necesidades de supervivencia arrastran a los sujetos más indefensos o menos protegidos a entrar al mercado del sexo. Las vías que unen la pobreza y la explotación sexual infantil son muchas, variadas y están directamente relacionadas.

El número de niñas y niños trabajadores en la calle ha aumentado, y esta situación es aprovechada por personas adultas que los asedian, por lo que terminan siendo explotados sexualmente, muchas veces por la presión económica de sobrevivencia no sólo personal sino a veces del sustento familiar. En la calle, el riesgo para el comercio sexual es mucho mayor pues genera mayor ingreso que realizando otros tipos de trabajo de venta callejera.

A esto se suman otros factores relacionados a situaciones en las que los seres humanos se convierten en mercancías que se venden o se compran, como resultado de una ruptura en los niveles de respeto y donde se pierde el sentido de la dignidad del ser humano.

La venta de niñas para su explotación sexual no figura en los registros de las instituciones formales, sin embargo, podemos rescatar datos mencionados en la prensa, como el siguiente.

Un sacerdote jesuita relataba a la prensa el caso de una niña de Santa Rosa (Misiones), donde expresaba que *"la niña era sometida sexualmente en forma sistemática por un verdulero bajo conocimiento de su padrastro, que aceptaba complaciente tal situación a cambio de verduras"* (Noticias, 23-10-97). (5)

En mayo de este año, la Fiscalía del Menor de turno remitió a la justicia del crimen el caso de una niña de 12 años de edad que había dado a luz a un hijo, como consecuencia del abuso sexual de la que fue objeto por parte de un amigo de sus padres. Se pudo constatar que la niña había sido entregada por su progenitor a cambio de una suma de dinero (ABC, 11-06-98, pág. 53). En este hecho tuvieron intervención el Centro Comunitario de Defensa Infantil (CECODIN), el Centro Nacional de los Derechos de la Infancia y el Departamento de Asistencia a Víctimas del Delito.

Esto nos demuestra la existencia de **Sectores de la sociedad poco protegidos y marginados**, donde familias enteras proporcionan un contingente de niños a los que se puede forzar o engañar para introducirlo en la explotación sexual.

b) El Marco Legislativo Nacional como Factor de vulnerabilidad (6)

Los Marcos Legislativos flojos, confusos y contradictorios, conducen a pensar muchas veces que las niñas y adolescentes están fuera de la categoría de niño a quien se desea garantizar la protección, y por otro lado evidencian la dificultad para perseguir al

proxeneta y sancionar al cliente.

El marco legal vigente en Paraguay no reconoce la explotación sexual infantil bajo esta denominación. Tampoco encontramos la prevención como un mecanismo legal a ser implementado. Es decir que está prevista únicamente la sanción en la figura del proxeneta, tanto en el Código Penal actual como en el que entrará en vigencia.

Fuera del Código Penal, la explotación sexual se halla en el Código del Menor, en la jurisdicción correccional, por tanto sus medidas son entendidas en el sentido culpabilizante de la víctima, y por lo tanto de aplicación punitiva para la misma.

La Ley N° 1.374, que incorpora algunas disposiciones al Código Penal, establece en el art. 309, inc.A-C, penas para los adultos que comercian con menores de 20 años. Estos articulados, en la práctica, son utilizados para los casos de venta de niños, pero podrían ser aplicados a la explotación sexual con fines comerciales.

El art. 322, modificado por Ley 104/90, plantea en su redacción actual: "El proxeneta que promoviére o facilitare la corrupción para la satisfacción de deseos sexuales de otro, sufrirá:

- 1°- De 3 a 6 años de penitenciaría, si la víctima es menor de 12 años.
- 2°- De 2 a 4 años de penitenciaría, si la víctima es mayor de 12 y menor de 15 años; y
- 3°- De 2 a 3 años de penitenciaría, si la víctima es mayor de 15 pero menor de 20 años.

Una vez más se habla de corrupción y no de explotación sexual, y fija la limitación de la edad. Los demás articulados podrían ser aplicados en los casos de explotación sexual, pero deben estar acompañados de otras formas de delito tipificados como rapto, violación, estupro, etc.

En el Código del Menor (Ley N° 903), está contemplado, en el libro III "De los Menores en situación irregular", bajo el título "De los menores en estado de abandono y de peligro".

En estos casos, se aplica el artículo 290 del procedimiento correccional, que en apariencia faculta para tomar amplias medidas de protección. Sin embargo, la experiencia de trabajo en el área de la infancia nos conduce a analizar ciertas disposiciones, como la del art.294, que habla de mantener a la víctima bajo la custodia de sus padres, tutores o guardadores salvo que exista peligro físico o moral para ello.

La mayoría de los casos de abuso físico y sexual infantil se dan en el ámbito del hogar y por un miembro de la familia. En el caso de que se pueda demostrar dicho peligro, este artículo le faculta al Juez a intervenir, retirar e internar al menor en establecimientos destinados a su guarda. Haciendo la salvedad de que durante la mayor parte del tiempo dichas instituciones están saturadas, podemos preguntarnos, ¿no es ésta una forma de privación de libertad?. Las niñas depositadas en los hogares son olvidadas por los jueces; al no tener "condena", el tiempo de permanencia no tiene límites porque está sujeto al procedimiento judicial.

"Los plazos que están previstos jamás se cumplen, se puede comprobar mirando

cualquiera de los expedientes sobre intervenciones en prostitución infantil que se hallen en los juzgados del menor en tribunales" (Lourdes Barboza).

En cuanto a la jurisdicción, intervienen Jueces de menor y Fiscales del menor, y en lo que hace al proxeneta, el Juez del crimen. Respecto a la protección el Código del Menor vigente, le da intervención a un organismo administrativo, que sería la Dirección General de Protección al Menor (art. 317), que si hubiese cumplido con sus funciones y atribuciones, mucho de lo expresado en este trabajo no tendría existencia.

Esto mismo fue mencionado en el informe no gubernamental de Paraguay (abril del 96) para el Comité Internacional de los Derechos del Niño con sede en Ginebra, donde se afirmaba que *la DGPM, fundada en 1981, es una dirección sin recursos y sin poder de decisión... No acude a la comunidad, y si presta algún servicio es a quien allí se acerca a solicitarlo.* (7)

A la fecha de elaboración de este informe aún está en duda si entrará en vigencia el nuevo Código Penal, que teóricamente está previsto para el 26 de noviembre (se han presentado objeciones que serán estudiadas). En él tampoco aparece la figura de la explotación sexual infantil, aunque podría ser considerada bajo el término de *"Hechos punibles contra la autonomía sexual"* (art. 128), y los *"Hechos punibles contra menores"* (art.135). Tampoco penaliza al cliente a menos que se acompañe de otros delitos, contempla situaciones diferentes de acuerdo a la edad, y luego va estableciendo condicionantes. A menor edad mayor acto delictivo, aumentando la pena con relación a la indefensión y vulnerabilidad de la víctima.

El art. 139, en lo referido a proxenetismo, nuevamente es la figura que más se aplica a esta situación; sin embargo, debemos recordar lo manifestado con relación a la denominación de prostitución, en donde se plantea la presunción de consentimiento. En cuanto a los límites de edad, están expresados taxativamente en el art.135 inc.8° *"Se entenderá por niño, a los efectos de este artículo, a la persona menor de 14 años"*.

De hecho, el nuevo Código Penal representa avances en diferentes sentidos, quedando en discusión el valor de protección de las penas propuestas, y por sobre todo la penalización del cliente. La limitación de la edad deja un vacío legal de protección de las adolescentes y su incompatibilidad con la Convención por lo Derechos del Niño.

Por último, dentro del ámbito legal, en el transcurso de este año se ha presentado un anteproyecto de Código de Infancia y la Adolescencia que está en estudio en la Cámara de Senadores, que tuvo un largo proceso de revisiones y que cuenta con el apoyo de organizaciones sociales que trabajan por la infancia, pero que aún no cuenta con media sanción. En este mismo sentido, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) inició un proceso participativo de elaboración de un anteproyecto de Ley Contra la Violencia Doméstica, donde diferentes sectores de mujeres han aportado desde su experiencia y conciencia sobre dicha realidad.

De esta manera, no se puede asegurar que con estos marcos legales el futuro de las niñas y adolescentes esté suficientemente protegido de la explotación sexual. Tal vez cuando se representen a sí mismas en los espacios de poderes públicos puedan manifestar mejor sus exigencias y surjan marcos legales más acordes con la realidad.

3. Factores socioculturales

Existen además factores de orden social y cultural que permiten y toleran la existencia de la explotación sexual de niñas y adolescentes, entre ellos la discriminación de la mujer. La mujer, como propiedad desvalorizada tanto por sus padres como para el cliente, adquiere el valor de lo que gana. Esta desvalorización de su imagen la vuelve más vulnerable.

A todo esto, se agregan estereotipos sexuales masculinos en los que se premia a los hombres que tienen muchas relaciones sexuales, sosteniendo la incontenibilidad del varón y creando las condiciones para que permanezca la demanda.

También debe ser mencionada la pandemia del SIDA, que ha provocado una demanda de niños/as cada vez más jóvenes para servicios sexuales, pensando que hay menos posibilidades de que estén infectados por el virus. Estas son las situaciones en las que actúan los intermediarios, para lucrar a expensas de niños/as y adolescentes para quienes el comercio sexual puede significar la sobrevivencia.

4. Factores de riesgo individual y familiar

La gran mayoría de las niñas/os y adolescentes abandonan el hogar a consecuencia de abusos físicos o sexuales por parte de algún miembro de la familia.

Existen casos de niños muy pequeños en situación de explotación sexual, pero el mayor porcentaje se encuentra entre adolescentes de 12 y 17 años. La mayoría son niñas, pero los muchachos también son objeto de explotación sexual. Cuando el hermano o la hermana está en el mercado del sexo los demás niños corren mayor peligro.

El año pasado, Unicef Paraguay publicó un material que significó la primera aproximación a la temática de la explotación sexual de niñas y adolescentes, en un intento de cuantificar esta situación. En él se plantea que de 210 personas encuestadas en Asunción, todas trabajadoras sexuales, 136 eran menores de edad, lo que representa el 65% de la muestra. A su vez, se pudo constatar que el 38% correspondía a menores de 16 años, la gran mayoría proveniente del interior. El factor económico es la principal causa para el abandono de hogar, así como los constantes maltratos y abusos a los cuales eran sometidas diariamente. El 50% de las niñas empezaron a trabajar entre los 10 y 14 años. Todas manifestaron haber sido introducidas en el comercio del sexo por una persona conocida. El 72% de las encuestadas en Asunción y el 71 % en Ciudad del Este, afirmaron haberse iniciado antes de los 15 años.

5. Modalidad

La más reconocida es la explotación sexual infantil local, que consiste en comercializar a una persona de menor edad como mercancía sexual a cambio de una remuneración, en efectivo o en especie; generalmente, aunque no siempre, con la intervención de un intermediario.

Los siguientes casos que ejemplifican esta modalidad fueron extraídos de la prensa escrita en el transcurso de este año.

"Además del delito de explotación sexual de menores, una red de proxenetas locales convierte en esclavas del sexo a chicas y muchachos de entre 14 y 19 años prostituidos en el Gran Asunción... Cobran el 30% de la paga final del cliente" (Noticias, 14-09-98).

Una investigación especial publicada por el Diario Noticias sobre prostitución de menores denuncia la existencia de una red de proxenetas que ofrecen servicios de chicas menores de entre 14 y 19 años para sexo colectivo o en pareja.

Otra forma de explotación sexual infantil es el *tráfico de niños y niñas*, consistente en el reclutamiento y traslado, con fines ilícitos, de un país a otro (internacional) o de una región a otra en un mismo país (nacional), con o sin el consentimiento de su familia, pudiendo mediar el engaño y la coerción. Este delito, previsto en el art. 309 inc. D del Código Penal vigente, se ve con mayor frecuencia en Ciudad del Este o en otras zonas fronterizas. *"Durante un operativo judicial-policial fueron demoradas 17 menores de edad de nacionalidad brasileña que se dedicaban a la prostitución... Una vez aquí, las menores son obligadas a prostituirse y mantenidas bajo un estricto régimen que no las permite salir de los locales donde trabajan" (ABC, 28-02-98)*

"La policía del Este sospecha que el secuestro de una niña de 7 años está relacionado con la mafia de la prostitución infantil, negocio floreciente en esa zona fronteriza. Un hombre está detenido como presunto autor del crimen" (La Nación, 03-09-98)

"Cinco menores desaparecieron en una semana en Alto Paraná. La policía departamental lo relaciona con prostitución infantil." (La Nación, 05-08-98).

En un reciente artículo del diario La Nación (30-09-98) se trata sobre el tema de la oferta de paraguayas en diarios argentinos, donde se afirma que dichas ofertas aparecen en la sección clasificados de diarios argentinos.

Pornografía infantil es otra modalidad, que se refiere a la representación visual o auditiva de una persona menor de 18 años para el placer sexual del usuario y casi siempre con fines lucrativos para el intermediario. Entraña la producción, la distribución, y el uso de ese material. Relacionado a este punto, en el Código del Menor actual, art.222 inc. C, sanciona a los menores de edad que compran o venden objetos pornográficos, pero no se contempla cuando los niños son objeto de pornografía.

"Una verdadera industria de la prostitución infantil desarrolló un alemán en una quinta de Estanzuela. En el lugar se producían las más escandalosas fotografías y videos pornográficos, donde las estrellas eran niñas de corta edad. Los trabajos eran enviados a Europa donde se vendían a precios siderales... Las niñas provenían del interior del país o de las zonas marginales de Asunción, y cobraban de 50 a 100 mil guaraníes". (La Nación, 19-10-97)

"Sería suicida pensar que esta aberración no nos afecta... Nuestro país no escapa a la oferta sexual de menores característica de los países pobres... Aunque las autoridades no han tomado ningún tipo de acción tendiente a proteger los derechos infantiles o a impedir su explotación" (ABC, 6-09-98).

Por último se describe, como una forma de explotación sexual pero desconocemos su existencia en nuestro país, al *turismo sexual*, que es la explotación sexual de niños en su

país de residencia por parte de extranjeros que visitan el país. Inclusive se promociona el país como accesible para el ejercicio impune de esta actividad

Conclusiones

Ni en las organizaciones de la sociedad civil ni en las del Estado, la explotación sexual infantil ha sido definida como objeto de un programa específico; las instituciones se constituyen en instancias de denuncias, pero todos los casos se vuelven a derivar a otras instituciones.

Las redes de Protección a niños en situación de riesgo son muy precarias, mantenidas por organizaciones no gubernamentales de carácter confesional o no, que tienen dificultades en el plano de la sustentabilidad y de la capacidad para atender a una demanda que crece en la medida en que las estructuras de contención familiares y comunitarias se ven afectadas por la prolongación de la crisis y el estancamiento económico. (8)

Es conveniente señalar la existencia de algunas instancias no gubernamentales y municipales que atienden esta problemática, con valiosos programas específicos de apoyo y acompañamiento, siendo insuficientes en proporción al aumento registrado en esta situación de violación a los derechos humanos de niños/as y adolescentes, y a la negligencia estatal en esta materia.

Finalmente, podemos decir que:

- Existen factores socio culturales que permiten y toleran la explotación sexual.
- La mayor parte de la explotación sexual infantil se da dentro de contextos de marginalidad y pobreza, como estrategias de sobrevivencia, aún cuando se han mencionado a través de la prensa situaciones que involucran a otros sectores sociales.
- No existen datos estadísticos fiables de niños/as y adolescentes que viven en situación de explotación sexual. Los registros están disfrazados bajo otras denominaciones.
- No hay unanimidad en los conceptos, ni se puede definir a qué nos referimos exactamente cuando hablamos de explotación sexual infantil.
- No se dimensiona el problema porque las instituciones intervienen sólo en una parte de ella.
- No existe un marco legal que proteja efectivamente los derechos de los/as niños/as y adolescentes.
- La explotación sexual no es una opción de vida, son situaciones aprovechadas por personas adultas que lucran con la misma.

Recomendaciones

- Se debe generar una toma de conciencia de la gravedad y extensión del problema aún cuando no existan datos estadísticos.
- Se debe superar las restricciones que imposibilitan debatir los temas que se relacionan a la sexualidad, para poder incorporar tanto en la educación formal como en la no formal los sistemas de prevención.

- No estigmatizar a los niños, niñas y adolescentes y crear espacios de apoyo y protección para la víctima.
- Reducir las posibilidades de riesgo creando oportunidades laborales alternativas válidas.
- Marco legislativo que proteja a las niñas y adolescentes, y castigue a los culpables (clientes y explotadores).
- Amplia difusión y debate sobre la realidad de la explotación sexual y de las medidas judiciales.
- Sensibilización y capacitación a miembros de la policía, fiscalía y poder judicial.

REFERENCIAS

- "El rostro trágico de las estadísticas". Laura, Zárate, Beca. Asunción, 93. Presentado en el IIº Congreso de ONGs. sobre mujeres en desarrollo.
- Esta definición ha sido extraída del Informe de la Organización Mundial de la Salud para el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños. Estocolmo, Suecia, Agosto 1992.
- Un Derecho a la Felicidad - Criterios para la prevención y la recuperación psicosocial de los niños/as y adolescentes víctimas de la explotación sexual con fines comerciales. Serie de estudios de casos y analizados por Jane Warburton y María Teresa Camacho de la Cruz. Ginebra, Suiza, Agosto 1.996.
- Los datos de la prensa fueron extraídos del archivo de recortes periodísticos de la Biblioteca Serafina Dávalos del Centro de Documentación y Estudios (CDE).
- Para la elaboración del marco Legal se realizó una entrevista a la Abogada Lourdes Barboza, Coordinadora del Programa de Centros Comunitarios de Defensa Infantil (CECODIN), dependiente de la Dirección de Asuntos Sociales de la Municipalidad de Asunción. Es además asesora legal de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia para la elaboración y apoyo al Código de la Niñez y adolescencia.
- De menor a ciudadano. Resumen de los informes gubernamentales y no gubernamentales, y observaciones del Comité de los Derechos del Niño. Unicef, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Bogotá, 1996.
- La niñez en el Paraguay - Revisión a mitad del Programa de cooperación. Unicef-Paraguay, 1995-1999 / Unicef.1998.
- Colaboraron para la elaboración de este informe: Celeste Houdin, Abog. Lourdes Barboza, Basílica Espínola, Rosa María Ortiz y Heidi Siegfried.
- Con el apoyo de las siguientes instituciones: BECA, CDE-Área Mujer, Callescuela, Colectivo de Mujeres 25 de noviembre, Grupo Luna Nueva, Hogar San Vicente de Paul, Hogar Rosa Virginia, Departamento de Estadística de la Policía Nacional, Departamento de Familia de la Policía Nacional, CENADI y Comisaría de Mujeres.

Derecho a las garantías judiciales y al debido proceso

Luis Escobar Faella
Fundación para la Reforma del Estado – FUNPARE

Introducción

La protección de los Derechos Humanos requiere la estructuración de un sistema de justicia que haga efectivo el usufructo de los mismos, y garantice la posibilidad de su restablecimiento en caso de violaciones, así como la sanción a los ejecutores de las mismas. De esta manera, posibilita el desarrollo integral de la personalidad y la promoción de un desarrollo sustentable que mejore la calidad de vida, reivindique la dignidad humana y constituya el fundamento de una sociedad democrática.

Las falencias que hemos resaltado de nuestro sistema de justicia en informes anteriores, ya sean éstas de carácter constitucional como de su implementación legislativa, revelan en la práctica que a pesar de la reforma, en la re-estructuración de un supuesto nuevo Poder Judicial, el producto del mismo sigue adoleciendo de la misma falta de eficiencia y de respuesta que se traduzca en la seguridad tan necesaria para hacer efectivos esos derechos.

Dos pasos significativos y relevantes constituyen la próxima entrada en vigencia del nuevo Código Penal y la sanción, este año, del Código Procesal Penal, que traen aparejado un cambio sustancial en el sistema, fundamentalmente en lo que respecta a la investigación criminal y la vigencia de los derechos procesales, y consecuentemente al debido proceso.

Sectores conservadores buscan afanosamente no obstante, hasta último momento, impedir la entrada en vigencia del Código Penal, a través de proyectos de Leyes que lo suspenderían por un plazo determinado, a fin de introducir según los mismos, reformas que no han sido planteadas formalmente ni mucho menos fundamentadas y discutidas. La información que poseemos al tiempo de la redacción de este informe, es que dichas reformas serían rechazadas por amplia mayoría en ambas Cámaras del Parlamento.

El sistema de justicia, como ninguna otra organización humana, requiere de un alto índice de credibilidad, que es uno de los elementos consustanciados con la naturaleza de sus decisiones, para que sumado a la potestad legislativa se agregue el consenso ciudadano como expresión de esa credibilidad, y le otorgue la fuerza no solamente jurídica sino moral a la sentencia.

Renovados los cuadros de la magistratura desde la Corte Suprema de Justicia hasta los Juzgados inferiores y demás magistraturas auxiliares, así como el Ministerio Público, subsiste un alto grado de descreimiento en la imparcialidad del Poder Judicial, como así también en su eficacia, corroborado por los mismos guarismos de la escasa estadística de que se dispone en lo que hace a la solución de los conflictos sometidos a los órganos

jurisdiccionales, y particularmente a la situación de los procesados privados de su libertad.

La puesta en vigencia de un nuevo sistema penal tiene como imperativo la coordinación de las acciones, de las instituciones involucradas en el sistema, de lo contrario, por mejor que éste fuera, estaría irremediablemente condenado al fracaso o cuanto menos a una ineficiencia como la actual.

Las instituciones del sistema de justicia. Fortaleza y debilidades

No caben dudas de que transcurridos casi diez años de la iniciación del proceso de transición hacia la democracia, durante el cual se produjo una transformación importante de las instituciones que conforman el Estado paraguayo, particularmente del sistema de justicia, y reconociendo como la más importante la sanción de la Constitución Nacional de 1992, se impone un análisis del perfil de cada una de ellas respecto a sus finalidades y a los resultados esperados al instituir las.

En efecto, las instituciones que conforman el sistema de justicia que han sido estructuradas de acuerdo a la Constitución de 1992, vienen mostrando que no responden adecuadamente a las necesidades de un Poder Judicial eficiente. La Corte Suprema de Justicia, que tiene el control constitucional, no tiene la capacidad de declarar la inconstitucionalidad con efectos *erga omnes*, es decir para todos.

El Consejo de la Magistratura ha demostrado ser un aparato burocrático, incapaz de proveer más profesionales idóneos para la función que les compete, todo ello como consecuencia de haberse eliminado la disposición constitucional del examen previo, y no haberse articulado sistemas de oposición, reproduciendo muchas veces en el proceso de selección y designación de Magistrados, los mismos vicios que adolecían en el período autoritario. El amiguismo, el nepotismo y el prebendarismo, se encuentran a la orden del día en numerosos casos tratados, y causa pena ver a los postulantes deambulando en busca de favores, de recomendaciones, de consideraciones especiales, sometiendo a los futuros magistrados a una situación indigna.

Por otra parte, producida la reorganización, la cantidad de cargos a ser llenados no justifica un aparato burocrático tan enorme, y en el afán de justificación, se pretende extender la capacitación de los magistrados, buscando cercenar una atribución propia de la Corte Suprema de Justicia y de la Magistratura, en aras de sustentar la burocracia.

Lo mismo ocurre con el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, que a esta altura sirvió más para procesar a Magistrados vinculados a casos políticos, con dudosos criterios de ecuanimidad, que a constituirse en un filtro contra la corrupción y la ineficiencia del sistema.

La Corte Suprema de Justicia ha incrementado su presupuesto, varias veces millonario, y ha ampliado sus instalaciones y el número de jueces y funcionarios; sin embargo, carece de un sistema de control de gestión, de gerenciamiento de los despachos judiciales, de una estandarización de los procedimientos internos y obviamente de un control de calidad, por lo que los resultados siguen siendo los mismos. Por ese motivo, la inseguridad jurídica aparece en todos los conflictos que pueden incorporarse al sistema.

Un hecho positivo constituye la implementación de la Defensoría General, cuya

implementación y ampliación se hacía perentoria, ya que el acceso a la defensa pública era prácticamente negado en los procesos, por la incapacidad material y de recursos humanos con que contaba esta institución. No obstante, para que esta institución pueda trabajar con eficiencia se hace necesaria la utilización de sistemas modernos de gestión de control y de calidad, a fin de que permita racionalizar sus recursos y actuar con eficiencia.

Policía Nacional

Uno de los puntos neurálgicos dentro del sistema de justicia lo constituye la Policía Nacional, institución que se anticipó en la obtención de una Ley Orgánica Policial, luego de la sanción de la Constitución Nacional. En ella se incorporan precisiones conceptuales importantes, como el principio de la proporcionalidad en el uso de la fuerza y de las armas de fuego, la restricción al concepto de la obediencia debida cuando se hallan en juego el respeto a los Derechos Humanos, etc. Sin embargo, a pesar de estas innovaciones, la institución policial sigue mostrando un alto grado de corrupción e ineficiencia que se vincula generalmente a la falta de medios, a problemas de remuneración y al aumento de la criminalidad.

Ha llegado quizás el momento, con la sanción del nuevo Código Procesal, de integrar a la Policía Nacional a un grupo interinstitucional que permita claramente una redefinición de roles, y el diseño de una nueva política policial consustanciada con los problemas ciudadanos, así como una cooperación amplia de la sociedad civil con la Policía, a fin de lograr resultados satisfactorios con pleno respeto a los derechos de todas y de todos.

La Dirección General de Institutos Penales, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, sigue siendo el receptáculo de miles de personas privadas de libertad, que rebasan todas las previsiones de los Centros Penitenciarios, los que a pesar de obtener recursos directos de las tasas judiciales, siguen sin responder a las demandas mínimas y a las exigencias de ejercitar la privación de libertad en condiciones de respeto a la dignidad humana. Ni siquiera vale la pena mencionar la falta de programas adecuados de reinserción social de aquellos que obtienen su libertad.

Estado general de las garantías y el debido proceso

Las garantías judiciales establecidos en los Pactos y Convenciones Internacionales y en la propia Constitución Nacional, son frecuentemente violadas por los actores del sistema, debido a las circunstancias señaladas precedentemente.

Los resultados están a la vista y varias de las instituciones afectadas al sistema reconocen las falencias que les afecta, desde la demora en la tramitación de los procesos, el hacinamiento en las cárceles, los excesos en el uso de la fuerza, las condiciones de privación de libertad de los menores, el tratamiento muchas veces violentos a los reclamos sociales, hasta la permanente inseguridad que impacta en toda la ciudadanía. Todo esto seguido de un alto grado de corrupción en todos los estamentos estatales y privados, instaurando así una verdadera cultura que hace que en muchos casos se

asuma como un modo de vida esta práctica irregular, lo que revela un panorama desalentador en lo que va del año 1998, acompañado de la preocupación de que las reformas legislativas encaradas, por falta de una adecuada implementación, puedan caer de nuevo en una total ineficiencia.

De los muchos casos puntuales que podríamos citar, como un ejemplo paradigmático de la situación de las garantías judiciales y de la falta del debido proceso, traemos a colación un procedimiento policial, realizado el 1º de setiembre de 1998.

Ese día, en el hotel Sabe, aproximadamente a las 10:00 horas, se constituyeron miembros de la Dirección de Delitos Económicos de la Policía Nacional, requiriendo la presencia del ciudadano canadiense Max Raeppe, a quien informaron que debía acompañarlos a la sede policial a fin de ser sometido a un interrogatorio por una denuncia de comisión de delitos de estafa y otros conexos, formulada por un ciudadano alemán al que se hallaba vinculado por relaciones contractuales.

Ante la negativa, recibió la amenaza de ser detenido y llevado por la fuerza, por lo que optó -luego de una comunicación al Consulado canadiense- por acompañarlos. En dependencias policiales fue sometido a un interrogatorio que fácticamente era dirigido por el abogado denunciante, y transferido a través de interpretes, sin que se le diera la oportunidad no ya de nombrar abogado, sino tan siquiera de comunicarse con personas conocidas de la sociedad paraguaya. Concluido este interrogatorio, fue obligado a suscribir el acta, y ante su negativa a suscribirla, protestando por el procedimiento totalmente arbitrario, recibió la amenaza de que quedaría detenido y perdería su vuelo, previsto para las 17:00 horas. Luego de una espera considerable sentado en una silla, suscribió su declaración consignando -cargado de indignación- la frase de su puño y letra “yo sólo firmo esta carta, bajo protesta”.

Otro de los denunciados, el señor Günther Scharpf fue –supuestamente- invitado a seguir el mismo procedimiento, pero esta vez, a través de una nota, a lo que él, ya con asesoramiento profesional, se negó rotundamente, lo que obligó a la Policía a remitir los antecedentes a la justicia ordinaria.

El señor Max Raeppe es asesor financiero para obtención de fondos de desarrollo proveído por la organización de países exportadores de petróleo, y se hallaba vinculado a numerosos proyectos con municipios del Paraguay.

En el texto de su declaración había consignado además que, después de haber trabajado en más de 50 países y promovido proyectos por billones de dólares, nunca pensó que existían países como Paraguay en los cuales seguía imperando un sistema policíaco.

Consideramos que el caso en sí mismo encierra no solamente la demostración concreta y fidedigna de la justicia paralela que reina en el país, que en la gran mayoría de los casos opera con mayor rapidez que el sistema judicial, sino la falta de una política que ponga fin y establezca definitivamente la institucionalidad del sistema de justicia.

En momentos en que la población paraguaya literalmente muere de hambre, y está más necesitada que nunca de la inversión extranjera y de la promoción de proyectos de desarrollo, el sistema arbitrario de justicia que sigue imperando, ahuyenta las posibilidades de cooperación y asistencias, como el caso del señor Max Raeppe, quien a pesar de haber dirigido sendas cartas a los Presidentes de todos los poderes del Estado, sigue aguardando en vano una explicación por su detención arbitraria e ilegítima, y cierta

esperanza de que podrá desarrollar sus actividades en el Paraguay.

La Defensoría del Pueblo

Esta institución, que ha despertado grandes expectativas desde su sanción en la Constitución de 1992, se encuentra en los trámites finales para la designación de su titular, suscitándose temores y aprehensión sobre los criterios políticos que pudieran primar sobre aquellos de idoneidad, capacidad y honestidad, que deben imponerse en un Instituto de esta naturaleza.

Conclusiones y recomendaciones

- La ausencia absoluta de una política criminal que articule mecanismos de protección ciudadana y coordine la acción interinstitucional de las organizaciones estatales y no gubernamentales vinculadas al tema, pone de manifiesto la fragilidad del sistema y el alto grado de inseguridad y angustia que se percibe en la población, y que va en aumento según la profusa información policial que día a día los medios difunden.
- El Ministerio Público, que en los últimos años ha vuelto a descansar sobre la actividad policial en materia de investigación de delitos, asume el desafío de hacerse cargo de esta área tan importante del sistema penal, como consecuencia de la aprobación del Código Procesal y su aplicación para el próximo año, con lo que se requerirán ingentes recursos técnicos y humanos, a fin de posibilitar el cumplimiento de la Ley Procesal. Aún así, la falta de un trabajo interinstitucional entre todas las organizaciones afectadas por el sistema, constituye un motivo de preocupación, ya que sin ello no solamente se obstaculiza la racionalización de los recursos, sino que imposibilitará obtener del nuevo sistema los resultados esperados.

Conviene señalar la ausencia de un plan estratégico dentro del marco de una política criminal, que esboce tan siquiera un programa de prevención de delitos, en función a la etiología de los mismos y a las características propias, que conlleve un involucramiento de la sociedad civil y una coordinación cercana entre el Poder Judicial, además del propio Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia, encargado hasta hoy de la ejecución de la sentencia penal, y de los organismos de privación de libertad.

DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN

Dionisio Gauto

Comisión Nacional por los Derechos Humanos y Nunca Más al Terrorismo de Estado

Nelson García Ramírez

Asociación Americana de Juristas - AAJ

El 30 de julio de 1998, la Corte Suprema de Justicia rechazó la acción de inconstitucionalidad, presentada por el Poder Ejecutivo en fecha 12 de noviembre de 1996, en contra de la Ley N° 838. Vale decir, la justicia demoró un año y medio para pronunciarse sobre este pedido que a toda costa pretendía impedir la vigencia de la ley indemnizatoria. Esta ley, presentada en el Senado Nacional por su proyectista Nelson García Ramírez, con el aval de Waldino Ramón Lovera -ya fallecido- y Carlos Romero Pereira, contó desde un primer momento con la oposición del presidente Juan Carlos Wasmosy.

Mencionamos como antecedente que la Ley N° 838 fue sancionada por el Congreso el 29 de marzo de 1996, después de cuatro años de estudio en el Parlamento y luego de recibir un veto del presidente Juan Carlos Wasmosy, quien no logró evitar su aprobación ya que ambas Cámaras se ratificaron en la medida adoptada. El presidente Wasmosy recurrió entonces a la inconstitucionalidad.

La resolución de la Corte Suprema de Justicia contó con la firma de los doctores Raúl Sapena Brugada y Luis Lezcano Claude, con la oposición fundada del Dr. Oscar Paciello Candia; este último argumentó que la ley abriría “una fuente fecunda de toda clase de corruptelas y situaciones reñidas con la legalidad democrática” (sic).

El Dr. Paciello Candia sostuvo que no entiende las razones que pudieran haber motivado la sanción de una ley especial en materia de responsabilidad por daños “afirmando la jurisdiccionalidad del Poder Judicial en materia de indemnizaciones”. Estas opiniones del Ministro Paciello, muy respetables, no se compadecen con la doctrina y jurisprudencia internacional en materia de DD.HH., aceptada unánimemente por juristas de países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, países cuyos gobiernos aprobaron hace ya una década legislaciones similares a la cuestionada por el Ministro Paciello. Concordamos plenamente que la Ley de Indemnización a las víctimas de la dictadura adolece de medios eficaces de implementación y de adecuación procesal, que podrían ser modificados por el mismo Parlamento.

A esta altura del año, en consecuencia, la Ley “que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989” se halla en vigencia, pero nadie todavía pudo beneficiarse de ella por faltar la institución encargada de su implementación, que es la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, su implementación no impide a las víctimas la acción judicial de indemnización, sobre todo en los casos no

cubiertos por la Ley.

La excesiva demora del Poder Judicial en dar su veredicto sobre la pretensión del Poder Ejecutivo, pese al dictamen temprano de la Fiscalía General del Estado aconsejando el rechazo de la misma, se ha interpretado como falta de voluntad de la “nueva administración de justicia” para condenar el pasado y comprometerse con los nuevos tiempos de la República, ya que los organismos de derechos humanos tuvieron que realizar muchas gestiones y movilizaciones para que por fin se destrabara y entrara a regir esta ley. Casos similares se están dando en varios expedientes que procesan a violadores de los derechos humanos de la pasada dictadura, que no cuentan con la sentencia definitiva de la Corte Suprema pese a los años transcurridos de las sentencias condenatorias de primera y segunda instancia.

Un aspecto significativo de esta Ley 838 es la calificación de “dictadura” que da al régimen del general Alfredo Stroessner, definiéndolo como “sistema dictatorial imperante en el país entre los años 1954 y 1989”, pues los documentos oficiales suelen evitar estos calificativos. Todavía más, reconoce el terrorismo de Estado que imperó en el país al señalar que existen víctimas que “han sufrido violación de sus derechos humanos, a la vida, la integridad personal y la libertad por parte de funcionarios, empleados o agentes del Estado” (art. 1º).

Las violaciones de derechos humanos “por cuestiones políticas o ideológicas” a ser indemnizadas son las siguientes:

- desaparición forzada de personas;
- ejecución sumaria o extrajudicial;
- tortura con secuela física y síquica grave y manifiesta;
- privación ilegítima de la libertad por más de un año (art. 2º).

De acuerdo a estos requisitos, los beneficiarios de esta ley no serán muy numerosos ya que son más los casos de privación ilegítima de libertad que no llegaron a durar un año, pues la práctica era la detención frecuente y por breve tiempo de los adversarios políticos, opositores, críticos del régimen, o simplemente independientes que no aplaudían al “único líder”, con el fin de atemorizarlos y al mismo tiempo mantener bajo amedrentamiento a toda la población. Esas represiones eran llamadas por el régimen, eufemísticamente, como “el precio de la paz”.

La ley tampoco alcanza a los que sufrieron el exilio, a los que fueron despojados de sus pertenencias, bienes, casas, campos, o perdieron sus puestos de trabajo, estudios o carrera profesional.

En cuanto al total de posibles beneficiarios de esta ley no existen datos precisos, dado que después de la caída de la dictadura el gobierno no llegó a formar una comisión investigadora, como ha ocurrido en los otros países vecinos, para conocer la verdad de

los muertos, desaparecidos y torturados. Este hubiera sido el primer paso, y el segundo, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en esos crímenes, para concluir en la obligación de una reparación que tenga como componente la indemnización económica. La institución que posee el mayor cúmulo de datos en esta materia es el Comité de Iglesias (CIPAE), fundado en 1976, y que ha documentado al máximo la represión ocurrida durante la dictadura stronista. La otra fuente es el Centro de Documentación del Poder Judicial, más conocido como "Archivo del Terror", de donde se están obteniendo los *Habeas Data* (antecedentes de las víctimas que obran en ese archivo) que servirán como medios de prueba a los peticionantes de los beneficios de la Ley 838. La Comisión Nacional por los Derechos Humanos, por su parte, ha realizado un censo, llegando a recoger un caudal importante de datos sobre las víctimas a ser indemnizadas.

Hay que señalar igualmente que la indemnización estipulada resulta mas bien simbólica por lo exigua, y que no tiene punto de comparación con el resarcimiento que dan los gobiernos de los países vecinos. Los montos superiores previstos apenas superan los 20 mil dólares y los inferiores alrededor de 3.500 de la misma moneda. Dada la situación que están atravesando en su salud, con el paso de los años, las víctimas de la dictadura, esas sumas apenas ayudarán para los tratamientos médicos, psicológicos, psiquiátricos y de otro género que con urgencia están necesitando. Muchos de los que dieron parte de su vida en la lucha por la libertad de nuestro pueblo, hoy ya están falleciendo en el abandono y el olvido, pues este gobierno también está compuesto por quienes se beneficiaron con la dictadura de Stroessner y que ahora se presentan como los nuevos demócratas.

El Poder Ejecutivo abonará las indemnizaciones concedidas con fondos provenientes de Obligaciones Diversas del Estado, estipula también la Ley. Este punto ha sido cuestionado por mucha gente y hasta por periódicos, como ABC Color que se opuso editorialmente, aduciendo de que no hay razón para que el pueblo pobre pague con su contribución los crímenes de la dictadura. Es cierto que el artículo 106 de la Constitución Nacional consagra la responsabilidad personal de los funcionarios del Estado, pero sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria de éste, "con derecho a repetir el pago de lo que llegase a abonar en tal concepto". Es decir, no corresponde a los particulares procurar el cobro a Stroessner, que vive muy tranquilo en Brasilia, o Montanaro en Honduras, u otros varios que no están al alcance de la justicia, sino al Estado, que tiene la obligación de abonar al perjudicado y recuperar luego de los personalmente responsables y culpables. Esto también es una lección que debe aprenderse, que violar los derechos humanos también implica el castigo pecuniario, a veces hasta más doloroso que el castigo físico para los que basan su poder en el dinero.

Conviene señalar que en el proyecto inicial de esta ley, por impulso de la Comisión Nacional por los Derechos Humanos, la propuesta era recuperar los bienes malhabidos de manos de los jerarcas del stronismo, y con ellos constituir un fondo nacional para la indemnización de las víctimas de violaciones de sus derechos. Tal era también la promesa electoral del nuevo presidente después del desalojo de Stroessner, el general Rodríguez. Pero la corrupción también se aprovechó de esos bienes recuperados, que no llegaron al conocimiento de la opinión pública ni beneficiaron al pueblo, sino solamente a los nuevos dueños del poder.

En los primeros días de noviembre, al escribirse este informe, el Parlamento estaba buscando la forma de lograr el nombramiento del Defensor del Pueblo, que requiere dos tercios de votos de los Diputados (54 sobre 80). En caso de instalarse la Defensoría a fines del presente año, o comienzos del próximo, estarán dadas las condiciones para que los primeros reclamos indemnizatorios sean presentados ante esta nueva institución, tal como lo establece la Ley 838. Como la mayoría de las víctimas provienen de los sectores populares, obreros, campesinos, barriales, etc.; incluso será necesario montar una secretaría que les ayude en la redacción de sus pedidos, así como en las gestiones que deberán realizar ante las instituciones. La Comisión Nacional está previendo la posibilidad de prestar su ayuda en este sentido.

Un obstáculo en la aplicación práctica de esta ley sería el planteado en su artículo 3º, que a los efectos de la substanciación de las reclamaciones de los afectados por la violación de sus Derechos Humanos, deberán recurrir ante la Defensoría del Pueblo, “la que se encargará de evaluar las pruebas ofrecidas previa vista al Procurador General de la República por treinta días”. Esta previsión del artículo 3º de la Ley 838/96 puede ser un gran obstáculo para la celeridad del procedimiento indemnizatorio, puesto que el Procurador General es un funcionario del Gobierno, integrado desde 1989 por ex represores y violadores de los mismos derechos que se pretende precautelar. No creemos que cualquier funcionario gubernamental esté consustanciado plenamente con la Declaración Universal de los DD.HH., si bien la Corte Suprema de Justicia acaba de adherirse, y los sucesivos pactos y convenios internacionales ampliatorios en este aspecto fueron ratificados por el Estado paraguayo.

Conclusiones y recomendaciones

- Es crucial el nombramiento del Defensor del Pueblo, en base a un perfil institucional con credibilidad y capacidad, por encima de las banderías políticas.
- Es muy importante establecer un mecanismo con criterios claros y eficientes de pago a las víctimas de la dictadura apenas sea instalada la Defensoría del Pueblo. Para esto es necesario un censo previo que facilite las gestiones.
- El objetivo de la ley es que el sistema de reparación sea rápido y eficaz, mejor que el judicial, por lo que el trámite no puede interrumpirse innecesariamente ni precisar de asistencia letrada.

DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Andrés Colmán Gutiérrez

Sindicato de Periodistas del Paraguay - SPP

Entre corralitos y velas alineadas

Durante el gobierno del presidente Juan Carlos Wasmosy (1995-1998), había un considerable respeto al derecho a la información y a la libertad de expresión en Paraguay.

El 15 de agosto de 1998, asumía el ingeniero Raúl Cubas como nuevo presidente constitucional de nuestro país. Un día antes, el Sindicato de Periodistas del Paraguay, comunicado mediante, expresaba: “Mañana asume el gobierno de la Nación un grupo político cuyo fundador amenazó con ‘alinear como velas a la prensa nacional’. Esta situación, además de los nombramientos de ministros que responden a las directivas de un poder exógeno, obligan al SPP a expresar su temor ante un eventual retroceso en la marcha por profundizar el espacio democrático”.

Los temores no tardaron en confirmarse. El martes 18 de agosto, en el segundo día de gestión presidencial, cuando los periodistas acreditados ante el Palacio de Gobierno concurren al lugar de cobertura, se encontraron con una valla formada por agentes de seguridad, quienes les impedían llegar al lugar de ingreso y salida de la sede gubernativa. Este obstáculo, imposibilitaba a los trabajadores de prensa realizar entrevistas a quienes mantenían audiencias con el presidente, como había sido habitual en el período anterior. Con la nueva modalidad, las autoridades del Palacio decidían arbitrariamente quiénes iban a hablar con la prensa y quiénes no.

El mismo día 18, cuando el periodista Alfonso León, de Radio Primero de Marzo, intentaba abordar desde atrás de la valla al renunciante ministro de Industria Carlos Cubas, recibió un fuerte golpe en el pecho por parte de uno de los agentes de seguridad. Posteriormente, el periodista José Rojas, del Sistema Nacional de Televisión, fue detenido y empujado con violencia por cuatro guardias de seguridad cuando desafiaba la valla para entrevistar al ministro de Obras Públicas, Víctor Segovia Ríos. Al final de la tarde, los periodistas ya habían bautizado burlescamente a la barrera con el nombre de “el corralito”.

El jueves 20 de agosto, dirigentes del SPP llevaron al Palacio de Gobierno una nota dirigida al presidente Raúl Cubas, protestando formalmente por las restricciones a la prensa y solicitando el levantamiento inmediato de tales medidas, por considerarlas una nueva modalidad de censura y “una medida autoritaria que nos recuerda la misma práctica que regía en época de la dictadura stronista y que lesiona gravemente el principio de libertad de prensa que hemos conquistado con toda la ciudadanía”. En la oportunidad, los periodistas protagonizaron -en los mismos pasillos de la sede gubernamental-, la primera manifestación de protesta.

Paralelamente, en otros ámbitos oficiales se registraban hechos preocupantes. En la tarde del jueves 20, en la sede de la Armada Nacional, “por orden superior”, personal de esa institución castrense impedía que los periodistas cubran el acto de asunción del nuevo comandante con la presencia del presidente Raúl Cubas. En la Cancillería,

también por “instrucciones superiores”, prohibían que los periodistas realicen su tarea durante la audiencia del canciller Dido Florentín con la embajadora de los Estados Unidos, Maura Harty. En el Ministerio del Interior, agentes de seguridad imposibilitaban entrevistar al ministro Rubén Arias Mendoza.

Los dirigentes del SPP se entrevistaron con el presidente del Congreso Nacional, senador Luis González Macchi, a fin de solicitar la intervención del Poder Legislativo. En la denuncia argumentaron que las autoridades gubernativas “no pueden decidir arbitrariamente a quiénes se puede entrevistar y a quiénes no. Prohibir por ‘orden superior’ el acceso a las fuentes informativas es regresar a la práctica totalitaria que regía en los tiempos de la dictadura stronista”.

La medida de gobierno de Cubas Grau, según el SPP, violaba abiertamente el Artículo 28 de la Constitución Nacional, que consagra “el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime”, al igual que “las fuentes públicas de información son libres para todos”.

El SPP, conjuntamente con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Radio y la Televisión (SINTRATEL), la Asociación de Reporteros Gráficos del Paraguay (ARGP) y el Club de Prensa del Palacio de Gobierno, conformaron una coordinadora para movilizarse contra lo que consideraban un atropello. El viernes 21, en horas de la mañana, se realizó una manifestación pública de protesta frente a la sede de Gobierno y, mediante una sentata acompañada de carteles, cánticos y consignas, clausuraron la calle durante varios minutos. Aunque movilizaron una nutrida dotación de policías “cascos azules”, no se produjeron hechos de represión.

Los gremios periodísticos solicitaron una audiencia para discutir personalmente con el presidente Cubas la situación. En principio no hubo ninguna respuesta, pero a raíz del impacto de las denuncias y las manifestaciones, de las protestas internacionales realizadas por organizaciones como la Federación Internacional de Periodistas (FIP) y Reporteros Sin Fronteras, finalmente el presidente convocó a los dirigentes para una reunión en su despacho, el martes 25. En la ocasión, el Ing. Cubas planteó que todo fue un malentendido, que sólo habían buscado “ordenar un poco mejor el trabajo de los periodistas” y se comprometió, en lo sucesivo, a respetar estrictamente el derecho a la información y a la libertad de expresión.

Desidia e impunidad

Este pintoresco episodio relatado marcó el inicio de la relación del nuevo gobierno de Raúl Cubas Grau con los medios de comunicación.

En los primeros meses de 1998, durante el gobierno de Wasmosy, no se habían registrado mayores inconvenientes con el sector oficial. Persistían sí, las amenazas de muerte a comunicadores por parte de grupos mafiosos de la región de la frontera seca paraguay-brasileña, principalmente contra el corresponsal de ABC Color en Pedro Juan Caballero, Cándido Bareiro, a raíz de unas notas publicadas sobre grupos civiles armados de exterminio en Capitán Bado.

El 26 de abril, Día del Periodista Paraguayo, se cumplieron siete años del asesinato de

Santiago Leguizamón, director propietario de Radio Mburucuyá de Pedro Juan Caballero y corresponsal de la Red Privada de Comunicación. El periodista había sido asesinado de 22 disparos, por pistoleros de civil, presumiblemente a raíz de sus denuncias contra la mafia. El SPP desarrolló una intensa campaña reclamando por los siete años de impunidad del caso y presentó una minuciosa investigación periodístico-judicial, realizada por los abogados y reporteros Eligio Fariña y José Valiente, con apoyo de la Fiscalía General del Estado, en donde demostraban la absoluta desidia e ineficacia para avanzar en la dilucidación del crimen. El informe fue entregado al presidente de la Corte Suprema de Justicia, al comandante de la Policía Nacional y al Poder Legislativo, quienes renovaron sus promesas de intensificar las investigaciones.

Manipulación informativa

En un informe especial elaborado por dirigentes del SPP para la Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP), en noviembre de 1998, destacan la vigencia de la libertad de expresión como “uno de los aspectos de la vida democrática donde ha habido menos restricciones, especialmente desde el ámbito estatal”.

Sin embargo, no sucede lo mismo con el derecho a la información: “En la adquisición de información obrante en manos del Estado y sus dependencias se ha avanzado muy poco. Por lo general, nada se sabe hasta que alguien se anima a denunciar ciertos hechos o proporciona documentos ante la insistencia y perseverancia del periodista”, señala el informe.

Un punto preocupante es la aparición de una tendencia a la manipulación informativa por parte de algunos medios con fines políticos. Este fenómeno empezó a intensificarse luego de la victoria del general (SR) Lino Oviedo en las últimas elecciones internas del Partido Colorado, que encendió las pasiones de algunos propietarios de empresas de comunicación, como los diarios La Nación, ABC Color, Noticias; los canales 13 y 9; radioemisoras como Asunción, Nanawa, Montecarlo, y en menor medida algunos espacios en Ñandutí y Cardinal.

“Algunos medios de comunicación, con total desparpajo, tomaron postura por uno u otro candidato o partido. Lo hicieron en forma abierta, aviesa y poco ética. Así, dejaron al ciudadano, inerme ante la desinformación que vulnera su derecho constitucional a una información veraz, responsable y ecuánime”, destaca el informe del SPP.

Crisis económica y despidos

Un factor que atenta indirectamente contra la libertad de expresión y el derecho a la información son los cierres de medios, despidos de comunicadores y recortes presupuestarios en empresas periodísticas, muchos de ellos influenciados tanto por la crisis económica como por presiones políticas.

En octubre de 1998 ocurrió el caso más grave, el cierre intempestivo de la empresa televisiva Tevedos, dejando sin empleo de la noche a la mañana, a más de 200 trabajadores, quienes tuvieron muchas dificultades para cobrar sus indemnizaciones. La razón esgrimida por los directivos fue la falta de recursos económicos y las limitaciones

técnicas en las transmisiones del canal, y prometieron que volverían a transmitir en 1999, con el aporte de acciones de la empresa venezolana Venevisión. Este canal fue siempre señalado como de propiedad del anterior presidente Juan Carlos Wasmosy.

El programa de traspaso de Radio Cáritas a la Universidad Católica por parte del Arzobispado de Asunción -propietario de la emisora- fue otro punto negativo, la UCA, como primera medida ordenó la cesantía de varios profesionales asalariados. Un pronunciamiento del SPP mencionó que “con Radio Cáritas se genera una incoherencia de la Iglesia Católica, pues por un lado insiste en el proyecto Paraguay Jaipotáva -que pregona la participación de la gente para el diseño de un nuevo país-, y por otro, fácilmente intenta desprenderse de un medio radial, cuyo futuro, en cuanto a su línea comunicacional, no está muy claro. Esta radioemisora siempre se caracterizó por una comunicación comprometida con la sociedad en general”.

Violencia verbal y apología del crimen

En los últimos meses de 1998, se detectó una abierta campaña llevada adelante por algunas radioemisoras y un diario, con exhortaciones a la ciudadanía a movilizarse para disolver violentamente el Congreso Nacional e intervenir el Poder Judicial, además de denigrar y amenazar de muerte o violación a periodistas, jueces y legisladores. Estas intenciones están promovidas por sectores vinculados al movimiento colorado UNACE, liderado por el general retirado Lino Oviedo. Los mensajes se emiten, principalmente, a través de las radios Nanawa, Montecarlo, Asunción, Nuevo Mundo y las páginas editoriales del diario La Nación.

Ante este hecho, el 15 de octubre de 1998, el SPP difundió un pronunciamiento público declarando que “no existen delitos de prensa, sino delitos cometidos a través de la prensa o los medios de comunicación, por el uso irresponsable o el abuso de personas que se valen de la comunicación masiva para delinquir o incitar al delito”.

El SPP exhortó a las instituciones y personas afectadas por las amenazas a denunciarlas responsablemente ante los tribunales, ejerciendo el derecho ciudadano de defenderse de injurias e incitaciones a la violencia, a fin de evitar que en nuestro país la impunidad siga siendo la regla. Asimismo, formuló un llamado a los dueños de medios de comunicación para que “los espacios sean utilizados conforme a lo que manda la Constitución Nacional. En la medida en que los medios se alejen de su responsabilidad social, y desvirtúen sus funciones, seguirán produciéndose excesos de la naturaleza señalada”.

Un panorama preocupante

La postura del Gobierno de Raúl Cubas ante la libertad de expresión y el derecho a la información es aún incierta y preocupante.

Igualmente alarmante es la negativa del Gobierno y de los empresarios de radios comerciales, de permitir un funcionamiento de las radios alternativas o comunitarias en igualdad de condiciones, como establecen las leyes y convenios internacionales.

Tampoco se deben ignorar algunos artículos, considerados inconstitucionales, del nuevo

Código Penal que ha entrado a regir a fines de noviembre, y que pueden representar una seria restricción a la libertad de prensa.

Debemos permanecer vigilantes para defender estos derechos.

Recomendaciones

1. Revisar los artículos que adolecerían de inconstitucionalidad en la nueva legislación penal, por restringir seriamente la libertad de prensa.
2. Permitir en igualdad de condiciones el funcionamiento de las radios comunitarias o alternativas, tal como lo establecen los convenios internacionales en la materia.
3. Se debe revertir la práctica de manipular la información con fines electoralistas, ya que esto no sólo vulnera el derecho a una información veraz y ecuánime, sino que desprestigia la credibilidad de la información pública y a los medios.
4. Se debe investigar y castigar a quienes cometen delitos comunes a través de la prensa, como quienes incitan a la disolución violenta del Congreso Nacional o a la intervención del Poder Judicial, así como a quienes propalan amenazas de muerte a otros periodistas, jueces y legisladores.

MOVIMIENTO SINDICAL

Roberto Villalba - Carlos Castro
Centro de Documentación y Estudios - CDE

Sindicalismo, un proceso que continúa

Con el proceso de transición, las organizaciones sindicales, como actores sociales, tuvieron que cambiar sus acciones frente a lo que significó la lucha contra la dictadura. En la actualidad, se imponen nuevos planteamientos y expresiones de cara a las políticas económicas vigentes.

Quedan pendientes grandes aspectos para resolver, fundamentalmente, que los obreros puedan llevar una vida digna. El principal impedimento en este caso es el salario mínimo, que no permite el acceso a los beneficios básicos de nuestra sociedad. Al respecto no existen muchas discusiones; tanto documentos oficiales, como de organismos internacionales y de ONGs, apuntan a demostrar que alrededor del 70% de la población vive en situación de pobreza o indigencia.

Casi sin variaciones con relación a años anteriores, el movimiento obrero sufrió persecuciones de parte de algunos empresarios, quienes no dudaron en despedir a sindicalistas u obstaculizar la posibilidad de organización sindical en sus empresas. Como se podrá ver más adelante, éstos son los aspectos que se destacan en este informe.

Aunque no corresponda estrictamente a lo que conocemos por movimiento sindical, consideramos que vale la pena, en el presente capítulo, incluir a aquellas personas que anualmente se integran al mundo del trabajo; es impresionante la cantidad de jóvenes que anualmente se lanzan al mercado laboral. Alrededor de 60.000 jóvenes buscan trabajo para ayudar a mantener a sus respectivas familias, vestirse o estudiar.

Otro aspecto impactante del mundo del trabajo, está referido a la cantidad de niños que desde muy corta edad ya están en “la calle trabajando”; desde los tres años, o incluso de meses, en brazos de hermanos mayores, trabajando alrededor de 5 horas diarias.

Los conflictos laborales. Resumen de casos¹⁹

Causales de los conflictos

En el transcurso del año 1998, la lucha por mejorar las condiciones laborales fue uno de los puntos que trajeron mayores problemas, no obstante, el esfuerzo sindical impidió un mayor deterioro de los salarios.

Este punto está relacionado fundamentalmente con la posibilidad de que el trabajador cuente con un salario acorde al costo de vida. Creemos oportuno recordar que a inicio de año, en el mes de enero, el Salario Mínimo Oficial (SMO) era de 528.075 guaraníes.

¹⁹ Fuente: Centro de Documentación y Estudios (CDE). Informativos Laborales, Nros. 134 al 142.
Código del Trabajo, Código Procesal del Trabajo. Editora Intercontinental. Asunción, 1996.

Según datos proporcionados por la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), el SMO debería estar fijado en 913.500 guaraníes; la Encuesta de Hogares indicó, por su parte, que una familia de cinco miembros debería tener un ingreso de 769.530 guaraníes; y el Centro de Documentación y Estudios establecía en ese mismo mes, que el egreso de una familia era de 1.720.558 guaraníes. Puede notarse el llamativo desfase entre lo expresado por datos oficiales, la central obrera mencionada y la ONG.

Aquí radica el planteamiento reivindicativo de mejoramiento salarial de las organizaciones sindicales y centrales obreras, que finalmente generaron conflictos .

Se puede visualizar la cantidad de conflictos que surgen como consecuencia de la negativa de las patronales de firmar el Contrato Colectivo de Trabajo (CCT), o por la falta de cumplimiento de los puntos establecidos en dicho Contrato, lo que está muy relacionado también con problemas salariales; como puede verse en el gráfico, la suma de conflictos por salario y CCT constituyen el 36% de los casos.

El incumplimiento de las patronales a aportar lo que corresponde al seguro social llevó a muchos problemas laborales, al igual que los relacionados a la bonificación; estos puntos, a más de los ya mencionados, dan un 45 % del total. Se debe aclarar que estos dos aspectos normalmente forman parte del paquete del CCT; pero en los casos aquí expresados fueron planteados como específicos.

La causa de conflicto con mayor porcentaje es la Solidaridad, ésta incluye apoyo a sindicalistas despedidos, convocatoria a huelga de sindicatos, manifestaciones y reclamos, expresiones policiales contra sindicalistas o sindicatos.

En el gráfico, el tópico “otro” se refiere a aspectos variados, entre los que se pueden mencionar: reclamo de insumos a hospitales, solicitud de mayor infraestructura, mal manejo financiero, denuncia de hechos de corrupción, etc.

Los conflictos según el sector

En el transcurso de los 10 primeros meses del año 1998, fueron detectados 153 conflictos laborales, y el relevamiento se realizó a partir de casos denunciados a través de la prensa. Como el Ministerio de Justicia y Trabajo no da a conocer los datos estadísticos con que cuenta, las vías disponibles para este tipo de investigación son los medios periodísticos o las centrales sindicales.

La mayoría de los problemas laborales surgieron en el sector terciario, con un 79 %; en segundo lugar aquellos que correspondieron al sector secundario, un 18%; y finalmente un grupo pequeño proveniente del sector primario.

Los conflictos según su expresión

La huelga: En varias ocasiones las organizaciones sindicales tuvieron que apelar a la huelga para reclamar sus derechos, y por no recibir respuestas positivas ante demandas específicas.

Como puede verse en el gráfico correspondiente, la huelga fue el camino elegido en la mayoría de los casos para protestar ante lo que consideraron injusto; el 54% de los conflictos planteados se llegó a esta instancia.

Las manifestaciones: La movilización social fue, sin duda, una exigencia de las propias organizaciones de base del sindicalismo. A través de esta forma de expresión se representaron los intereses de grupos de sindicalistas, o de sindicatos que se vieron avasallados en sus derechos. Se intentaba demostrar que las reivindicaciones no eran un hecho aislado sino un hecho social que articulaba intereses de distintos grupos o sectores de trabajadores.

Las manifestaciones en algunos casos fueron respuestas de un solo sector, como fue el caso de los trabajadores del transporte, y en la mayoría, acciones coordinadas por las centrales; esta forma de expresión estuvo, en varios casos, estrechamente relacionada con las huelgas.

Los despidos: El 76% de los casos conocidos de despido de sindicalistas fue en el sector terciario y el 24% restante en el secundario, en términos cuantitativos, estos porcentajes significan 1.542 trabajadores.

La mayoría de los despidos obedecieron a causas relacionadas a la gestión sindical, como es el caso de aquellos que pretendieron conformar un sindicato en una empresa.

La represión: En varias oportunidades las acciones de los trabajadores tuvieron como respuesta la represión policial, aunque las demandas se plantearon en forma pacífica.

Conflictos por Departamentos

Como se observa en el gráfico, la mayor parte de los conflictos laborales estuvieron aglutinados en Asunción, que junto a los del Departamento Central, constituyen la casi totalidad, aunque un grupo importante también sobresalió en el Departamento del Alto Paraná (ver gráfico 5, según Departamento).

Conflictos por mes

Durante el año, no hubo un solo mes en el que no surgieran conflictos laborales, sobresaliendo los registrados en los tres últimos meses. Al mismo tiempo, en casi todos los conflictos, fue la huelga la medida de fuerza mayoritariamente utilizada por los sindicalistas para lograr sus reivindicaciones.

Conclusiones y recomendaciones

En los 10 meses estudiados, más de 1500 trabajadores fueron despedidos por causa sindical, lo que nos da la pauta de que los sindicatos tienen todavía mucho por hacer.

Si tomamos en cuenta los discursos que parten desde el gobierno, de lograr una sociedad más justa, los aproximadamente 200.000 sindicalistas deben tener mecanismos de participación. De lo contrario, los discursos de nada servirán. Entonces, si realmente se

quiere que los sindicalistas, las organizaciones sindicales y las centrales obreras participen en forma activa en la determinación de un futuro democrático y en la solución de los problemas que los afecten, no queda otra opción que buscar caminos que articulen y faciliten la participación activa del sector sindical. Queda en manos del gobierno y de los empresarios.

ASOCIACIONES VECINALES

Oscar López

DECIDAMOS – Campaña por la Expresión Ciudadana

1. Marco Legal e Institucional: importante obstáculo

Recién al final del año, la Comisión de Asuntos Municipales del Parlamento convoca a una serie de seminarios regionales, para iniciar el debate sobre la modificación de la obsoleta Ley Orgánica Municipal. Recordemos que el anterior Parlamento había aprobado, a fines de 1996, la ley 898 en remplazo de la 1294, pero fue vetada parcialmente por el presidente Juan Carlos Wasmosy.

Esta indefinición paraliza toda posibilidad de repensar las funciones que puedan desempeñar los municipios en ámbitos fundamentales como la educación o la salud, y la manera como se vinculará con otros organismos del estado, como el gobierno central, imposibilitando inclusive determinar cómo se va a establecer la participación vecinal.

1998 fue, y lastimosamente sigue siendo, un año político en el peor sentido de esta afirmación, ya que después de 1 año y medio de campaña electoral para las elecciones generales de mayo pasado, y cuando todos esperábamos un poco de calma para que el nuevo gobierno pueda tomar medidas en el terreno económico y social, nos encontramos con que el tiempo político apenas empieza. Esto se parece demasiado a 1993, con un presidente civil muy débil y el poder fáctico, representado por el ex-general Oviedo detrás, moviendo los hilos del poder en función exclusiva de su proyecto político.

Por tanto, remitiéndonos al informe anterior podemos concluir que la situación es la misma: serias limitaciones impuestas por una ley orgánica obsoleta y un deterioro institucional cada vez más acuciante, a nivel de municipios, del Instituto de Desarrollo Municipal (IDM), de CONAVI, etc.

2. Situación política en el cumplimiento de este derecho

El gran mérito del año 1998 es habernos devuelto a la realidad, y por obra y gracia de la crisis político-económica se nota con mayor claridad la fragilidad de nuestro sistema político.

En todos los ámbitos, el derecho a participar es generalmente una concesión graciosa de los que están en el poder, y no se establece ninguna fórmula o mecanismo que sirva para estimular una participación ciudadana más real. En muchos casos, la ciudadanía es como un espectador de cine o televisión, que observa cómo se desarrolla "el espectáculo de la política", pero no encuentra forma alguna de intervención para hacer oír su voz.

En el caso de los municipios, los espacios más dinámicos en este aspecto, se vió que en varios de ellos continúa la política de acercar al estado y a la ciudadanía en la búsqueda de soluciones a los problemas vecinales: Atyra, Horqueta, Concepción, Fernando de la Mora, Villa Elisa, San Juan Bautista, Luque, son buenos ejemplos de que cuando hay voluntad política se encuentran diversas fórmulas para promover la participación ciudadana. Días de

gobierno en los barrios, jornadas de planificación conjunta o Audiencias Públicas son las iniciativas más usadas para ello, pero el principal problema sigue siendo que dependen exclusivamente de la voluntad del Intendente Municipal.

Para constatar esta realidad, el caso de la Municipalidad de Asunción la refleja acabadamente. 1998 ha sido en este municipio el año del retroceso de todo lo logrado anteriormente. La Audiencia Pública del año pasado, donde las Comisiones Vecinales presentaron varios proyectos de trabajo y en la que el intendente se comprometió a apoyarlos, no pasó de un mero acto protocolar. De 125 proyectos, con un presupuesto de cerca de 20.000 millones de guaraníes que se presentaron, fueron incluidos sólo 53 proyectos a un costo de 3.800 millones de guaraníes. Únicamente 12 se concretaron, con una inversión de cerca de 500 millones de guaraníes.

Durante todo el año 1998 la Coordinadora de Comisiones Vecinales se pasó reclamando el cumplimiento de lo acordado y hasta amenazó con declarar persona no grata al Intendente. Burt llegó hasta el Congreso de Comisiones Vecinales para prometer que cuando realice la emisión de bonos cumpliría su promesa, y argumentando que “no hay plata porque los asuncenos no pagan sus impuestos”. Pero el año se acaba y no ha pasado nada, y ahora son las Comisiones Vecinales, con el apoyo de la Junta Municipal de Asunción, las que convocan la Audiencia Pública, a falta de interés del gobierno municipal.

Sin embargo, el telón de fondo es la aplicación por parte de la Administración Burt de una política de hechos consumados donde impone su pensamiento neoliberal. En este sentido, la Alianza en el gobierno asunceno nunca funcionó: si la administración Filizzola hizo un plan maestro para Asunción o para el Jardín Botánico, o tardó 5 años en elaborar un Proyecto de Franja Costera, su aliado Burt, en el mejor de los casos, lo que hace es guardarlo en el cajón.

Por tanto, las Comisiones Vecinales no reciben apoyo de la Administración, se desmantela el Área Social y los espacios de participación como la Audiencia Pública mueren en el abandono.

El Gobierno de la Alianza en Asunción es una gran estafa, porque se había prometido un gobierno que garantizaría la continuidad de un proyecto de participación ciudadana que trajo gran dinamismo y ahora se lo abandona sin explicaciones muy claras. No hay un solo sector político que muestre real interés por defender estos espacios, cuando mucho muestran un aparente apoyo si éstos les sirven para posicionarse mejor en sus internas partidarias.

Frente a esta política, la Coordinadora de Comisiones Vecinales ha llevado adelante un plan de trabajo para fortalecer sus organizaciones; convocó al Congreso anual, con un buen nivel de respuesta y participación, en el que resolvió emplazar al Intendente por 100 días para el cumplimiento de sus promesas, y capacitar a los dirigentes vecinales en la elaboración de proyectos y gestión de recursos. Sin embargo, todavía será largo el camino para lograr una capacidad real de movilización y así recuperar el espacio que estaba ganando en cuanto a la toma de decisiones fundamentales, tales como la definición del marco legal o la distribución presupuestaria.

En síntesis, la posibilidad de participación de las organizaciones vecinales en el ámbito municipal, incluso en Asunción, depende exclusivamente de la voluntad del intendente de turno.

El gobierno central no ha tenido emprendimientos importantes en el sentido de promover mejores condiciones de coordinación con gobernaciones y municipios, ni de programas de fortalecimiento y capacitación institucional, ni para promover la participación ciudadana. A mediados de noviembre, por decreto del Poder Ejecutivo, se conforma una Comisión Nacional para la descentralización del estado y se anuncia un plan piloto en el departamento de Caaguazú en respuesta a los insistentes reclamos de los gobernadores.

3. Acciones y Omisiones (avances, permanencias y retrocesos)

Las Comisiones Vecinales, en gran número, siguen activando en la mejora de las condiciones de vida de sus barrios: dotación de infraestructura básica como empedrado, desagüe cloacal, luz, mantenimiento de caminos, puentes vecinales, construcción de escuelas, son las actividades más comunes. Y sin duda, el auge de este fenómeno se da dentro del marco del sistema democrático que estamos construyendo, porque es a partir de las elecciones municipales de 1991 que la ciudadanía entiende que hay nuevas condiciones, distintas a las de la dictadura, que le permite pensar que es posible lograr a través de estas organizaciones una forma distinta de relacionarse con los gobiernos municipales y otras autoridades.

Pero esta participación está reducida hasta ahora al apoyo material que reciben para estas obras y son aun muy pocas las experiencias donde se busca que la ciudadanía tenga posibilidades de incidir efectivamente en las decisiones más importantes en cuanto al desarrollo de la ciudad en la que vive, o en cómo y dónde se van a utilizar los recursos disponibles. El gran esfuerzo que realizan las Comisiones Vecinales puede perderse debido a la falta de los mecanismos mínimos adecuados que aseguren la participación creciente de la ciudadanía en las decisiones que luego la afectan profundamente en sus condiciones de vida.

En cuanto a las organizaciones de los Sin Techo, que luchan por la regularización de ocupaciones urbanas, tampoco hubo avances, y este año significó una repetición de los anteriores: organizaciones cada vez mas débiles que no logran la aplicación efectiva del Programa de Regularización de las ocupaciones en el área metropolitana. Es notable, por otra parte, que este año las movilizaciones no tuvieron la presencia e impacto que en otros anteriores.

La dirigencia ciudadana debe aprovechar las instancias de participación que se están dando y generar experiencias movilizadoras y transformadoras que puedan ser ejemplos. Para ello es fundamental que puedan establecerse alianzas con otros sectores interesados en el cambio y obligar de esa manera a los sectores políticos, tan enfrascados en sus propios intereses, a promover, a partir de las propuestas ciudadanas, proyectos de desarrollo del país, de las regiones o de las ciudades donde ejercen el poder político.

4. Resumen de casos y datos

a) Comisiones Vecinales

En el año se realizaron congresos de Comisiones Vecinales en Luque, Asunción, Villa Elisa, Fernando de la Mora y el Congreso de Comisiones Vecinales del Departamento de

Cordillera.

Estos espacios son importantes pues constituyen los primeros pasos en el camino de una coordinación de las organizaciones barriales y de éstas con las autoridades municipales.

En Asunción, el VIº Congreso, convocado por la Coordinadora de Comisiones Vecinales, tuvo una buena respuesta de las organizaciones de base. En él se formularon duras críticas a la política implementada por el Intendente Burt, y se resolvió luchar por los espacios ganados hasta el momento, y que corren riesgos de perderse. A fines del año, realizaron la Audiencia Pública en la que ratificaron los pedidos de inversión en obras barriales y anunciaron el rechazo al presupuesto presentado por Burt, en el que el rubro destinado a obras no alcanza ni a la mitad de lo ejecutado en el año 1996.

b) Audiencias Públicas

Siete municipios realizaron la experiencia de "Audiencias Públicas de Presupuesto": Fernando de la Mora, Emboscada, Carapeguá, San Ignacio, San Juan Bautista, Villa Elisa y Limpio.

Participaron de estos eventos, además de las Comisiones Vecinales, diversos grupos como asociaciones de padres, entidades culturales, deportivas, artesanos, cooperativas y miembros de la Policía Nacional. En estas Audiencias, la ciudadanía tiene la posibilidad de recibir información escrita y verbal sobre el estado de las finanzas municipales y luego la de presentar sus propuestas.

El Intendente se compromete a seleccionar los pedidos e incluirlos en el presupuesto del año próximo. Esta selección se hace en base a consultas con representantes de las organizaciones vecinales. Posteriormente, al tener aprobado el presupuesto, se tiene una reunión informativa en la que se conoce qué propuestas fueron incluidas. Los vecinos aportan siempre como contrapartida en dinero, materiales o mano de obra, lo que posibilita potenciar los recursos municipales.

Las principales demandas se dan en torno a necesidades de infraestructura urbana, protección al medio ambiente, construcción de escuelas o colegios, rubro para maestros, tratamiento de agua servida, salud, etc. En todas estas las Audiencias realizadas, las autoridades se comprometieron a realizar una segunda reunión informativa, en junio del año próximo, para informar sobre la ejecución del presupuesto.

c) Luque se movilizó en defensa de su patrimonio

Importantes y multitudinarias movilizaciones realizaron los luqueños en contra de la pretensión del Dr. Jorge Raúl Garcete, Procurador General y Ministro del Interior de la administración Wasmosy, de cobrar al municipio luqueño mas de 1.600 millones de guaraníes de honorarios por el caso en que dicho municipio perdió mas de 280 hectáreas de terreno. El citado abogado había realizado ese trabajo en su calidad de procurador, por lo que no correspondía cobrar esos honorarios. Así lo entendió el Dr. Raúl Netto, ex-subprocurador, quién renunció por ética a su parte, pero el Dr. Garcete insistió en el cobro de los mismos.

Estas movilizaciones contaron con el apoyo de todos los intendentes de la zona metropolitana, quienes se adhirieron al reclamo de los luqueños y exigieron que el citado terreno, en poder de la Fuerza Aérea, sea convertida en un parque ecológico.

5. Conclusiones y recomendaciones particulares

- Institucionalizar la participación ciudadana es la clave fundamental para poder asegurar que la misma no dependa de la mera voluntad de las autoridades de turno. Es necesario que los sectores ciudadanos organizados piensen y propongan creativamente nuevas formas de participación o utilicen las que están establecidas en la Constitución.
- El proceso de reformas de la Ley Orgánica Municipal, o de instituciones como el CONAVI, así como del funcionamiento de las organizaciones vecinales, deben hacerse a partir de un amplio debate en el que ningún sector esté excluido. Hay una especie de monopolio de los partidos políticos en las decisiones que hacen al rumbo de nuestra democracia, en las que casi siempre hacen primar sus intereses, por lo que se hace fundamental abrir el espectro del debate. Es importante tener en cuenta las experiencias positivas de participación que se están dando y darle un marco legal más adecuado, de modo a evitar que estén al arbitrio o intereses políticos de las autoridades.
- El gobierno debe encarar un verdadero plan de apoyo al fortalecimiento institucional de los municipios, las gobernaciones y entes como CONAVI y el IDM. Es imposible pensar en proyectos de desarrollo serios con instituciones que no tienen las capacidades y condiciones básicas para cumplir eficazmente con sus funciones.
- Capacitar a la dirigencia debe ser un esfuerzo más permanente, y debe estar dirigido a los puntos débiles de la organización: capacidad de planificar y elaborar proyectos de trabajo a mediano plazo por lo menos, capacidad de negociación con las fuerzas políticas, que son las que realmente deciden, y considerar formas organizativas más creativas. Es bueno que los dirigentes aprovechen el debate sobre la modificación de la Ley Orgánica Municipal para garantizar los espacios de participación que han ganado hasta el momento.

BIBLIOGRAFÍA

- Análisis del Mes, Nros. 145 al 150, Noviembre/97 a Octubre/98. Base Ecta, Asunción, 1997/98.

- Entrevista al Sr. Raúl Monte Domecq, responsable del Programa de Audiencias Públicas de Presupuesto del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

ORGANIZACIONES CAMPESINAS

Quintín Riquelme

Centro de Documentación y Estudios - CDE

La lucha por la tierra y la subsistencia, constituyen los dos ejes centrales sobre los cuales se movilizan los campesinos organizados actualmente. La grave crisis económica que afecta al país, y de manera mucho más aguda al de los pequeños productores y sin tierra, crea un ambiente de incertidumbre y descreimiento hacia las propuestas que se generan tanto en el sector público como el privado, acelerando los procesos migratorios a la periferia de los centros urbanos. Recientes investigaciones concluyeron que los sectores más vulnerables de la población rural están pasando rápidamente de su condición de pobres a la de indigentes. El fracaso de la “reforma agraria y el desarrollo rural” fue reconocido por el propio Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en un trabajo elaborado conjuntamente con el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El estudio reveló que los asentamientos rurales no produjeron el arraigo de los campesinos, sino que en varios de ellos se pudo observar la rápida reconcentración de la tierra y los propios beneficiarios se convirtieron de nuevo en campesinos sin tierra. El Instituto de Bienestar Rural (IBR) reconoció igualmente que son 180.000 las familias rurales que necesitan urgente asistencia por encontrarse por debajo de la línea de pobreza admitida. Esta situación de indigencia, más la resistencia del Congreso de reformar el actual Estatuto Agrario que mejore el marco legal para la reforma agraria y el desarrollo rural, conduce a una total anarquía.

1. Persecuciones y atropellos

Representantes de la Coordinadora Nacional de Unidad Campesina (CNUC), presentaron a la Cámara de Senadores una denuncia en donde señalan la existencia de una grave amenaza contra 50 ocupantes de un terreno en la localidad de Costa Nueva, distrito de 25 de Diciembre (San Pedro). La denuncia menciona que los mismos serían masacrados por los efectivos policiales debido a la resistencia que tienen de abandonar el lugar que ocupan desde hace tres años a pesar de los siete desalojos que ya han sufrido.

La Federación Nacional Campesina (FNC) solicitó la intervención de la Comisión de Derechos Humanos del Senado para poner fin a la persecución policial que sufren 127 campesinos de la comisión vecinal Santa Carmen del distrito J.Eulogio Estigarribia (Caaguazú); la comisión vecinal pretende desde hace 5 años la expropiación de un terreno perteneciente al Gral. (SR) Roberto Knopfelmacher.

Campesinos del asentamiento Santa Rosa mí, el distrito de Curuguaty (Canindeyú), llegaron al Parlamento, a la Comisión de Derechos Humanos, para denunciar el hostigamiento de que son objetos desde hace cuatro años, de parte de capangas al servicio del empresario brasileño Joaquín Fernández Martins. Éste es acusado por los campesinos de liderar una gavilla de civiles armados que crea zozobra a los pobladores; se lo acusa también de una serie de delitos, incluido el asesinato del menor Richar Sosa de 14 años, ocurrido en enero del 1996 y del cual quedó impune.

Otro hecho similar es el denunciado por 500 campesinos asentados en cuatro colonias ubicadas en las tierras expropiadas de la Compañía Paraguayo Argentina S.A. (CIPASA) de la familia Antebi, en los departamentos de Concepción y Amambay. La denuncia indica que

efectivos policiales al mando del suboficial en actividad, Gregorio Helman y un grupo paramilitar comandado por el Cnel. (SR) Carlos Sisa, acosan permanentemente a los asentados desde principio de este año. Ambos grupos responden al ex dueño Roberto Antebi y están amparados por el juez de Paz local, Bernardino González Romero, quien declaró que Antebi es su amigo y su patrón. Del latifundio de 408.000 hectáreas fueron expropiadas 227.000 en el año 1995. Desde entonces, las familias que fueron poblando dichas tierras con la asistencia del Instituto de Bienestar Rural (IBR), recibieron permanente hostigamiento por los grupos citados a los efectos de obligarles a abandonar el lugar legalmente ocupado.

En Edelira 70 (Itapúa), una comisión vecinal integrada por 182 familias y cuyo objetivo es la expropiación de 1.000 hectáreas de una propiedad de 1.700 has. perteneciente a la Fuerza Aérea, es víctima de persecución y amenazas por parte de los militares que con tiroteos y vuelos rasantes de aviones atemorizan a los campesinos acampados cerca del lugar desde tres años atrás. La expropiación fue rechazada por el Parlamento Nacional.

En el lugar conocido como Azotey, Concepción, campesinos que ocupan una propiedad de 17.000 hectáreas del brasileño Domingo Medeiros, estuvieron a punto de llegar a un enfrentamiento con los policías a raíz de un operativo de desalojo. Los ocupantes habían detenido a dos agentes policiales vestidos de civil quienes realizaban una investigación en la zona de los sin tierra por sospechosos de ser civiles armados al servicio del propietario. Este hecho motivó la movilización de alrededor de 100 policías del departamento, quienes rodearon el asentamiento con el propósito de rescatar a sus dos colegas, pero éstos ya habían sido liberados poco antes. La propiedad del brasileño está ocupada por un total de 750 campesinos desde hace tres meses. Dos de los ocupantes fueron detenidos por orden judicial, y uno de los motivos de la retención de los agentes policiales fue solicitar a cambio la libertad de sus dos compañeros.

2. Asesinatos

En el asentamiento conocido como Kururúo, distrito de San Estanislao (San Pedro), el 3 de agosto fue asesinado Julián Benítez Portillo y herido de gravedad su compañero Sabino Melgarejo. Ambos forman parte de la comisión vecinal Oñondivepa, que desde el año 1995 busca ampliar la colonia con una fracción de terreno perteneciente a José Barrail. Los campesinos ocuparon el terreno en nueve ocasiones y en todas las oportunidades fueron desalojados. Actualmente se encuentran acampados al costado del mismo. De acuerdo a la denuncia de los miembros de la comisión vecinal, los asesinos habrían sido unos brasileños contratados por los terratenientes de la zona y que en varias ocasiones ya habrían amenazado de muerte a los componentes de los sin tierra. Sin embargo, la versión policial señala que ambos son abigeos y que fueron sorprendidos por los guardias civiles de la ganadera Don Pedro, de Pedro Zuccolillo, en momentos en que estaban faenando un vacuno. Esta versión fue desmentida por los campesinos y lanzada al sólo efecto de confundir a la opinión pública. El caso se presentó a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores que prometió investigar el hecho.

El acontecimiento que provocó el mayor impacto y conmoción en la opinión pública fue el sucedido en las tierras de CIPASA, de la familia Antebi, en Concepción. A la mañana del miércoles 11 de noviembre, fue asesinado el campesino Gumerindo Pavón Díaz, de 22 años, y torturado gravemente su compañero Víctor Ramón Fernández, de 17 años, por un grupo de civiles armados que operan en la zona. A raíz de este hecho, los campesinos

quemaron un puesto policial y una vivienda de la estancia Santa Lucía, de los Antebi, continuando la tensión hasta la fecha de presentación de este informe.

3. Desalojos y detenciones

Sin tierras nucleados en la Coordinadora Campesina de Ñeembucú, realizaron tres ocupaciones en el departamento: una en una propiedad de 2000 hectáreas perteneciente a un ciudadano suizo en el distrito de Mayor Martínez, en la que ingresaron 130 familias; otro en Islería, del distrito de Isla Ombú, en un terreno perteneciente a Rodolfo y Angel María Antola; y el tercero en San Juan del Ñeembucú, en una propiedad perteneciente a Juan Gregorio Gómez Cálcena. En los tres casos, los dueños presentaron querrela criminal y solicitaron el desalojo. En el de Mayor Martínez, la jueza María Esther Fleitas Noguera, de la circunscripción judicial de Pilar, se negó a firmar una orden de desalojo propuesto por el fiscal de la circunscripción. A raíz de esta negativa de la jueza, la Corte Suprema de Justicia la suspendió por incumplimiento de sus funciones, sin embargo, la comunidad local realizó una manifestación de apoyo a favor de la decisión tomada por la jueza.

En los dos últimos casos, la solicitud de desalojo fue cumplida produciéndose la detención de 15 ocupantes, 10 de Islería y 5 de San Juan. Los 5 detenidos de San Juan fueron posteriormente trasladados a la cárcel de Tacumbú, donde el 13 de marzo falleció de un derrame cerebral Sebastián Esteban Báez, joven campesino del lugar. El cura párroco de Pilar, Domiciano Ramírez, responsabilizó de este hecho a los camaristas del tribunal de Pilar por haber ordenado el traslado de los detenidos a la cárcel de Asunción.

En Itapúa, en el distrito de San Rafael del Paraná, los sin tierra realizaron tres ocupaciones: en el mes de mayo ocuparon un establecimiento ganadero de 700 hectáreas perteneciente a Eduardo Prayones. Éste presentó querrela criminal para el desalojo de los ocupantes, lo que aún no fue efectivizado.

En junio, 66 campesinos fueron detenidos y encarcelados por ocupar una propiedad de 4.085 hectáreas perteneciente a Walter Augus Ehrenhardt. Familiares y amigos de los sin tierra, realizaron una manifestación en la ciudad de Encarnación en protesta por la detención de los mismos, y actualmente 6 de ellos realizan una huelga de hambre. En noviembre, todos continúan en la penitenciaría regional.

En la localidad de Naranjito, donde 49 campesinos ocuparon una propiedad de 150 hectáreas perteneciente a un ciudadano alemán que no reside en el país, los ocupantes fueron detenidos y reclusos en la cárcel de Encarnación, donde continúan detenidos.

En el departamento de Canindeyú se produjeron cuatro casos de conflictos: dos en Villa Ygatymí y dos en Curuguaty.

En Ygatymí, en el asentamiento conocido como Nueva Alianza, 98 familias que ocupan desde hace tres años un terreno perteneciente –supuestamente– a Celso Urunga de Ciudad del Este, demoraron por tres días en carácter de rehenes al juez de Paz del distrito y a tres efectivos policiales, quienes concurren al asentamiento con intenciones de decomisar rollos presuntamente extraídos por los ocupantes. El juez y los tres policías denunciaron que durante el "secuestro" fueron torturados por los campesinos. El hecho ocurrió en junio y fue ampliamente difundido por los medios de prensa. Diez de los campesinos implicados en este caso fueron detenidos y continúan presos.

El segundo caso ocurrió en la colonia La Morena, donde 50 campesinos ocuparon una reserva forestal cuyo propietario es el brasileño Amilton José Andreis de la ciudad de Guaira, Brasil. La propiedad tiene 4.000 hectáreas. No hubo noticias de desalojo.

Los otros dos casos ocurrieron en el distrito de Curuguaty. El primero en la colonia Tapiakua. En esta localidad, 72 familias ocuparon en el mes de mayo una propiedad de 1.300 hectáreas perteneciente a la inmobiliaria Integral S.A. Las mismas fueron desalojadas en junio por orden judicial y 43 de los ocupantes fueron detenidos y derivados a la cárcel regional de Ciudad del Este, donde aún guardan reclusión. El segundo caso ocurrió a fines de junio en la localidad de Jasy Cañy, donde 43 ocupantes fueron detenidos y derivados a la comisaría de San Estanislao. En la misma, estuvieron hacinados en un calabozo de 6 mts. x 4 mts. con otros 40 detenidos. La prensa dio amplio destaque a la forma en que fueron tratados los sin tierra. Posteriormente fueron derivados a la cárcel de Coronel Oviedo, de donde varios de ellos recuperaron su libertad. No hay noticias si alguno sigue guardando reclusión.

En Misiones, en la compañía Ibañez Rojas de San Juan Bautista de las Misiones, 71 familias campesinas ocuparon la estancia Ganadera S.A., de Marcelo Sisul, el 14 de mayo del corriente año. Cinco días después fueron desalojadas, detenidas en su totalidad y trasladadas a la cárcel regional conocida como Abraham Cue. Entre los detenidos se encontraban 8 mujeres y 8 niños. Las mujeres y los niños fueron liberados/os pocos días después, no así los hombres quienes permanecieron detenidos por varios meses; los últimos tres que quedaban recuperaron su libertad el 6 de noviembre.

San Pedro, el departamento más conflictivo de los últimos años, curiosamente este año quedó relegado, no porque no exista conflicto sino por la poca publicidad que le ha dado la prensa. En lo que va del año sólo dos casos fueron mencionados, los de Nueva Costa y de Pindoty, de General Aquino. En esta compañía, 58 familias ocuparon en el mes de marzo de este año un terreno de 1.110 hectáreas perteneciente a José Cayetano Lauro. Los mismos fueron desalojados en mayo por orden del juzgado de 1ra. instancia en lo criminal de San Estanislao, y 32 de ellos fueron detenidos y derivados a la comisaría del mismo distrito. Es el segundo desalojo que sufren.

En la compañía Toledo, distrito de Raúl A. Oviedo, 120 familias que ocupaban una propiedad de 5.000 hectáreas perteneciente a Pedro Elías Ansiaux, sufrieron desalojo. 64 de los ocupantes fueron detenidos y reclusos en la cárcel de Coronel Oviedo. Dos de los sin tierra, Wilson Andrés Benítez y Luís Díaz, denunciaron haber sido torturados salvajemente por efectivos policiales de la comisaría del lugar, al mando del subcomisario Genaro Torrez Alvarenga. La denuncia fue radicada ante la Comisión de Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado.

En la localidad de Chacoré, distrito de Repatriación (Caaguazú), campesinos sin tierra que venían ocupando, desde agosto de 1995, un inmueble perteneciente a Julio Leiva, -ex-funcionario del IBR que se adjudicó en 1976 aproximadamente 1.100 hectáreas de tierra que debían ser distribuidas a los campesinos, de acuerdo a la denuncia que presentaron- fueron desalojados violentamente el día 27 de setiembre del corriente año. Poco después de ocurrido el desalojo, los ocupantes atacaron un puesto policial montado en el lugar de los hechos por orden judicial para resguardar la propiedad. Los cuatro efectivos policiales fueron despojados de lo que tenían en su poder, entre armas y otros elementos. A raíz de

este hecho, el juez de Paz de Repatriación ordenó el allanamiento de varias viviendas en las cercanías del asentamiento, encontrándose en el Oratorio del lugar varios de los elementos buscados. El juez dictó orden de captura contra 22 mujeres y 5 hombres, de los cuales dos ya fueron privados de su libertad. Una mujer embarazada de 8 meses, esposa del presidente de la comisión vecinal, perdió su bebé a raíz de los golpes recibidos durante el desalojo. Quince días después, la policía detuvo a otros 6 campesinos. Por su parte, dirigentes de la Federación Nacional Campesina denunciaron ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado los actos de atropello y abuso de autoridad tanto judicial como policial en contra de los campesinos. Denunciaron igualmente, la actuación parcialista de la senadora Aida Solalinde, quien en todo momento favoreció al latifundista y a la acción de los policías. El ambiente de tensión, lejos de disminuir, sigue agravándose y se corre el riesgo de ocurran hechos de mayor violencia.

En Puerto Indio (Alto Paraná), 70 familias campesinas ocuparon un terreno de 600 hectáreas, supuestamente propiedad del actual Gobernador del departamento Jotvino Urunaga. Los ocupantes presumen que las tierras son fiscales. Dentro del predio se encuentra una pista de aviación que opera clandestinamente.

En la cárcel de Ciudad del Este, se encuentran detenidos 42 campesinos, de los cuales 31 fueron privados de su libertad a raíz de la ocupación de la Estancia Soledad, del distrito Los Cedrales, y 12 de Minga Guazú (km 32), de un terreno perteneciente a la firma "Holus". Los sin tierras pasan por momentos críticos debido a que están entre temibles delincuentes comunes en la cárcel de Ciudad del Este.

Conclusiones y recomendaciones

- Reforzar los controles sobre los organismos inferiores de las instituciones públicas (juzgados de paz, fuerzas públicas, etc.) que operan en el interior del país, a fin de salvaguardar su imagen y de dar cumplimiento a las disposiciones legales existentes.

- Las denuncias sobre persecuciones y atropellos en asentamientos, incluso en los constituidos legalmente, muestran la debilidad de las instituciones del Estado. El hostigamiento permanente a los pobladores de las extierras de Antebi en Concepción y Amambay es el caso más llamativo, donde la presencia de efectivos policiales en servicio activo junto con el grupo paramilitar, ambos al servicio del ex-dueño, crean zozobra a los pobladores sin que ninguna otra institución del Estado pueda ponerles freno. Lo más grave es la denuncia de los pobladores sobre la supuesta complicidad del propio juez local, que no ha hecho ninguna acción para evitar los hechos denunciados y menos para castigar a los culpables.

- La reforma del Estatuto Agrario es otro de los temas que necesitan una urgente atención, a los efectos de crear un nuevo marco legal que posibilite la búsqueda de soluciones más rápidas a los graves problemas de tierra que afectan actualmente a un amplio sector de la población rural.

- Así también urge la formulación de una estrategia de desarrollo rural, cuyo eje central sea la diversificación de la producción y la sustentabilidad de los recursos naturales. La misma debe contemplar a su vez las necesidades e intereses específicos del pequeño productor agrícola que actualmente no cuenta con el respaldo necesario para mejorar su calidad de vida.

PARTICIPACION POLITICA

Óscar López Rodas

DECIDAMOS - Campaña por la Expresión Ciudadana

En mayo de 1998, se realizaron las elecciones más libres y transparentes de toda la historia del Paraguay. Formalmente hablando, podemos decir entonces que ahora sí vivimos en democracia; sin embargo, nos quedamos con una rara sensación de incomodidad al ver que la "democracia" que nos ofrecen está cada vez más lejos de los problemas y necesidades que sufrimos todos los ciudadanos/as.

El informe de este año enfocará tres puntos: a) la legalidad y legitimidad del proceso electoral que vivimos; b) la correspondencia entre el sistema político que estamos construyendo al buscar una sociedad más democrática, con las posibilidades que ésta ofrece para la solución de los problemas reales del país; c) revisar otros factores que obstaculizaron el ejercicio de los derechos políticos.

Resumen del año electoral

Enero

- El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), reconoció al Tribunal Electoral del Partido Colorado la potestad de comunicar oficialmente a dicho tribunal la lista ganadora de las internas partidarias. Con esta resolución, el TSJE, reconoció a la dupla Oviedo-Cubas, como los candidatos oficiales de dicho partido. Desde varios sectores políticos, se acusó al TSJE de violar la Ley Electoral, considerando que esta ley dispone que sea el partido político el que haga la comunicación.
- El Tribunal Militar Extraordinario (TME), ordenó la detención del general (SR) Lino Oviedo, en el expediente que lo acusa de sedición por los sucesos del 22 al 24 de abril de 1996. El Gral Oviedo estaba, en ese momento, cumpliendo el arresto disciplinario ordenado por el presidente Wasmosy. Esta resolución del TME, creó incertidumbre con respecto a la candidatura de la ANR.
- El 30 de enero, en ausencia del presidente Juan Carlos Wasmosy, y ante los rumores de que el juez Angel Cohene otorgaría la libertad a Lino Oviedo, las FFAA reaccionaron con un despliegue militar por aire y tierra como medida de intimidación.
- Militares impusieron la demolición de la muralla del TSJE, lo que generó roces entre el presidente del TSJE y el presidente de la República, Juan Carlos Wasmosy.

Febrero

- La intención del presidente Juan Carlos Wasmosy de prorrogar las elecciones fue denunciada por varios sectores; de acuerdo con estas denuncias, Wasmosy habría hecho consultas al Presidente del Brasil. Varios diplomáticos se pronunciaron a favor del respeto a los plazos electorales y la vigencia del estado de derecho.
- Embajadores organizaron una reunión de apoyo al trabajo del TSJE. Asimismo, llegó a

nuestro país una misión oficial de observación de la OEA.

- Las mesas directivas de las dos cámaras del Congreso Nacional se autoasignaron un escandaloso aumento. Ante la reacción de la opinión pública, los parlamentarios renunciaron al privilegio.
- Abogados del general (SR) Lino Oviedo, presentaron una serie de recusaciones en contra de magistrados y miembros de la Corte Suprema de Justicia, que debían atender el pedido de Hábeas Corpus en favor del general. Distintos sectores, calificaron estas acciones como abusivas.
- El Tribunal Electoral de la Capital, Primera Sala, decidió inscribir a la dupla Oviedo-Cubas, como candidatos oficiales del Partido Colorado para las elecciones del 10 de mayo.
- Wasmosy y Argaña se mostraron muy unidos, en un acto público en recordación del fundador del Partido Colorado.
- La campaña de la Alianza opositora, se vio marcada por la apatía y la falta de dinamismo. Opositores denunciaron que medidas del juez Hugo López sobre el caso de las actas adulteradas, eran parte del plan para suspender las elecciones.
- El presidente Juan Carlos Wasmosy, solicitó a la Conferencia Episcopal Paraguaya que actúe como mediadora en la crisis política.

Marzo

- La Conferencia Episcopal Paraguay (CEP) convocó a un diálogo a representantes de los poderes del Estado y de los partidos políticos, a fin de buscar una salida a la crisis política. La intención de utilizar este espacio para suspender las elecciones, fracasó ante la firme postura de la oposición y de los obispos.
- La Cancillería Nacional buscó el apoyo del Secretario General de la OEA a la postura del gobierno de suspender las elecciones, pero esta intención fracasó ante la firme postura del mismo en apoyo al proceso democrático.
- Se escucharon insistentes rumores de golpe de Estado. Los países del Mercosur advirtieron sobre un posible bloqueo, en caso de producirse el golpe.
- En la convención de la ANR, solicitaron la prórroga de las elecciones. Sectores colorados, al igual que el propio presidente de la República, cuestionaron la transparencia de los padrones electorales y exigieron un procedimiento para verificar sus denuncias, al tiempo de atacar duramente al TSJE.
- La Alianza Democrática presentó su programa de gobierno
- El Tribunal Militar Extraordinario condenó a Lino Oviedo a 10 años de prisión por insubordinación a las Fuerzas Armadas.

Abril

- La Corte Suprema de Justicia (CSJ) ratificó la condena a 10 años de prisión para Oviedo, dictada por el TME. Los candidatos de la ANR son finalmente, Raúl Cubas Grau y Luis

María Argaña.

- Se intensificaron las campañas electorales. El candidato colorado Raúl Cubas, prometió indultar al Gral. Oviedo, en caso de ganar las elecciones.

Mayo

- El 10 de mayo se realizaron las elecciones generales, con una amplia participación ciudadana. Votaron más del 80% del total de las personas habilitadas.

- El resultado de las elecciones dio un amplio triunfo al Partido Colorado y constituyó un duro golpe para la Alianza opositora.

Resultados de la votación – resumen nacional Presidente y Vicepresidente de la República

Partido	Presidente	Vicepresidente	Votos	Porcentaje
ANR	Raúl Cubas Grau	Luis María Argaña	887.196	53,75%
PRF	Luis Campos Doria	Roberto Ferreira Sanabria	8.139	0,49%
PB	Gustavo Bader Ibáñez	Silverio Segovia Talavera	4.192	0,25%
ALIANZA	Domingo Laíno	Carlos Filizzola	703.379	42,61%
En blanco			17.031	1,03%
Nulos			30.788	1,87%

Fuente: Justicia Electoral, 1998

Resultados de la votación – resumen nacional Cámara de Senadores

Titulares	Porcentaje	Suplentes	Porcentaje	
ANR	24	53,33%	17	56,67%
ALIANZA	20	44,44%	13	43,33%
P. BLANCO	1	2,22%	30	

Fuente: Justicia Electoral, 1998.

Junio

- El TSJE proclamó a los ganadores de las elecciones del 10 de mayo.

- Se aprobaron algunas modificaciones a la Ley Electoral, tal como la propuesta de que el Consejo del Registro Electoral tenga carácter permanente. Colorados y liberales apoyaron el artículo que establece que ellos tendrán la presidencia y vicepresidencia del citado organismo.

Julio

- La conformación de las nuevas mesas directivas del Parlamento, demostraron la división de la bancada colorada. Los argañistas, aliados con la oposición, ganaron la presidencia de ambas cámaras, lo que dejó fuera a los representantes del oviedismo.

- Se acentuaron las críticas internas en los partidos de oposición, y todos trataron de justificar y responsabilizar a otros de las consecuencias de la derrota.

Agosto

- El 15 de agosto asumió el nuevo gobierno. El flamante presidente, a través del Decreto N° 117 del 18 de agosto, conmutó la pena de 10 años impuesta a Oviedo reduciéndola a tres meses, dejándolo en libertad al considerar cumplida la dicha sentencia.
- Todos los sectores no oviedistas reaccionaron y conformaron el Frente Democrático, que nucleó a argañistas, opositores y sectores sociales que intentaron tímidas movilizaciones y denunciaron la ilegalidad de la medida.
- Cubas conformó un nuevo Tribunal Militar Extraordinario, que declaró libre de culpa y pena a Oviedo.
- El Parlamento Nacional presentó recursos ante la Corte Suprema de Justicia, en contra del Decreto N° 117, lo que produjo una situación de enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Setiembre

- La Corte Suprema de Justicia, declaró nula la sentencia del Tribunal Militar Extraordinario, que dejó libre de culpa y pena al Gral. (SR) Lino Oviedo.

Octubre/Noviembre

- Afloraron indicios de diferencias entre Cubistas y Oviedistas.
- Se rompió el cogobierno en la Municipalidad de Asunción, hecho que debilita a la oposición.
- Se denunció un pacto entre colorados y liberales para el nombramiento del Defensor del Pueblo. Grupos ciudadanos reclamaron que dicho nombramiento se realice por idoneidad y trayectoria, y no en base a la filiación política.
- Se dio inicio a los preparativos para las internas en los principales partidos. Se perfila dura campaña en la ANR; en el PLRA, por otra parte, el principal movimiento está en crisis.

Legalidad y legitimidad del proceso electoral

No podemos desconocer la importancia de sostener la legalidad y legitimidad del proceso electoral como uno de los pilares de una sociedad democrática. Para determinar si se dieron esas dos condiciones básicas, es importante precisar algunos puntos, como qué tan transparentes fueron la organización y los procedimientos electorales, qué grado de credibilidad tuvo la actuación de la Justicia Electoral y si se respetaron las disposiciones legales en la materia.

Inscripción, elaboración y verificación de los padrones

El nuevo padrón, que ya mostró su eficacia y transparencia en las últimas elecciones municipales, pasó otra vez por una dura prueba en éste proceso electoral.

**Número de electores habilitados
Elecciones de 1996(*) y 1998**

1998	2.049.449
1996	1.797.089
Incremento	252.360
Incremento (%)	14%

Fuente: Justicia Electoral, 1998.

(*) Incluye sólo electores nacionales.

Desde el punto de vista del alcance de esta campaña, tal como se ve en el cuadro precedente, fue un triunfo de la Justicia Electoral, que alcanzó la meta que se había propuesto.

El cuestionamiento a los padrones fue el más importante de todos los que hicieron los colorados al proceso electoral. Sin embargo, luego de muchas denuncias, nunca llegaron a presentar pruebas contundentes en relación a las mismas. La Justicia Electoral accedió a realizar un control muestral, y en un rápido chequeo, demostró que varias de estas denuncias no tenían consistencia. Luego que la Corte Suprema confirmó la pena, y por tanto la inhabilitación del General Oviedo, los colorados ya no reclamaron, lo que hace suponer que sólo les interesaba en la medida que les servía para sacar a Oviedo de la carrera presidencial.

En este sentido, el Partido Colorado tiene una gran deuda con el proceso democrático, porque hasta ahora ninguna de sus facciones ha sabido respetar el resultado de las urnas. Y en su momento, cuando los resultados no les favorecía, cada uno de los movimientos amenazó con desconocer la legitimidad de las elecciones.

Por otra parte, la Justicia Electoral recibió el apoyo de todos los demás sectores, incluso de misiones técnicas como las de la OEA, quienes certificaron la pureza de los padrones.

Inscripción y habilitación de candidaturas

Procedimientos poco prolijos de parte del TSJE, agregaron tensión innecesaria y cubrieron el proceso con un manto de dudas que pudo haberse evitado. Por ejemplo, cuando el TSJE admitió que fuera el Tribunal Electoral Independiente y no las autoridades del Partido Colorado quien comunique la presentación de candidatos como lo establece el artículo 157, inc. A, de la Ley 834. Otro caso llamativo fue la habilitación de las candidaturas del Partido Blanco, que compitió en las elecciones y posteriormente se verificó que no reunía las condiciones para ser inscriptas.

Organización y procedimiento electoral

La organización del proceso electoral fue impecable, todos los detalles del cronograma se cumplieron en los plazos establecidos y la jornada electoral fue óptima, en logística, organización, etc.

Los cambios introducidos en el procedimiento de votación generaron cierto temor -de que la votación lleve demasiado tiempo o que el electorado termine confundido-, pero una buena campaña informativa con un decisivo apoyo de organismos no gubernamentales y de los medios de comunicación, dieron como resultado una amplia participación, en la que prácticamente no hubo problemas en la aplicación de los nuevos procedimientos. Sin embargo, el sistema de información de los resultados no funcionó bien, recién pasada la medianoche se pudieron dar las primeras proyecciones.

La denuncia de falsificación de copias de actas enviadas para el conteo rápido, agregó algo más de confusión a la situación. Otro intento de cuestionamiento al proceso electoral se dió a través de denuncias sobre adulteración de actas, esto se inició en el Partido Colorado y luego fue extendiéndose al PLRA y al PEN (ver detalles en el informe del año anterior). Pero los jueces desestimaron estas denuncias y las mismas no pasaron de ser, aparentemente, un esfuerzo más de lograr la suspensión de las elecciones, lo que en un momento determinado tuvo mucha fuerza.

Principales actores

Actuación de la Justicia Electoral

Si bien el Tribunal Superior de Justicia Electoral tuvo cierto desorden en su funcionamiento, a pesar de adoptar varias medidas desacertadas, podemos decir que pasó el examen y la tormenta. Finalmente, todos reconocen la legitimidad y legalidad de las elecciones generales pasadas, así como la firme postura del TSJE en el cumplimiento de los plazos que ayudaron al éxito de dichas elecciones.

Otro logro importante es el altísimo nivel de participación en la jornada electoral (más del 81% del total de habilitados) y el impecable desarrollo de la jornada electoral. No se conocen denuncias serias de incidentes o irregularidades que puedan empañar formalmente las elecciones.

Los partidos políticos

La elección se caracterizó por una fuerte polarización entre los candidatos del Partido Colorado, el oficialista, y la Alianza Democrática, conformada por los dos principales partidos de oposición: el Partido Liberal Radical Auténtico y el Partido Encuentro Nacional. Los demás partidos prácticamente desaparecieron y actualmente no hay partidos de izquierda importantes.

La campaña electoral no favoreció el debate sobre los problemas más importantes del país. El Partido Colorado recurrió a su vieja, pero efectiva, estrategia de atemorizar a los funcionarios públicos sobre "el peligro" del triunfo de la oposición. Este esquema de partido-estado demostró su plena vigencia, y como dijera un sacerdote dominico, no se puede hablar de participación real cuando ésta se da a través del arreo, de la presión y del aprovechamiento de la miseria en que está sumido gran parte del electorado.

La oposición no logró constituirse en alternativa real, de igual modo no termina de aprender y repite el mismo esquema: confunde negociación con la obtención de unos cuantos cargos

y antepone los intereses de facción frente a la de idoneidad los nombramientos, como se vio en el proceso de la conformación de ternas para Defensor del Pueblo y la aprobación de la ley de continuidad del Consejo de la Dirección del Registro Electoral.

¿Y la ciudadanía ?

Varios grupos de ciudadanos participaron y dieron su contribución al fortalecimiento de la democracia. Las iniciativas de educación cívica, electoral y política, emprendida por organizaciones no gubernamentales, ayudaron a orientar a los electores sobre las modificaciones en el procedimiento electoral, así como en la motivación a participar del acto. Los Foros Cívicos fueron un intento para establecer vínculos más firmes entre electores y candidatos, a fin de lograr un compromiso más activo entre ambos sectores. Otros sectores no sólo participaron en la capacitación electoral, sino también en la expresión de sus opciones políticas, como el caso del movimiento Ciudadanía Viva, que se organizó para apoyar a la Alianza Democrática.

Una vez más el aporte de organizaciones civiles ayudó a implementar un sistema de control sobre el conteo de los votos, dando una proyección de credibilidad de los resultados electorales en un momento en que se generó incertidumbre sobre los mismos.

A pesar de esto, no podemos hablar de una ciudadanía activa, con un rol decisivo en la construcción de la democracia. En gran medida, predomina la mayoría que se mueve por mecanismos prebendarios o vínculos tradicionales y acríticos. Se nota una ausencia de ciudadanía, lo que deja un margen de acción muy grande a "los políticos" y a sectores económicos poderosos que son los que en definitiva determinan el rumbo del proceso.

Observadores y misiones de asesoramiento internacional

En varios momentos del proceso fue crucial la presencia de observadores y de misiones internacionales, que una vez más debieron jugar al papel de árbitros ante la creciente tensión del proceso electoral. Diversos pronunciamientos de organismos internacionales y de misiones de observación rechazaron la posibilidad de un quiebre institucional, reconociendo posteriormente la legalidad y legitimidad de las elecciones.

Otros obstáculos para la participación

Como nunca los medios masivos apoyaron abiertamente a uno u otro candidato, perdiendo en la mayoría de los casos toda ecuanimidad. De hecho, gran confusión generó en la ciudadanía el ver a diarios con larga tradición de lucha por las libertades apoyar propuestas autoritarias, o aquéllos que mucho tiempo apoyaron a la dictadura, intentando sostener "posturas democráticas". Todo esto, lejos de generar un ambiente de debate serio, creó un clima de "cambalache", donde todo valía con tal de sostener al candidato.

Sistema electoral y construcción de la democracia

Largo y penoso resulta para los paraguayos el paso de una sociedad autoritaria, donde el

dictador con su partido-estado definía unilateralmente qué es lo que nos convenía a todos, a una sociedad donde todos tengamos las mismas posibilidades de participar en la definición de nuestro destino.

Reformar la Constitución, establecer una nueva Ley Electoral, constituir la Justicia Electoral, hacer nuevos padrones que sean confiables para todos, posibilitar que todas las fuerzas políticas puedan ejercer un control sobre el proceso electoral; son los pasos que ya hemos dado, y mucho es lo que avanzamos si recordamos el sistema electoral que impuso Stroessner durante 35 años.

Sin embargo, nuestro sistema electoral tiene algunas características que no favorecen la participación de la ciudadanía y debilitan la posibilidad de construir una democracia más real. Los cuestionamientos más importantes son:

1. Una especie de oligopolio ejercido por los partidos políticos sobre la justicia y el sistema electoral, lo que dificulta la total independencia de esos organismos. Este sistema de cuotas político-partidarios, por encima de la idoneidad que se requieren para ejercer las funciones, fortalece la subordinación de estos organismos.
2. El sistema de elección de candidaturas con listas cerradas e inamovibles, que privilegia la imposición de candidaturas por parte de los partidos, es un mecanismo perverso que hace, en la práctica, que la gente vote y no elija.
3. La vigencia plena de un partido-estado, con fuerte control de mecanismos que refuerzan la base ideológico-cultural del régimen autoritario.
4. La falta absoluta de control de la financiación de las campañas favorece que poderosos grupos económicos (y probablemente hasta grupos de delincuentes), financien las campañas de los candidatos que luego privilegian los intereses de éstos, convirtiéndose en una fuerza de influencia decisiva en el gobierno.
5. El excesivo electoralismo que genera una situación de permanente campaña electoral evita que las personas electas en cargos públicos puedan dedicarse a resolver los problemas que le competen. De hecho, las internas de los partidos y especialmente las del Partido Colorado, se convierten en un problema nacional.

Conclusiones y recomendaciones

- Rectificar estas características es fundamental, pues de lo contrario se fortalecería la idea de que la democracia no funciona, y eso, en un contexto socio-cultural en crisis y con fuerte acento autoritario, significa llamar a la reimplantación de modelos o liderazgos dictatoriales. Corremos el riesgo de -como lo dijera un dirigente político regional- tener dictadura a pedido del público.
- Solamente la construcción y el fortalecimiento de una ciudadanía activa y de organizaciones sociales movilizadas pueden aportar mayor dinamismo al sistema político y eso puede generar una cualificación de los partidos políticos y de la función pública. Es fundamental, por ello, hacer una serie de reformas que lo posibiliten, pues de lo contrario reduciremos la democracia a una mera ritualización de las elecciones con consecuencias

negativas para la democracia.

- Fortalecer la ciudadanía, permitirá contrapesar el excesivo predominio de los partidos políticos y generará una relación más dinámica de estos con la sociedad. Al reformar el Código Electoral, se puede dar mayor poder al elector en el sistema de elección y en el mandato que otorgó. Se pueden adoptar las candidaturas uninominales para la elección de parlamentarios, juntas departamentales y municipales, o el sistema de listas cerradas y móviles, donde el elector tendrá por lo menos la posibilidad de establecer el orden de entrada de los candidatos y no verse obligado a votar por la lista que le imponen los partidos. La introducción de la revocatoria de mandato, si no en todos los cargos, por lo menos en algunos, puede generar un gran dinamismo pues evitará que el ciudadano quede impotente durante 5 años, con un funcionario incapaz o corrupto; demás, las personas que fueron electas tratarán de ser mejores para evitar su destitución por esa vía.

- Garantizar la independencia de la Justicia Electoral es otro de los pasos requeridos para avanzar. En este sentido, además de la fuerte influencia de las cúpulas de los partidos a través del sistema de cuotas, se utilizó la negación de recursos económicos por parte del Ejecutivo como una manera de presionar decisiones de este organismo. Por ello, en la reforma de la ley, se deben establecer mecanismos que garanticen la autonomía de la Justicia Electoral. Esto no implica dar un cheque en blanco a este organismo, que deberá realizar un estudio sobre su sobredimensionada estructura, especialmente para épocas no electorales.

- De igual modo, urge controlar la financiación de las campañas electorales. Referente a este aspecto, el subsidio del Estado a los partidos es importante para fortalecer su autonomía frente a los grupos económicos, con la condición que se establezcan mecanismos transparentes de rendición de cuentas, es decir, que los ciudadanos sepamos en qué y cómo se gastó el dinero que todos los contribuyentes aportamos para el funcionamiento de los partidos políticos.

- Debe además existir un control sobre las otras fuentes de financiamiento partidario. Es importante encontrar mecanismos que limiten el aporte de personas o grupos económicos y que se establezcan además formas de rendición de cuentas que demuestren claramente el origen y destino de los fondos obtenidos para las campañas políticas.

- Se debe limitar el excesivo electoralismo, pero debe mantenerse la separación actual entre las elecciones generales y las municipales, a fin de que éstas no pierdan su especificidad y la cercanía de sus temas de debate con los intereses del ciudadano común. Es conveniente la propuesta de limitar y unificar las internas de los partidos. En todos los casos, limitar y controlar el tiempo en que se pueda hacer campaña política.

BIBLIOGRAFÍA

- "Análisis del Mes". Nros.145 al 154 (Noviembre/97 a Setiembre de 1998). Asunción, Base ECTA, Año 1998.
- Recortes propios de Diarios ABC y Última Hora.
- Estadísticas Electorales. Elecciones Generales y Departamentales del 10 de mayo de 1998. Asunción, Justicia Electoral, Año 1998.
- Leyes Electorales. Asunción, Justicia Electoral, Año 1996.

PUEBLOS INDÍGENAS

Mirta Pereyra – Andrés Ramírez – Pilar Royg
TIERRAVIVA a los pueblos indígenas del Chaco

Introducción

El año 1998 marca un hito en la lucha por la vigencia de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas: La Marcha por la Dignidad, realizada el 12 de octubre por dieciséis comunidades de los pueblos Enxet y Toba Qom, bajo el lema central de la devolución de sus tierras.

Los petitorios presentados a las autoridades de los Poderes del Estado por los líderes de las Comunidades, reflejaron nítidamente el incumplimiento de los postulados insertos en leyes y tratados internacionales que tutelan bienes jurídicos elementales, desde el derecho a la vida y a la propia identidad cultural hasta derechos económico sociales básicos, como el acceso a la salud y la educación.

Las aproximadamente dos mil quinientas personas que participaron de esta marcha hasta la Capital de la República, provenientes de sus asentamientos del Bajo Chaco, expusieron a diversos sectores de la ciudadanía no solo la dramática situación que atraviesan, sino también las causas de la misma.

Estos aspectos se patentizan en los siguientes hechos violatorios de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas acaecidos durante el presente año:

Descripción de la situación del incumplimiento del Derecho a la Propiedad Comunitaria de la Tierra

El ordenamiento jurídico paraguayo se caracteriza por un amplio reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la propiedad comunitaria de la tierra, a través de normas de rango constitucional y de derecho internacional, tales como el Capítulo 5º de la Constitución Nacional y la normativa del Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo).

Sin embargo, esta legislación no se compadece con la situación de hecho que atraviesa la mayoría de la población indígena, en razón de la debilidad del Estado frente a los intereses de los propietarios paraguayos y extranjeros, lo cual dificulta la adquisición de manos privadas de los inmuebles reivindicados por las comunidades nativas.

Como ejemplos palpables del incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones con los pueblos indígenas, podemos mencionar los siguientes casos.

Caso Comunidad Sawhoyamaxe.

Esta comunidad se halla compuesta por 63 familias del Pueblo Enxet-Lengua, y reivindican 15.000 has. de su territorio tradicional, propiedad actual de la firmas

uruguayas Kansol S.A., y Roswell y Cía., integradas con capital del ciudadano alemán Heribert Roedel, titular de una extensión de 61.000 has.

Cuando en el año 1991, se inicia la reivindicación por vía administrativa, Roedel procede al fraccionamiento de su inmueble a través de firmas fantasmas, procediendo con este mismo fin al desmonte del área peticionada, violando órdenes judiciales que se lo prohibían. Roedel se encuentra procesado por desacato a las medidas judiciales, al compás de la lentitud de la Justicia paraguaya.

Al finiquitarse los trámites en la instancia administrativa, la reivindicación tomó curso en el Parlamento, mediante la propuesta de sanción de una ley que expropie el inmueble a favor de la comunidad, presentado ante la Cámara de Diputados en fecha 13 de junio de 1997.

Este pedido de expropiación ha dejado al descubierto la trama de intereses políticos y económicos que existe en torno a la problemática territorial indígena. En este sentido, el pedido encontró desde un primer instante, obstáculos no sólo de parte de los latifundistas, los gremios que los agrupan y los políticos que los representan, sino de sectores reaccionarios de la prensa con fuerte impacto en la opinión pública.

Estos presentaron el caso bajo la disyuntiva neoliberal de que la tierra en manos de terratenientes nacionales o extranjeros es sinónimo de progreso y por el contrario, dárselas a los indígenas constituye un ataque a los inversionistas y una condena de atraso para el país, pues los indígenas no son sujetos capaces de realizar ningún tipo de explotación económica rentable.

Debemos considerar que durante el dilatado proceso parlamentario, de los nueve diputados miembros de la Comisión abocada a su estudio, ni la mitad de los mismos asistían a las sesiones para la consideración del Proyecto. Es decir, el pleno de la Comisión no se hallaba en condiciones de dar un voto razonado al proyecto en torno a los argumentos presentados durante el debate en su seno.

Empero, aunque los pocos diputados que participaron de las sesiones manifestaron tener formada la convicción de la viabilidad de la expropiación, la Comisión en su totalidad, infelizmente, en julio del presente año votó en contra de la iniciativa, pese a no haberse podido desvirtuar la legitimidad del mismo y el interés social que lleva íncito.²⁰

Caso Silvícolas Totobiegosode.

Un caso que ha generado intensos debates tanto entre autoridades, indigenistas como entre los mismos indígenas Ayoreos, ha sido el del sub grupo silvícola Totobiegosode de este Pueblo, en torno a las 600.000 has. reclamadas en protección de su hábitat tradicional y sus esporádicos contactos con la sociedad envolvente. De esta superficie, el Estado ha asegurado sólo aproximadamente 100.000 hectáreas, una sexta parte del territorio reivindicado.

Como en el caso anterior, bajo el discurso de incorporar a estos indígenas a la civilización y al desarrollo, de abrir estas tierras a la explotación económica, sectores de fuerte poder económico han solicitado se contacte con éstos, instando a los ayoreos ya asentados en

²⁰ Fuente: Centro de Documentación y Archivo de TIERRAVIVA.

colonias que vayan en su rescate a la selva, a pesar de que el Estado ha declarado de interés nacional la preservación de la cultura y el hábitat de este último grupo silvícola.

En este sentido, se han destacado positivamente las acciones emprendidas por la Fiscalía General del Estado en su tarea de resguardo del hábitat Ayoreo.²¹

Comunidad Paï Tavyterá.

De acuerdo a la denuncia de los líderes Paï tavyterá, del Cerro Akangue en el Departamento de Amambay, integrada por 133 familias, su hábitat tradicional corre grave peligro por parte de empresas agropecuarias de origen brasileño.

Al respecto, es conveniente señalar que existen tres aspectos vitales a tener en cuenta para la sobrevivencia de la comunidad y que son: la integridad de las nacientes del arroyo Terenoe, única fuente de agua potable; la integridad del Cerro Akangue, centro mitológico y espiritual; y la integridad de su espacio vivencial, incluyendo bosques, campos naturales y sus chacras de subsistencia.

Estas empresas han emprendido una deforestación masiva de los bosques naturales para el cultivo de pasturas artificiales de difícil erradicación una vez implantado.²²

Comunidad de San Carlos.

La destrucción del bosque que en una extensión de 12.000 hectáreas vienen reivindicando los indígenas Angaité de la zona de Riacho San Carlos por parte de un ciudadano brasileño, fue denunciado por los nativos, que junto a una comitiva que se trasladó desde Asunción, encontraron en plena tarea a los taladores de árboles.

La comunidad indígena enxet – angaité de Riacho San Carlos, localizada a 80 kilómetros al norte de Concepción a orillas del río Paraguay- mostró mucha preocupación ante la destrucción total de unas 30.000 hectáreas del último bosque virgen que les sirve de sustento.

La fracción está en manos del ciudadano brasileño Romildo Carvalho, quien amenazó, según la denuncia, con acabar con 4.000 has. en 40 días, metiendo topadoras para realizar más rápidamente el trabajo.

En la fracción existe una orden judicial de no innovar. A pesar de ello, en varias oportunidades fueron descubiertos echando los árboles en medio del monte.²³

Comunidades Lamenxay y Kayleyphapopyet.

Unos trescientos indígenas del Pueblo Enxet-Sanapaná han sido beneficiadas con la compra de un inmueble de 21.884 has. El pago a los propietarios se hizo en dos cuotas iguales, efectivizada la última en febrero de este año.

La cancillería paraguaya informó que el Estado Paraguayo se comprometió en

²¹ Fuente: Grupo de Apoyo a los Totobiegosode – GAT.

²² Diario NOTICIAS, 14-07-98.

²³ Diario ÚLTIMA HORA, 06-07-98.

Washington D.C., ante la OEA, a devolver las tierras mencionadas a los indígenas. La propiedad se halla ubicada en Pozo Colorado, departamento de Pdte. Hayes, Chaco, a 311 kilómetros de la ciudad de Asunción.

El reclamo fue satisfecho como consecuencia del curso favorable de la demanda de la comunidad ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Como consecuencia del acuerdo amistoso arribado en consecuencia, los anteriores propietarios se habían comprometido a desalojar el inmueble en el término de dos meses posterior al mismo. Sin embargo, tanto la Comunidad como el Instituto Paraguayo del Indígena debieron intimar a los mismos para hacer efectivo el acuerdo, el cual finalmente fue acatado siete meses después.

El Estado no ha tomado medida alguna para prevenir o reparar los perjuicios ocasionados a los indígenas por el incumplimiento contractual de los ex propietarios, la firma ABEGAR S.A. y Jorge Raúl Abente Meilicke.

Violación a derechos sociales

Salud y alimentación.

La desprotección relativa a la salud afecta gravemente a la población indígena, fundamentalmente a causa de la falta de cobertura estatal de servicios médicos a las comunidades, así como la deficiencia de la prestación, la precariedad de los asentamientos sumada a la desnutrición. En pocos casos recibe el paliativo de la asistencia sanitaria de las autoridades de la salud o del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), razón por la cual existe una alta tasa de mortalidad infantil, tuberculosis, mal de chagas y otras enfermedades infecciosas.

Como ejemplo de lo señalado podemos mencionar parte de la información cotidiana que ha tomado estado público en este tema.

Varias familias indígenas provenientes del Km. 47 del Distrito de Yguazú y de Campo 8, integrantes del Pueblo Mbyá y Ava Guaraní del Departamento del Alto Paraná, que suman 150 personas, viven en Ciudad del Este en condiciones infrahumanas, alimentándose de desperdicios que son depositados por los camiones transportadores de basura, corriendo grave peligro de contraer enfermedades infecciosas.²⁴

En esta misma ciudad, muchos de estos indígenas han denunciado el traslado de que fueran objeto por autoridades municipales desde el Barrio San Rafael, cerca del Arroyo Acaraymi, a una plaza que poco después quedará reducida a un espacio mínimo para su permanencia.²⁵

Por otra parte, indígenas de la etnia Pai Tavyterá del Departamento de Amambay soportan problemas de salud, caminos en mal estado y la falta de rubros para maestros de sus respectivas escuelas, según denuncia de Inocencio Gómez, líder de la Comunidad Indígena Ybytyrovi. Especificó que los indígenas que sufren estos problemas son además las comunidades de Cerro Acangué Ybytyrovi, Itá Jeguaka, Piky Kua, Tavamboae, entre

²⁴ Diario LA NACIÓN, 20-07-98.

²⁵ Diario ABC, 16-07-98.

otras. Los indígenas señalaron también que tampoco cuentan con rubros para sustentar cualquier gasto para atención médica, aún los de urgencia, pues ni tan siquiera cuentan con medicinas básicas.²⁶

En este mismo sentido, 400 indígenas enfermos de tuberculosis son detectados cada año en el Chaco paraguayo, según médicos encargados del programa de lucha contra la enfermedad. Según lo expuesto por los mismos, la situación en esta región se torna cada vez más alarmante, ante la dificultad de someterse al prolongado tratamiento que este mal requiere, debido a la falta de medios.²⁷

Conclusiones y recomendaciones

Pocos han sido los cambios observados en lo referente al cumplimiento por parte del Estado Paraguayo de sus obligaciones frente al derecho de los pueblos indígenas, sobre todo en lo referente a la restitución de sus tierras.

La desidia de las instituciones, como el Poder Judicial en los casos sometidos a su jurisdicción y en casos que debería proceder de oficio, la debilidad y falta de voluntad política del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, a lo que debemos agregar el alto grado de corrupción imperante en los sectores gubernamentales vinculados a la problemática indígena, siguen siendo la constante.

Surge sin embargo en este contexto, la decidida consolidación del proceso de organización de los pueblos indígenas para la defensa de sus intereses como tales. Este proceso tuvo, como dijéramos al inicio, un punto elevado con la marcha “Por la Dignidad” del 12 de octubre.

Estas breves consideraciones, nos llevan a formular las siguientes recomendaciones:

c) Al Estado Paraguayo

- Hacer lugar a los reclamos territoriales indígenas, arbitrando para el efecto mecanismos dotados de celeridad y decidida voluntad de confrontar los intereses de los sectores que se oponen a esta petición.
- El cese de la impunidad y el consecuente castigo para los funcionarios públicos y particulares vinculados a la corrupción.
- Control institucional y efectiva intervención de los órganos gubernamentales competentes sobre el cumplimiento de las leyes laborales.
- Implementar proyectos de atención médica de manera urgente, respetando las pautas en este sentido de los pueblos indígenas.
- Promover y apoyar en el campo educativo las reivindicaciones propuestas por líderes y maestros de las diferentes comunidades, dando participación a estos en las reformas que se deban plantear.
- Desarrollar políticas económicas que contemplen la mejora de la calidad de vida de la población nativa, conforme a su cultura.
- Dotar del presupuesto necesario a las dependencias estatales comprometidas con estas acciones.

²⁶ Diario NOTICIAS, 24-03-98.

²⁷ Diario ÚLTIMA HORA, 07-10-98.

A la sociedad paraguaya:

- Cese de todo tipo de discriminación, y en relación a esto tomar conciencia de la necesidad de un cambio de perspectiva en torno a la cultura e idiosincrasia indígena.
Apoyar las reivindicaciones territoriales y sociales de los pueblos indígenas,
- Gestionar el acercamiento al régimen jurídico de las poblaciones nativas, y para tal efecto crear los espacios educativos, y de debate sobre cuestiones de índole legal que atañen a las mismas.
- Acercamiento al patrimonio cultural, formas de vida y necesidades en torno al hábitat de los diferentes Pueblos nativos del país.

FUERZAS ARMADAS Y DERECHOS HUMANOS

Juan Carlos Yuste

Hugo Valiente

Serpaj Py – Servicio Paz y Justicia Paraguay

Como pocas veces a lo largo de la transición, las FFAA tuvieron en el año 1998 tanta relevancia como actor político en la resolución de la crisis interna colorada pre-electoral, como en la desestabilización del frágil equilibrio de poderes entre los últimos días de gobierno del presidente Wasmosy y los primeros de su sucesor.

El 12 de diciembre de 1997, el Gral. (SR) Lino Oviedo se presentó a cumplir la orden de arresto disciplinario emanada del Comandante en Jefe, por injurias vertidas en su contra, luego de 40 días de permanecer prófugo. El 31 de diciembre, la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), por Acuerdo y Sentencia N° 754, resolvió rechazar la acción de inconstitucionalidad promovida por el general (SR) Sindulfo Ruiz, ex comandante de Academil (Academia Militar), contra la decisión de juzgarlo en la jurisdicción militar²⁸. Con esta resolución, conjuntamente con varios decretos del 31 de diciembre que ascendían y colocaban en puestos claves del mando de las FFAA a oficiales leales al presidente Wasmosy, se daban las condiciones para que el Tribunal Militar Extraordinario (TME) amplíe el proceso con el fin de incluir a Oviedo en el juzgamiento de los sucesos ocurridos en la Academil en la noche del 22 al 23 de abril de 1996.

Como estaba previsto, el TME ordena la detención preventiva del Cnel. Bóveda y el Gral. Sindulfo Ruíz Ramírez el 6 de enero de 1998, y tres días después, amplía el sumario incluyendo a Oviedo en el proceso y decretando su prisión preventiva. Paralelamente, el 7 de enero, el Tribunal Superior de Justicia Electoral resolvió aceptar inscribir la candidatura de Oviedo como candidato a la presidencia de la República por el Partido Colorado, trámite resuelto el 7 de febrero. Recién el 9 de marzo el TME condenó a Oviedo a 10 años de prisión militar y a Bóveda a 3 años de prisión, más la baja absoluta de las FFAA para ambos, por la comisión de delitos contra el orden y la seguridad de las FFAA e insubordinación. Sin embargo, la condena no quedó firme sino hasta que la CSJ confirmó la pena el 17 de abril, con lo que Oviedo quedó igualmente inhabilitado para seguir en la carrera electoral.

Durante todo el proceso judicial no faltaron las insinuaciones de la cúpula militar de no permitir que se desconozca la competencia del fuero militar para condenar a Oviedo y los rumores de golpe. Planes de conspiraciones de diversos grados de gravedad se sucedieron desde uno u otro sector. El 30 de enero, en medio de un confuso incidente judicial y encontrándose como presidente interino el pro-oviedista vicepresidente Angel Roberto Seifart, un juez en lo laboral intenta infructuosamente liberar a Oviedo. En la ocasión, las FFAA movilizaron tanques y realizaron vuelos rasantes de aviones de combate sobre la ciudad, en una situación de suma tensión que fue interpretada como

²⁸ Acción dirigida contra el artículo 290 del Código de Procedimiento Penal Militar que establece la conformación de Tribunales Militares Especiales para juzgar a generales y contra el Decreto N° 17.365 del 29 de mayo de 1997 que conforma un Tribunal Extraordinario para el caso específico, por el supuesto intento golpista de abril del 1996.

una presión de las FFAA para frenar la inminente libertad de Oviedo. No obstante, en un comunicado posterior, las FFAA afirmaron que se trataba de ejercicios de rutina previstos para la fecha desde mucho tiempo atrás. Igualmente trascendieron órdenes internas que disponían que algunas unidades permanezcan en “apresto operacional para empleo” durante los meses de la crisis. Igualmente fueron constantes los rumores de negociaciones bajo la sombra para zanjar la crisis colorada con el ofrecimiento de desactivar los procesos en contra de Oviedo a cambio de que desista de su candidatura, mientras se barajaban otras alternativas como prórroga de las elecciones y nulidad de los padrones para evitar que el partido Colorado concorra sin candidato a presidente el 10 de mayo. El 15 de abril, un artefacto explosivo estalló en el Palacio de Justicia dañando un sector del archivo judicial.

Sin embargo, tras la asunción del presidente Cubas, los incidentes en torno al caso Oviedo fueron complicándose aún más. Por Decreto N° 117 del 18 de agosto, el Presidente Cubas conmutó la pena de 10 y 3 años de prisión para Oviedo y Bóveda respectivamente a tres meses, obteniendo ambos su libertad inmediata, además de recuperar sus derechos ciudadanos y quedar sin efecto la baja absoluta, en un procedimiento que presenta numerosos aspectos legales poco claros. Por Decreto N° 28 del 16 de agosto se reintegró el TME con tres miembros nuevos y nuevo fiscal acusador. Con esta nueva conformación, se hizo lugar a un incidente de nulidad de actuaciones que dejó sin efecto casi todo el procedimiento, y posteriormente se sobreseyó libremente a los tres procesados, con lo que se les absolvió de culpa y pena. Estas actuaciones quedaron anuladas por la Resolución 471 de 23 de setiembre tomada por el pleno de la CSJ, que anuló todas las actuaciones del nuevo TME, dejando subsistentes los efectos de la condena. Queda pendiente la resolución de la CSJ ante una acción de inconstitucionalidad y nulidad promovida por el Congreso contra el Decreto N° 117/98, de cuyas resultas depende el rumbo que tomará esta historia.

Antes de finalizar el año, todos los oficiales militares leales al anterior presidente ya fueron pasados a retiro, y se daba por hecho la reincorporación al servicio activo de los 226 oficiales y sub-oficiales pasados a retiro por haber apoyado a Oviedo en la crisis de abril²⁹. Estos militares habrían constituido el núcleo de militantes y operadores políticos del movimiento UNACE que apoyó a Oviedo en las elecciones nacionales. A fines de octubre se denuncia el primer caso de participación de personal de la Sanidad Militar en un dispensario médico mantenido en un local de base de UNACE.

Más allá de las incidencias y entreveros judiciales, la crisis política generada en torno a la figura de Oviedo revela la pervivencia de aspectos que dificultan la construcción democrática y la vigencia de los derechos humanos: **a)** futilidad de los organismos jurisdiccionales ordinarios del Estado para frenar la impunidad de personas provenientes de los grupos de poder político y económico, que en el caso militar se advierte en la necesidad de instituir un TME y de recurrir a las FFAA como ultimo recurso para poder condenar a Oviedo; **b)** subsistencia de la perniciosa relación FFAA-ANR, caracterizada por el relevante rol cumplido por el alto mando militar durante el año en la crisis colorada; **c)** capacidad de los grupos de poder económico y político de contestar, bloquear y revertir a su favor las reglas de procedimiento y de contenido de la práctica democrática. En este escenario, es muy previsible que las FFAA se sigan constituyendo en un peligro para la vigencia de las instituciones democráticas y los derechos humanos.

²⁹ Ver “Derechos Humanos en Paraguay - 1997”, pág. 273.

El Congreso Nacional sancionó la Ley N° 1.337 “De Defensa y Seguridad Interna”, que tenía como objeto la definición de los ámbitos de la defensa exterior y seguridad interna del Estado, y de las instituciones encargadas de dichos fines, los límites de su competencia y atribuciones respectivas. Sin embargo, la misma fue vetada totalmente por el Poder Ejecutivo por Decreto N° 756 del 23 de octubre. Por otra parte, el 27 de octubre el Poder Ejecutivo presentó al Congreso el Proyecto de Ley de Organización General de las Fuerzas Armadas de la Nación, aunque es difícil que tanto el veto como el proyecto sean tratados este año. El proyecto del Poder Ejecutivo traerá una importante disminución de efectivos del orden del 50%, reducción de fuerzas y desinstalación de cuarteles, con el fin de darle mayor operatividad y agilidad a la estructura militar. De acuerdo a sus detractores, el proyecto del Ejecutivo mantiene el desequilibrio de poder de fuego en beneficio de la Caballería.

El Congreso sancionó, por otra parte, la reforma del servicio militar a través de la Ley N° 1.251 de 13 de mayo de 1998, en donde se establece una nueva modalidad de reclutamiento, incorporando el alistamiento voluntario y el sorteo en caso de necesidad para completar el faltante. El Poder Ejecutivo vetó totalmente la ley mediante el Decreto N° 21.548 de 23 de junio; el veto fue rechazado en la Cámara de Diputados y se encuentra en estudio en Senadores.

Al menos ocho soldados fallecieron en el año 1998 en diversas circunstancias, mientras cumplían el servicio militar³⁰. En el caso de los conscriptos Marcelino Gómez Paredes y Cristian Ariel Núñez Lugo, desaparecidos desde el 2 de enero, se abrió un sumario de investigación a cargo del Juez de Instrucción de Filadelfia, quien incluyó como procesado al Sub-teniente Blas Vera, sospechoso de haber provocado la muerte de los soldados, tras haberlos abandonado en el monte chaqueño. Actualmente, el caso se encuentra en un conflicto de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la militar.

Se realizaron denuncias de reclutamiento forzoso en los meses de febrero y marzo, en las localidades de Itacurubí del Rosario, Chore y Capi'ibary (Dpto. de San Pedro), Pedro Juan Caballero (Dpto. Amambay), Leandro Oviedo (Dpto. de Itapúa). Las denuncias señalan que efectivos militares se ubicaban en frente a colegios en esas localidades y se llevaban a quienes no contaban con libreta militar. Librada Martínez de Viera presentó el 27 de febrero un hábeas corpus a favor de su hijo Rubén Viera Martínez (15 años), quien desapareció el 27 de enero después de haber salido de su domicilio en el pueblo de Yegros (Dpto. de Caazapá) rumbo a la casa de unos parientes en la capital, donde venía

30

Soldados muertos en 1998:

Nombre y edad	Fecha	Unidad	Causa presunta de fallecimiento
Cristian Ariel Núñez Lugo (14) Desaparecido	2-ene-98		Destacamento “Gral. Colmán”
Marcelino Gómez Paredes (15) Desaparecido	2-ene-98		Destacamento “Gral. Colmán”
Patricio Rigoni Murdoch (16)	30-ene-98	CIMEFOR-FAP	Accidente Aéreo
Oscar Joel Sanabria (20) Homicidio por disparo	15-feb-98	Base Naval – Ciudad del Este	
Silvio Ever Brizuela (18) Explosión de granada	9-abr-98	Policía Nacional – Ciudad del Este	
Carlos Cáceres Ortiz (18) Accidente vehicular	13-may-98	Comisaría N° 11 – Cap. Miranda	
Inocencio Ovelar Ortiz (17) Homicidio por disparo	24-set-98	Comisaría N° 6 – Mcal. Estigarribia	
Gustavo Rolón Ayala (17) Autodisparo accidental	10-ago-98	Batallón de Infantería N° 2 – Vallemi	

a proseguir sus estudios. Sus padres, después de 40 días de búsqueda, y hábeas corpus mediante, lograron ubicarlo en una unidad militar en Pedro Juan Caballero de donde fue devuelto a sus familiares.

Se registraron nuevamente casos de reclutamiento de niños menores de 18 años, e inclusive menores de 15 años, en contravención de la edad mínima establecida en la Ley 569/75 y de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Niña. El propio Estado paraguayo confirmó esta práctica en el informe periódico de cumplimiento de la Convención en agosto de este año, al reconocer que *"si bien la legislación establece como edad mínima de 18 años para prestar el SMO, en la práctica, el reclutamiento se lleva a cabo por debajo de la edad mínima, inclusive en niños de 14 años"*³¹.

Lidia Rosa Ojeda denunció ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado que su hijo Edgar Dulcirio Ojeda (17 años) quien cumplía SMO en una comisaría del distrito de Corpus Christi (Dpto. de Canindeyú) fue descuereado y golpeado, hasta quedar desmayado, por el suboficial 2º Silvio Silvero, el 10 de abril.

El soldado Marcos Brizuela Ovelar (17 años) quien prestaba servicio en el puesto policial Nº 6 de Fortuna Guazú (Dpto. de Amambay), fue golpeado por el suboficial 2º Isidro Alarcón en fecha 27 de julio. El conscripto debió ser hospitalizado a raíz de los golpes y Alarcón fue sumariado en la Justicia Policial.

Pedro Aponte (18 años), quien prestaba servicio en la Base Naval de Ciudad del Este, quedó con problemas motrices y de memoria debido a las torturas recibidas por parte del sub-oficial Eduardo Orué y el Teniente de corbeta Gregorio López, en la primera quincena de agosto, según denuncia de su madre, Aurelia Aponte. No obstante, funcionarios y médicos del Departamento de Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado, tras una revisión ocular, no constataron ningún signo de maltrato físico, y el juez del crimen de Ciudad del Este del quinto turno, Víctor Benítez levantó la detención que pesaba sobre Orué y López.

El 14 de mayo Atilio Martínez, padre del conscripto Juan Paulino Martínez (17 años), quien prestaba servicio en la Prefectura Naval de Pilar, denuncia ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Criminal de la Circunscripción de Ñeembucú, lesiones psíquicas de su hijo menor como consecuencia de los castigos recibidos en el servicio militar por parte del Tte. Nav. Alipio Alfaro Saucedo, quien se encuentra procesado y en prisión preventiva en relación al caso.

Continuaron los casos de uso de conscriptos como empleados en actividades lucrativas de sus jefes. El 17 de julio se denunció que cinco soldados del Comando de Ingeniería, supervisados por un oficial, estuvieron limpiando un terreno baldío en el centro de Asunción, donde presuntamente se construiría un edificio de altura. El 21 de julio se denunció que al menos cuatro conscriptos estaban cuidando caballos en una exhibición hípica organizada en la sede de la Asociación Rural del Paraguay.

Igualmente se registraron algunos casos de intervención de efectivos militares en conflictos internos, así como casos de inseguridad en zonas aledañas a polvorines

³¹ **Ministerio de Justicia y Trabajo. Dirección General de Derechos Humanos.** *"Informe periódico sobre la aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño/a y Adolescente"*. Paraguay, 1998, tomo II, pág. 225.

militares.

En enero se denunció que efectivos del Destacamento de Frontera N° 1 de Pedro Juan Caballero (Dpto. de Amambay) detenían transportes a efectos de controlar la documentación de los vehículos y la carga. El 20 de marzo, militares y policías participaron conjuntamente de un cateo en la Penitenciaría de Tacumbú con el fin de decomisar armas y drogas en poder de los reclusos.

En marzo se denunció que la base de la Fuerza Aérea de la isla Yacyreta almacenaba explosivos en una vivienda de la Entidad Binacional Yacyreta, ubicada en una zona residencial de la ciudad de Ayolas. El Tte. Cnel. José Isaac Miranda, comandante del Batallón de Frontera N° 2, confirmó tal hecho pero argumentó que los explosivos no representaban peligro alguno porque necesitaban de otros componentes para ser activados.

Alejandro Quintana, padre de Alejandro Quintana Torres (9 años) fallecido debido a la explosión de una granada antitanque en Paraguarí en 1996³², presentó una demanda de indemnización contra el Comando de Artillería y/o el Estado paraguayo ante el juez en lo Civil y Comercial de 12° Turno solicitando resarcimiento económico en lucro cesante y daño moral en 600 millones de guaraníes.

Conclusiones y recomendaciones

Después de 10 años de transición a la democracia queda pendiente la **desmovilización de efectivos** en las sobredimensionadas FFAA paraguayas. Entre 1988 y 1998, la cantidad de efectivos profesionales creció en un 8,5%, mientras en el mismo período el mundo asistía a una desmovilización sin precedentes desde el fin de la IIª Guerra Mundial. Esta medida contribuirá no sólo a aligerar el costo de la defensa, sino por sobre todo a disminuir la influencia castrense en otros ámbitos de la economía y la política.

Las reformas legales proyectadas deben contemplar la posibilidad de reducir el ámbito de competencia de las FFAA, y limitar el uso de las mismas. Es preocupante que en las leyes de Defensa y Seguridad y en la de Organización de las FFAA, se legisle sobre nuevas posibilidades de intervención de las FFAA, facultades de perseguir y penar a quienes no proporcionen información a los organismos de seguridad del estado, etc., ampliando de este modo las facultades existentes. Sigue sin modificarse por otra parte el sistema judicial penal militar, que ya se ha cuestionado en informes anteriores, sobre todo por la ambigüedad con que comprende delitos comunes, de modo que se garantice que los militares sean juzgados en cualquier caso por estos tribunales parciales y de excepción.

Una medida que contribuiría notablemente a la disminución de violaciones a los derechos humanos es la **abolición del servicio militar obligatorio**. Gran parte de los casos registrados anualmente se deben a la vigencia de esta institución anacrónica que no cumple con los fines de proveer a la defensa del Paraguay.

Tanto el Ministerio Público y el Poder Judicial como la Justicia Electoral, deberían tener mayor iniciativa en la promoción de la acción penal pública ante la previsible injerencia de

³² Ver "Derechos Humanos en Paraguay – 1996", pág. 356-357.

oficiales militares en política.

CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS INTERNACIONALES

Soledad Villagra

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional - CEJIL

Desde el advenimiento de la democracia, en 1989, se han ratificado la gran mayoría de los instrumentos internacionales más importantes en derechos humanos. Paraguay forma parte tanto del sistema convencional de las Naciones Unidas como del de la Organización de Estados Americanos.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, Paraguay es parte de la Carta Internacional de los Derechos Humanos, formada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado como Ley No. 5/92, del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Ley No. 400/94, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ley No. 4/92.

Asimismo, del mismo sistema, ha ratificado tratados que tratan de un derecho específico o problemática particular: la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Ley No. 69/90; la Convención sobre los Derechos del Niño, Ley No. 57/90; la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, Ley No. 1215/86; la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951; los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): No. 87, de la Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación, ratificado en 1962, No. 98 sobre derecho de sindicación y negociación colectiva, ratificado en 1966, No. 105 sobre abolición del trabajo forzoso, ratificado en 1968, No. 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, ratificado en 1969, No. 122 sobre política de empleo, ratificado en 1969 y los cuatro Convenios de Ginebra sobre Derecho Humanitario y sus dos Protocolos Adicionales, ratificados como Ley No. 28/90.

En el sistema de la OEA, Paraguay ratificó casi todos los tratados internacionales, habiéndolo hecho con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de Costa Rica, como Ley No. 1/89, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, ratificada como Ley No. 56/90, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", Ley No. 605/95, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", por Ley No. 1040/97, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Ley No. 933/96. Estos dos últimos instrumentos, a pesar de no estar en vigor por no tener aún el número de ratificaciones necesarias, ya rigen para el Paraguay que los ratificó.

La mayoría de estos tratados cuenta con órganos de control que determinan la presentación de informes periódicos por parte del Estado paraguayo a los órganos, según los derechos protegidos por la Convención respectiva. Por otra parte, los órganos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92): el Comité de Derechos

Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley N° 1/89): la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Convención contra la Tortura de la ONU (Ley N° 69/90): el Comité contra la Tortura (C.A.T.)^[1] tienen competencia para recibir la presentación de denuncias individuales (de parte de personas, grupos de personas u organizaciones no gubernamentales). Los requisitos para presentar las denuncias exigen el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, salvo imposibilidad de aplicarlos o inexistencia de los mismos, ineffectividad o retardo injustificado en concederlos.

En el ordenamiento interno, los tratados, convenios y acuerdos internacionales ocupan un segundo lugar debajo de la Constitución, por encima de los códigos y leyes nacionales (Art. 137). Se hace la salvedad en la misma constitución que el Paraguay acepta y se ajusta a los principios de protección internacional de los derechos humanos y admite la supremacía de un orden jurídico supranacional que garantiza la vigencia de los derechos humanos (Arts. 143 y 145).

Esto significa que las normas inferiores deben adecuarse a los tratados. Si un tratado ratificado por ley contradice una ley nacional anterior, la deroga, aunque no lo prevea expresamente. Una nueva ley que contradice un tratado anterior, infringe el derecho internacional, lo que los tribunales pueden subsanar aplicando el tratado por encima de la ley.

La ratificación de todos estos cuerpos legales implica obligaciones concretas que el Estado debe cumplir, conforme al principio de derecho internacional *pacta sunt servanda* que significa que los pactos deben ser cumplidos de buena fe por los Estados. Las obligaciones primarias son las que establece el Art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Son las de respetar derechos, establecer disposiciones y garantizar el ejercicio de estos derechos.

La obligación de respetar derechos se traduce en el reconocimiento de que existen mecanismos de supervisión y control internacionales, reconociendo la capacidad procesal de las personas, para acudir a los sistemas, no como cuarta instancia ni tribunal de casación, pero sí como sistema subsidiario y complementario del interno. Sin embargo, tanto en los informes generales como en las peticiones individuales necesariamente se verifica en el proceso de denuncias la conformidad de los actos internos administrativos, judiciales y legislativos de los Estados a las obligaciones convencionales^[2]. Esto implica que cada rama del gobierno tiene la posibilidad de generar la responsabilidad internacional del Estado.

El agotamiento de recursos internos para presentar las peticiones es una regla con excepciones, ya que si no existen en la legislación interna recursos que agotar o el debido proceso legal, no se puede o se es impedido de agotar los recursos, hay ineffectividad por retardo u otra razón, queda expedita la vía para acceder a la justicia internacional. En un continente donde la impunidad prevalece acompañada por graves deficiencias en la administración judicial, la ineffectividad de la justicia interna constituye la regla. De los 900 casos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), un 90% son presentados por las excepciones a la regla. Todos los casos presentados ante la CIDH contra el Paraguay siguen este patrón^[3].

Las medidas cautelares que se presentan ante la CIDH no suponen un caso, sino una petición de acciones concretas de protección por parte del Estado cuando existen acciones urgentes que debe tomar para proteger derechos fundamentales, por lo cual no se aplica la regla ni las excepciones de agotamiento de recursos internos^[4]. Este año

Cejil presentó una petición de medidas cautelares ante la CIDH, que fue concedida, para proteger el derecho a la vida del Mayor (S.R.) Oscar Elías, quien se encontraba amenazado de muerte por agentes del Estado.

La presentación de todas las peticiones se hace a la CIDH y no a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el otro órgano del sistema, ante el cual sólo la misma CIDH o un Estado[5] puede llevar un caso y no los particulares. Paraguay no tiene casos ante la Corte y es poco probable que los tenga a corto plazo, dado que los casos ante la CIDH son objeto de ofrecimiento de solución amistosa por parte de la misma y se están tratando casi todos en esta instancia del proceso. Además, no son muchos los casos pendientes, no precisamente debido a una falta de violaciones de los derechos establecidos en los tratados por parte del Estado paraguayo, sino más bien al desconocimiento del sistema y la falta de la necesaria acción interna jurídica previa para presentar los casos a las instancias internacionales.

Este año se ha firmado un acuerdo de solución amistosa en un caso llevado contra Paraguay por líderes de comunidades indígenas enxet, la organización Tierra Viva y Cejil, que fue calificado como histórico por miembros de la CIDH. El caso había sido llevado por la falta de reconocimiento del Estado paraguayo a su obligación constitucional de restitución de tierra a los indígenas, estando un proceso judicial trabado por cinco años en una medida de no innovar desacatada en las tierras. En marzo fueron restituidas las tierras a las comunidades enxet y fue firmado un acuerdo en Washington, en la sede de la CIDH entre los peticionarios, el Estado y miembros de la CIDH; y el 28 y 29 de julio se hicieron los actos respectivos de entrega de títulos a las comunidades, el primero en el Palacio de gobierno con la entrega del Presidente de la República al líder de las comunidades Zacalí Rodríguez y luego en el Chaco paraguayo, en las tierras de Laguna Pato, lugar de propiedad de las comunidades.

Otros casos pendientes de solución ante la CIDH son los de las víctimas de la dictadura Miguel Angel Soler, Agustín Goiburú, Julián Cubas, Carlos José Mancuello, los hermanos Rodolfo y Benjamín Ramírez Villalba, llevados a la CIDH por el International Human Rights Law Group y el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE). Además están el caso Bianco -llevado por las Madres de Plaza de Mayo- y el de Natalia Alonso Di Matías.

Por violaciones al derecho a la vida después de la dictadura son los casos Esteban Balbuena, y de Sebastián Larrosa, líderes campesinos, y del soldado Víctor Hugo Maciel, No. 11.607, llevado por Cejil y Serpaj, y por condiciones inhumanas de detención, el del Panchito López, No. 11.667, llevado por Cejil y Tekojoja. Este año se presentó por el Sindicato de Periodistas del Paraguay, el Sindicato de Trabajadores de la ANDE (Sitrande) y Cejil el caso de Ricardo Canese por libertad de circulación, impedido de salir del país por más de cuatro años por un proceso de difamación y calumnia en su contra originado en declaraciones hechas cuando era candidato a presidente de la República.

La obligación de establecer disposiciones se traduce en la aplicación del derecho internacional en el orden interno. La implementación de los tratados se puede dar también a través de normas self-executing, es decir directamente aplicables, pero principalmente adecuando la legislación interna a los tratados internacionales de derechos humanos. Cuando hay un conflicto entre normas, éste se debe zanjar mediante el principio de prelación de las leyes y el principio "pro homine", que aplica la norma más favorable a la protección de la persona humana.

No sólo se trata de establecer medidas legislativas, sino de adecuar la estructura del Estado tanto judicial como administrativamente a este cambio. En este sentido, la

instauración de la Defensoría del Pueblo tanto tiempo postergada, vendría a ser -siempre y cuando se haga siguiendo un perfil institucional que tenga las necesarias credibilidad y capacidad- la figura que falta en la atención a los reclamos populares, tanto de violaciones de derechos humanos, como de mala administración pública y de atención de servicios.

De la misma manera, la Defensoría Pública, dependiente de la Corte Suprema de Justicia, con 70 defensores de reos pobres de todo el país a su cargo, por primera vez instalada este año, si fuera suficientemente organizada y dotada de recursos, podría paliar un sinnúmero de reclamos de personas de escasos recursos poco atendidas por defensores de reos pobres que no dan abasto (teniendo 70 u 80 presos cada defensor).

La tercera obligación, la de garantizar el ejercicio de los derechos, supone reorganizar el ordenamiento jurídico para que las víctimas de derechos humanos tengan acceso a un recurso eficaz para obtener la satisfacción de sus reclamos. En este sentido, luego de más de tres años de haberse evitado por parte del Poder Ejecutivo su promulgación, finalmente entró en vigencia la Ley No. 838/95 de indemnización a las víctimas de la dictadura[6]. Sin embargo, ésta no será aplicada hasta que sea nombrada la figura del Defensor del Pueblo, que tiene a su cargo el otorgamiento de las reparaciones. Esta ley había sido hecha para facilitar estas reparaciones frente al engorroso proceso judicial que supone para las víctimas el reclamar sus derechos de indemnización por parte del Estado[7]. Una dilación mayor en el proceso de instauración de la Defensoría del Pueblo con la consiguiente falta de pago de las reparaciones haría fútil el propósito de la ley.

Por otra parte, el perfeccionamiento de la administración de justicia va a conseguir un adelanto con la entrada en vigencia del nuevo Código Penal y el nuevo Código Procesal Penal siempre que se apliquen con un criterio pro homine de interpretación de las normas y se otorguen suficientes recursos al Ministerio Público que tiene a su cargo nuevas funciones a partir de éstos códigos.

La reorganización del ordenamiento jurídico supone un rol más activo, más creativo de parte del Estado en la solución de las violaciones que se presentan. Sólo la actuación coordinada de los tribunales internos bajo los tratados de derechos humanos y la uniformidad en la aplicación de estos tratados es lo que va a derivar en un estándar más alto de aplicación de los derechos humanos, en el mejoramiento del estado de derecho y en la calidad de la democracia.

Conclusiones y Recomendaciones

1. En la adaptación de la estructura del Estado en la protección de los derechos de las personas, el rol de la Defensoría del Pueblo es crucial. Por encima de los criterios políticos de elección, esta figura debe gozar de credibilidad, imparcialidad y tener capacidad para satisfacer los reclamos populares. Una vez hecho el nombramiento, se debe encarar con prioridad el establecimiento de un sistema organizado y eficaz para las reparaciones a las víctimas, acorde a otros ejemplos internacionales.

2. La jurisprudencia en base a los tratados internacionales de derechos humanos debe ser más numerosa y constante, para promover la aplicación de los estándares internacionales en la protección de los derechos humanos en el ámbito interno.

3. Incluir en los programas de enseñanza de los diferentes órganos de la fuerza pública y el Estado -en las FFAA, la Policía Nacional, la Academia Diplomática y el Poder Judicial- un curso sobre Protección Internacional de los Derechos Humanos y estándares internacionales en la protección de derechos humanos.

4. Garantizar la efectiva protección de los derechos humanos a través del fortalecimiento de los compromisos internacionales. Específicamente es necesario ratificar el Estatuto de la Corte Penal Internacional, la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de las Naciones Unidas de 1948 y la Convención sobre imprescriptibilidad de crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad.

5. En el espíritu de los compromisos internacionales ya asumidos es necesario que el gobierno se involucre activamente en la resolución de los casos pendientes ante los foros internacionales.

6. Frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos asumir una política de diálogo para la promoción y protección de los derechos humanos. Asimismo, promover la fiscalización del trabajo de la OEA a través del otorgamiento del status consultivo a las organizaciones no gubernamentales.

[1] Paraguay todavía no ha ratificado el Art. 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que permite la presentación de denuncias individuales ante el Comité contra la Tortura (CAT).

[2] Cançado Trindade, Antonio, "La Interacción entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno en la Protección de los Derechos Humanos", pág. 243, "El juez y la defensa de la democracia: un enfoque a partir de los derechos humanos", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1993.

[3] Una excepción es el caso presentado por Tabacalera Boquerón que se llevó luego de agotarse las tres instancias nacionales y fue declarado inadmisibile por carecer de legitimación activa, siendo persona jurídica, ante el sistema. Informe de inadmisibilidad No 47/97, pág. 229, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1997, presentado ante la Asamblea General de la OEA en junio de este año.

[4] Art. 29 del reglamento de la CIDH.

[5] Lo que nunca ha ocurrido en la práctica: la queja interestatal.

[6] Ver capítulo de Derecho a la Indemnización.

[7] No existe ninguna víctima, a pesar de los numerosos casos presentados en la justicia ordinaria, que haya cobrado indemnizaciones del estado por violaciones de la dictadura después de nueve años de haberse iniciado los procesos.

ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DE GASTOS DEL GOBIERNO Y LOS GASTOS SOCIALES

Julio Ramírez*

Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya - CADEP

Introducción

La economía paraguaya se encuentra en un proceso de estancamiento por más de quince años. A este proceso se ha agregado un período de retracción económica en los últimos años, producto de las sucesivas crisis financieras y del sector externo de la economía nacional. El modelo productivo paraguayo se encuentra agotado y sin capacidad de promover el crecimiento económico. Con un creciente deterioro de la economía rural, y el aumento de la informalidad, este modelo económico no crea empleo pero sí pobreza y creciente exclusión social. Las políticas de estabilidad económica implementadas desde inicios de esta década han frenado la inflación. Sin embargo, un manejo errático de las crisis financieras dio lugar a políticas monetarias y fiscales que restringieron la inversión y el consumo, y aumentaron los niveles de pobreza y exclusión.

El objetivo de esta presentación, es analizar uno de los componentes de la política macroeconómica del país, el Presupuesto General de la Nación (PGN), y su incidencia en la calidad de vida de los habitantes del Paraguay. El Presupuesto de la Nación es una parte constitutiva fundamental de la política fiscal y de desarrollo del país. La evolución de esta política confirma la poca voluntad existente en el cambio de modelo económico necesario para reducir los niveles de pobreza existentes en el país.

Estructura de los gastos en la Administración Central

Una característica estructural de los gastos gubernamentales es la preeminencia de los gastos corrientes sobre los gastos de capital, sobre todo el elevado gasto en salarios públicos. Así en 1997 los gastos totales de la administración central representaron el 15,5% del PIB, correspondiendo a los gastos corrientes el 12,2% del PIB y el 3,3% para los gastos de capital o de inversión (física o social).

El principal componente de los gastos corrientes es el correspondiente a salarios, representando el 59,7% del total y el 7,3% del PIB. En 1997, el valor de la remuneración a los funcionarios estatales, superó cuatro veces a las inversiones públicas, alcanzando los servicios personales un total de 1.589.537 millones de guaraníes, mientras que en concepto de inversiones públicas solo se destinaron 406.352 millones de guaraníes.

La diferencia muy pronunciada entre los gastos corrientes y los gastos de capital, dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN), se mantuvo como una constante durante toda la década presente, e impidió una mayor atención del gobierno a programas sociales y de servicios básicos para la población. Igualmente, en el último período gubernamental (1993-98), se contrataron préstamos externos para obras de infraestructura física y social por valores superiores a US\$ 1.000 millones, pero con una ejecución sólo cercana al 30%, tanto

* Para la realización de este trabajo agradezco la valiosa colaboración de Cristina Sánchez.

por falta de contrapartida local (se privilegiaron los gastos corrientes), como por falta de gerenciamiento de la cooperación externa. Todo ello ha ido en detrimento de una mejora de la calidad de vida de los habitantes del país.

El presupuesto en 1998: sin mayores cambios

Para el ejercicio fiscal 1998, el PGN para la Administración Central proyectaba un total de gastos de 5.235.789 millones de guaraníes, de los cuales el 67,5 por ciento (3.534.158 millones de guaraníes aproximadamente) iba destinado a gastos corrientes, y el 32,5% (1.701.631 millones de guaraníes) a gastos de capital. Esta distribución porcentual de gastos dentro del PGN no representa mayores alteraciones con relación a años pasados.

En cuanto a los gastos correspondientes a los ministerios más vinculados al desarrollo, los gastos para Educación representaban según el presupuesto '98, el 19,2% de los totales de la Administración Central, mientras que los gastos de Salud, el 7,2%, 13,0% para Obras Públicas y 6,9% para Agricultura y Ganadería.

A pesar que los gastos del Ministerio de Defensa en el presupuesto representan sólo el 5,6% del total, y por lo tanto, está por debajo de los ministerios anteriormente citados, a sólo dos meses de finalizar el año 1998, en noviembre, la ejecución presupuestaria de gastos de este Ministerio es del orden del 62%; frente al 55 % del Ministerio de Salud, el 38% del Ministerio de Agricultura y el 47% de Obras Públicas y Comunicaciones .

En el período Enero-Octubre 1998, solamente el 8% del PGN ejecutado ha correspondido a inversiones (físicas o sociales), destinándose el 63% a gastos corrientes (salarios, remuneraciones y jubilaciones)

El Proyecto de Presupuesto para 1999: recortes a costa de la a costa de la Inversión y del Gasto Social.

En el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno nacional para el año 1999, se puede apreciar un panorama poco alentador en lo referente a un cambio sustancial de la estructura del mismo. La meta es la reducción del déficit fiscal, para lo cual se apunta a reducir los gastos considerados superfluos, pero sin que ello signifique alterar la distribución entre gastos corrientes y gastos de capital. Es decir, que nuevamente los gastos destinados a las inversiones sociales y de infraestructura física se mantendrán en niveles reducidos e incluso disminuirán, otorgando mayor preeminencia a los gastos de salarios y remuneraciones.

El proyecto presenta una gran disminución del presupuesto global de gastos de capital, de aproximadamente -18,8%. Así, en construcciones, el presupuesto para el Ministerio de Obras Públicas, prevé una disminución de cerca de -8%. Mientras, la inversión física en el presupuesto para el Ministerio de Salud se reducirá en -14%; para el Ministerio de Agricultura disminuirá -28% y sólo se espera un aumento de 12% para el Ministerio de Educación. Es importante agregar que están previstos otros fuertes recortes presupuestarios (del aproximadamente 50%) en instituciones de importancia para el desarrollo nacional como el Instituto de Bienestar Rural, el Consejo Nacional de la Vivienda, el Banco de la Vivienda, el Instituto Nacional del Indígena, el Crédito Agrícola de

Habilitación, entre otros.

Gastos sociales

Con el inicio del período de la transición se ha experimentado un aumento paulatino en el Gasto Social con relación al PIB. Así, mientras en 1989 el gasto social con relación al PIB era del 3%, en 1996 pasa al 9,9%.

Este significativo aumento del gasto social, sin embargo, se encuentra por debajo del promedio de gastos sociales de otros países de la región, que solo en educación gastan el 7% del PIB y en el total de gastos sociales, el 17%. Otro rasgo característico de los gastos sociales en Paraguay es que incluyen mayoritariamente a gastos corrientes, con lo que es fácil concluir que el aumento de los gastos sociales en el período considerado se encuentra en relación directa al aumento de las remuneraciones a maestras/os y trabajadoras/es de la salud, entre otros. El nivel de gastos en inversiones sociales no ha crecido, o lo ha hecho muy marginalmente.

En 1998, se mantiene la situación de postergación de las inversiones de capital en el área social, entendidas como mejores infraestructuras hospitalarias, educacionales y viales. Existen considerables deficiencias en la cobertura y calidad de los servicios sociales, en el área de la salud éstos se reflejan en la mala atención a las personas por parte de las instituciones públicas sanitarias, además de los altos costos que estos servicios representan para una población de escasos recursos económicos. La educación tampoco es gratuita, y existen diferencias considerables en lo que se refiere a la infraestructura y calidad de la educación urbana con relación a la rural, y la pública con relación a la privada.

En cuanto a la infraestructura vial, ésta es la que más daño soporta, ya que constantemente se recortan los recursos para este rubro, con el fin de destinarlos a otros gastos, frecuentemente los corrientes, esto se refleja también en la reducción del –8% para construcciones en el presupuesto 1999 para el MOPC. En efecto, según datos de este ministerio, sólo el 5% de los caminos del país se encuentran pavimentados. Los pequeños productores agrícolas son los más perjudicados con esta situación, pues se dificulta enormemente el traslado de su producción hacia los mercados, sumándose ésta a su larga lista de dificultades referentes al proceso productivo y de comercialización.

CUADRO 1

GASTOS TOTALES, CORRIENTES Y DE CAPITAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (En millones de Guaraníes)							
	PIB*	Gastos Totales (GT)	GT/PIB	Gastos Corriente (GC)	GC/PIB	Gastos de Capital (GK)	GK/PIB
1.989	4.608.400	456.055	9,9	364.424	7,9	91.631	2,0
1.990	6.474.434	695.702	10,7	506.594	7,8	189.108	2,9
1.991	8.280.772	1.247.249	15,1	787.723	9,5	459.526	5,5

1.992	9.670.838	1.429.957	14,8	1.110.444	11,5	319.513	3,3
1.993	11.991.719	1.745.300	14,6	1.334.914	11,1	410.386	3,4
1.994	14.960.131	2.353.815	15,7	1.660.146	11,1	693.669	4,6
1.995	17.698.589	3.043.701	17,2	2.066.089	11,7	977.612	5,5
1.996	19.905.262	3.516.260	17,7	2.604.779	13,1	911.481	4,6
1.997	21.852.395	3.750.126	17,2	2.663.060	12,2	1.087.066	5,0

*En millones de Guaraníes Corrientes

Fuente: Estadísticas Económicas – Banco Central del Paraguay

CUADRO 2

COMPOSICION DE LOS GASTOS CORRIENTES DE LA ADMINISTRACION CENTRAL (En %)									
Concepto	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997
GASTOS CORRIENTES	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sueldos	40,02	43,08	48,83	50,12	53,39	54,15	55,74	56,60	59,69
Bienes y Servicios	10,71	11,57	11,63	8,97	12,99	11,24	12,46	12,25	10,86
Gastos Financieros	11,30	11,98	10,14	8,02	7,06	5,86	6,20	3,94	3,49
Transferencias	25,20	22,95	25,36	28,90	24,99	22,60	24,79	26,32	25,70
Entes Descentralizados	3,21	3,36	2,80	3,13	3,43	2,00	3,88	4,21	4,59
Emp.Pub.	4,00	0,71	0,53	0,27	0,39	0,24	0,23	0,23	0,69
Jubilaciones y Pensiones	0,00	0,00	0,00	0,00	17,07	15,32	16,05	17,51	15,94
Otros	17,98	18,89	22,03	25,51	4,11	3,28	4,64	4,36	4,48
Gastos sin Discriminar	12,77	10,42	4,04	3,99	1,57	6,14	0,80	0,90	0,26

Fuente: Estadísticas Económicas – Banco Central del Paraguay

CUADRO 3

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL (En millones de Guaraníes)				
Instituciones	Presupuesto 1998	Proyecto 1999	Diferen c.	%
ADMINISTRACION CENTRAL	5.235.789	5.287.756	51.967	0,99
PODER LEGISLATIVO	40.508	35.318	-5.190	-12,81
Cámara de Diputados	23.227	20.545	-2.682	-11,55
Cámara de Senadores	17.281	14.772	-2.509	-14,52
PODER EJECUTIVO	3.596.223	3.535.596	-60.627	-1,69
M. de Educ. y Culto	1.007.352	1.057.992	50.640	5,03
M. de Obras Púb. y Comun.	682.178	646.798	-35.380	-5,19
M. de S.P. y B.S.	376.987	421.531	44.544	11,82
M. del Interior	340.658	326.809	-13.849	-4,07
M. de Agric. y Ganadería	358.887	308.621	-50.266	-14,01
M. de Defensa Nacional	291.026	262.025	-29.001	-9,97
M. de Hacienda	226.705	187.998	-38.707	-17,07
M. de Justic. y Trabajo	112.487	113.725	1.238	1,10
Presidencia de la Rca.	98.894	99.650	756	0,76
Cancillería	71.409	83.618	12.209	17,10
M. de Ind. y Comercio	23.871	22.178	-1.693	-7,09
Vice Presidencia de La Rca.	3.735	3.065	-670	-17,94
M. de Integración	2.033	1.585	-448	-22,04
PODER JUDICIAL	217.783	195.850	-21.933	-10,07
Corte Suprema de Justicia	122.795	130.413	7.618	6,20
Justicia Electoral	73.498	43.040	-30.458	-41,44
M. Público	19.949	21.112	1.163	5,83
Consejo de la Magistratura	1.541	1.285	-256	-16,61
OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO	18.459	16.457	-2.002	-10,85
Contraloría Gral. de la Rca.	18.459	16.457	-2.002	-10,85
OBLIGACIONES DIV. DEL ESTADO	1.362.816	1.504.535	141.719	10,40

BIBLIOGRAFÍA

Análisis del Mes. Base Ecta. Nº 155

Banco Central del Paraguay. **Estadísticas Económicas**, Nº 426.

Borda, Dionisio y Masi, Fernando. **Los Límites de la Transición: Economía y Estado en Paraguay en los años 90.** CIDSEP, Universidad Católica Ntra. Sra. de la Asunción, Asunción, 1998.

Borda, Dionisio. **Política Fiscal y Finanzas Públicas en el Paraguay (1989-97).** Documento presentado en el Foro Económico 1998: Reforma del Estado – Análisis y Perspectivas, CADEP – Asunción, Paraguay. 5 y 6 de noviembre de 1998.

Carrizosa, Esteban Caballero. **Reforma del Estado y Política Social en el Paraguay.** Documento presentado en el Foro Económico 1998: Reforma del Estado – Análisis y Perspectivas, CADEP – Asunción, Paraguay. 5 y 6 de noviembre de 1998.

Hoja Económica. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya. Nº 212 al 217.

POBREZA, VULNERABILIDAD SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS

Luis A. Galeano

Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos - CPES

Introducción

Paraguay es uno de los países latinoamericanos en el que tanto la desigualdad como la pobreza sociales presentan los perfiles más críticos. Es más, las evidencias y los indicios disponibles dan a entender que ambos procesos, estrechamente correlacionados, en el transcurso de 1998 habrían experimentando un mayor agravamiento en sus alcances e impactos.

Las incidencias de tendencias de esta naturaleza sobre las condiciones de vida y la satisfacción de las necesidades básicas son las más conocidas y analizadas. Sin embargo, menor atención suelen prestarse a las implicaciones que afectan a los pobres como personas y actores colectivos, de cara a la manifestación de sus demandas prioritarias, y la participación social y ciudadana. En estas breves notas, precisamente, se prestará atención a estas últimas cuestiones.

Las implicancias de la pobreza rural

Diversos estudios publicados recientemente coinciden en que aproximadamente dos de cada tres familias campesinas estarían afrontando situaciones de pobreza, y que aquéllas que ya eran bastante pobres algunos años atrás, hoy día son mucho más. Múltiples son las consecuencias que genera este proceso.

La crisis de la economía campesina es de índole estructural. El agotamiento de la frontera agrícola, la elevada tasa de crecimiento poblacional, el empobrecimiento de los suelos y la expansión excluyente de la modernización agraria, son los principales factores que, últimamente (década del '90), están provocando el agotamiento del viejo modelo productivo campesino (relativamente diversificado, con fuerte capacidad de autosubsistencia y alta utilización de la mano familiar). Los gobiernos de la transición democrática han fracasado rotundamente en la puesta en vigencia de una política agraria diferencial, que responda con pertinencia y eficacia a las demandas prioritarias del sector campesino. El Gobierno de Cubas, aunque de reciente instalación, tampoco empieza a dar señales de avance substantivo. Las múltiples deficiencias en la ejecución de las primeras fases del plan algodón 1998-1999, por más que no sean totalmente imputables a su gestión, en principio no preanuncian un cambio substantivo en materia de dicha política agraria. Al menos, esa es la lectura que surge de estos primeros meses de su administración.

Los efectos de esta aguda y compleja crisis están a la vista: desarraigo masivo, intensificación de la migración campo-ciudad, debilitamiento de las relaciones solidarias y comunitarias en general, y crisis de identidades individuales o grupales. No sólo las condiciones materiales de vida se están agravando. Es la vulnerabilidad social de las familias y de los grupos campesinos la que peligrosamente se deteriora. Es un deterioro que repercute negativamente sobre las personas y los actores colectivos. Éstos, en el manejo de

sus demandas o en la defensa de sus intereses y derechos, tienen menos opciones en apelar a relaciones sociales autónomas, y se ven obligados, de manera creciente, a recurrir a vínculos heterónomos o de dependencia. Obviamente, se trata de un proceso cuyos alcances y repercusiones no son idénticos para los distintos grupos y segmentos campesinos, ni para las diversas comunidades rurales. Entre los sectores más afectados, se destacan:

Los campesinos sin tierra, los minifundistas más carenciados y las comunidades rurales más aisladas. La situación de los **campesinos sin tierra** se torna más crítica en la actualidad, porque no hay una política de tierra y porque las alternativas de sobrevivencia que existían en los mercados de trabajo rurales se están cerrando o se están precarizando a pasos acelerados, debido a la fuerte retracción de la demanda de la mano de obra. Les van quedando dos opciones cargadas de conflictos y altos costos: la lucha cada vez más violenta por la tierra o engrosar los cordones de miseria urbanos. Los **minifundistas carenciados**, por su parte, están siendo víctimas de la falta de una política agraria y de la exclusión histórica de otras políticas sociales primordiales, entre las que se destacan la educación y la salud. En no pocos casos las familias dependen de las escasas, pero vitales, remesas de dinero que les envían sus miembros más jóvenes que han migrado a la ciudad o, temporalmente, al extranjero. Es un apoyo estratégico, que también está siendo afectado en términos cada vez más fuertes por el proceso de vulnerabilidad social, como se verá posteriormente. Y las **comunidades aisladas**, en conjunto, están recibiendo los últimos coletazos de la histórica desidia estatal. En los contextos en los que las precariedades colectivas son más extremas, el éxodo masivo es la protesta pacífica ante el infortunio histórico. Así está sucediendo con algunas comunidades rurales del Amambay.

Las mujeres, los campesinos y las campesinas jóvenes. Sobre las **mujeres campesinas** recaen mayores cargas y responsabilidades de las que tenían. Al agudizarse la crisis de la economía campesina, ellas (las madres) se ven obligadas a intensificar sus trabajos productivos, con lo cual se prolongan y se tornan más pesadas sus ya consabidas dobles jornadas. Es verdad que esta mayor intensificación del trabajo productivo involucra a todos los miembros de la familia campesina, sin excepción. Pero es indudable que se trata de un fenómeno que, además de aumentar la autoexplotación del conjunto del hogar campesino, conlleva la asunción de cargas cada vez más imperiosas para las mujeres campesinas.

Sobre **los/as jóvenes campesinos/as** también recaen responsabilidades sumamente gravosas y de vital importancia para las estrategias de sobrevivencia de las familias más críticamente impactadas por el proceso de empobrecimiento y exclusión social. Desde hace bastante tiempo atrás, ellos/as vienen siendo los/as adelantados/as del éxodo campesino dirigido a las ciudades. Los rasgos nuevos son: la masividad del proceso y la “obligación compulsiva” de que los jóvenes migrantes contribuyan a los escuálidos presupuestos familiares con dinero u otros aportes imprescindibles. La cuestión actual radica en que el cumplimiento de esta “misión” se torna de difícil concreción. El incremento de la desocupación en los mercados de trabajo urbano afecta directamente al/a joven campesino o campesina migrante, situación que comienza a limitar la realización de dicho rol estratégico. En el sector informal del empleo urbano tampoco encuentran opciones laborales ventajosas. El debilitamiento de dicho rol contribuye, además de otros condicionamientos, a la agudización de la vulnerabilidad social de un segmento cada vez más numeroso de hogares campesinos.

Implicaciones de la pobreza urbana

Estudios realizados por organismos internacionales y dados a conocer en 1998 señalan que, a diferencia de la tendencia que se verificaría en el mundo rural, los niveles de la pobreza urbana habrían disminuido sensiblemente en el transcurso de los últimos años. Es muy probable que, en una medida no desdeñable, esta constatación optimista hay que atribuirle a las limitaciones provenientes de las fuentes de datos utilizadas (las Encuestas de Hogares). No obstante, en atención a los objetivos de estas notas, dos elementos deben ser puntualizados. Todos los elementos de juicio disponibles dan a entender que: a) efectivamente, los alcances de la pobreza absoluta y sobre todo de la crítica, serían mucho más fuertes en el sector rural que en el urbano; y b) que, sin embargo, en el ámbito urbano empiezan a surgir señales claras de que no sólo las condiciones de la pobreza, sino sobre todo las de la vulnerabilidad social empezarían a demostrar signos cada vez más preocupantes.

En efecto, en estos últimos años, no sólo la agricultura (en realidad los problemas se concentran en la economía campesina como se ha enfatizado), también otros sectores de la economía igualmente experimentan situaciones de crisis de suma gravedad. En el presente año, de nuevo el sector financiero ha sufrido otro remalazo más. La cuestión, como viene subiendo desde la primera crisis surgida en 1995, perjudica, además de un importante número de pequeños y medianos ahorrista, a una creciente cantidad de empleados de mediana y baja calificación. Pero la crisis que en mayor medida impacta sobre el empleo urbano en su conjunto, y el informal en particular, es aquella que está restringiendo seriamente la denominada “función de triangulación” de la economía que opera desde las ciudades fronterizas. La retracción de esta economía (particularmente la instalada en Ciudad del Este) golpea seriamente los ingresos y las oportunidades laborales de anteriores dinámicos segmentos mercados de trabajo urbanos. Además de persistir, también se agravan los problemas del siempre escuálido sector industrial. Aunque la economía paraguaya siempre se mantuvo “abierta”, vía contrabando, la actual globalización abre una competencia para la que no estarían preparados los tradicionales sectores industriales (textiles, vestimentas, zapatería, etc.).

En este contexto, los sectores más afectados son:

Los/as desocupados/as. En 1994, la desocupación urbana era de 4,4%. En 1996, la tasa aumentó al 8,2% (datos de Encuestas de Hogares). Es muy probable que esta tendencia no sólo se mantendría durante los últimos años, sino que inclusive podría estar intensificándose aún más. Los más afectados son **los jóvenes de ambos sexos**, de 15 a 19 años de edad, que buscan por primera vez trabajo. Este fenómeno vendría a ser uno de los resultados de la creciente saturación del empleo urbano, cuya retracción en la demanda de fuerza de trabajo se debería, fundamentalmente, a la crisis de la propia economía mencionada y a la fuerte presión que implica el notorio incremento de la migración campo-ciudad. En estas condiciones, los más negativamente afectados son las personas y los grupos socialmente más vulnerables. En concordancia con lo adelantado, se ha comprobado que en el sector urbano del Departamento Central (asiento del mercado de trabajo urbano de mayor envergadura del país) en 1996, el 34 % de todas las mujeres desocupadas eran **empleadas domésticas o empleadas en servicios precarios**. Una alta proporción de estas categorías laborales estaría integrada por mujeres jóvenes de extracción campesina, al menos, reciente. Al verse desocupadas, ellas no podrían enviar las pequeñas, pero vitales, remesas de dinero a sus familias, y estarían en las puertas de la prostitución y de otras formas de

explotación personal o laboral.

Los/as subocupados/as. De acuerdo a la fuente informativa citada, hace dos años atrás, estimativamente cerca de 270 mil personas (de 10 y más años de edad) se hallarían en situación de subocupación en el empleo urbano. Esa cifra comprendería al 23% del total de la mano de obra. La denominada **subocupación invisible** (30 y más horas semanales de trabajo y salario inferior al mínimo legal) involucra en mayor proporción -en términos porcentuales- a los **hombres**. Entre éstos se destacan los niños de 10 a 14 años de edad y los que entran en las últimas etapas de la actividad laboral (45 y más años). Unos y otros serían mayoritariamente miembros de familias obreras y marginales sumidas en condiciones cada vez más críticas de pobreza. La **subocupación visible** (menos de 30 horas semanales y deseo de trabajar más horas), por el contrario, involucra más ampliamente a las **mujeres**, puesto que desde los 15 hasta los 45 años están predispuestas a dedicarse a jornadas laborales más extensas, con el propósito de captar mayores niveles salariales o de ingreso y así intentar cubrir el creciente déficit de los hogares. Este proceso no sólo estaría incluyendo a mujeres de las familias más carenciadas, sino también a aquellas que en épocas anteriores habrían disfrutado de condiciones socioeconómicas relativamente más ventajosas. En la práctica, esto implica que la vulnerabilidad social, en el ámbito urbano, está ampliando su cobertura y sus implicaciones negativas para las personas y los grupos sociales.

La vulnerabilidad social y los derechos humanos

No sólo aumenta el impacto de la pobreza, proceso que implica la creciente insatisfacción de las necesidades básicas, sino que es la vulnerabilidad social de los individuos y los actores colectivos la que muestra evidencias notorias de agravamiento. En otras palabras, los pobres no sólo se sienten cada vez más pobres y más miserables, sino que encuentran crecientes dificultades para movilizarse, individual u organizadamente, y encarar, sino la solución de sus problemas, al menos la atención de sus necesidades más prioritarias.

Lo señalado no significa que los pobres enfrentan una auténtica inacción social, que no tienen la capacidad o la voluntad para encarar la satisfacción de sus necesidades, o la solución de sus problemas. La marcha que las parcialidades indígenas del Chaco acaban de realizar el 12 de octubre pasado, con la primera gran marcha indígena al centro del poder político del país, Asunción, o la persistente lucha campesina por la tierra, son claros ejemplos de que los pobres, por más desfavorable que les sean las relaciones sociales a las que comúnmente acceden, también son capaces de entablar acciones colectivas en defensa de sus intereses y de sus derechos.

El gran problema consiste en que la mayoría de los pobres no están organizados o están sumidos en compartimentos sociales estancos, y que, en esas condiciones, están expuestos a soluciones que vengan de “arriba”, a las promesas de los eternos manipuladores de las desesperanzas humanas. En un contexto político en el que la democracia se está concentrado en la vigencia de los derechos ciudadanos y en el electoralismo, mucho margen continúa teniendo el clientelismo político, el prebendarismo y el mesianismo autoritario. Por lo tanto, el desafío auténtico radica en promover o alentar firmemente la organización de los pobres, para que se constituyan en actores sociales, con identidad propia, capaces de ser los protagonistas de la superación de sus propios infortunios.

EMPLEO

Informalidad extendida y desocupación creciente

Gladys Casaccia

Raúl Monte Domecq

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – CADEP

El mercado laboral paraguayo se caracteriza por una extendida informalidad y desempleo creciente. A diferencia de los países vecinos, donde los problemas del trabajo se registran en el marco de cambiantes modelos de crecimiento, en el Paraguay dicha situación está asociada a la recesión y el estancamiento económico. Ello supone desafíos para la adopción de medidas públicas no sólo de cara a la reactivación productiva, que incluye resoluciones para la "cuestión agraria", sino también en orden a la efectivización de derechos laborales para el sector formal, como protección mínima y nuevos estímulos para desempleados y población del sector informal.

En la región, el derecho al empleo confronta actualmente con tendencias denominadas de "desestructuración" del mercado de trabajo, las que se originan en procesos de reestructuración o reconversión productiva desarrollados con base en transformaciones tecnológicas, organizacionales y de las relaciones laborales (especialmente en el plano normativo). Los saldos negativos de dichas tendencias se manifiestan en el aumento de la desocupación y del sector informal, en la inestabilidad y precarización de las condiciones de trabajo. Para el caso del país, el peso preeminente del sector informal, y su ensanchamiento, al igual que el bajo cumplimiento de las garantías laborales, no devienen características novedosas, sino que constituyen rasgos propios tanto del agotado modelo de crecimiento, como del tradicional orden socio-político.

La transición política paraguaya, que tuviera una nueva cita para elecciones generales en mayo de este año, requiere estar acompañada de una estrategia orientada a la reconversión de su modelo de desarrollo, en el que se inscriban diseños para transiciones de carácter social. El incremento de la desocupación, salvo en el sector público, y las restricciones para el ejercicio de los derechos al empleo, al trabajo, (Arts. 86, 87, 88, 89, 90, 91, 114, 115, entre otros, de la Constitución Nacional), ya en ámbitos urbanos, ya en sectores rurales, no reconocen en lo que va del año modificaciones positivas. Por el contrario, la demanda anual, de acuerdo a cálculos oficiales, de unos 65.000 nuevos puestos de trabajo, no es respondida, registrándose en 1998 un menor porcentaje en la generación de empleos, en relación a 1997. Por otra parte, factores de tipo estructural como el nivel de capacitación de la mano de obra, condicionan adversamente las posibilidades del crecimiento.

1. Cuando la precariedad laboral es persistente

Desocupación

Datos oficiales relativos a las características del mercado de trabajo urbano, indican que tanto la desocupación como la subocupación visible (menos de 48 horas semanales de trabajo) e invisible (jornada semanal con una remuneración menor a la legal) rondan en

conjunto, para 1996, el 30% sobre del total de la Población Económicamente Activa (PEA), constituyendo las mujeres el sector más afectado por la situación de subocupación (cuadro 1).

Cuadro 1

**POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA URBANA (1996)
OCUPADA, DESOCUPADA Y SUBOCUPADA**

	TOTAL	%	HOMBR E S	%	MUJERE S	%
PEA	1.296.152	100,00	742.950	100,00	553.102	100,00
OCUPADA	1.190.477	91,85	684.828	92,18	505.557	91,40
DESOCUPADA	105.675	8,15	58.122	7,82	47.545	8,60
SUBOCUPADA	267.784	20,66	118.606	15,96	149.162	26,97
Visible	78.899	6,09	29.939	4,03	48.956	8,85
Invisible	188.885	14,57	88.667	11,93	100.206	18,12

Fuente: Encuesta de Hogares, 1996. DGEEC.

De acuerdo a datos de la OIT, para 1997 la tasa de desempleo abierto resulta para el país

en un 9,2%. Por su parte, análisis oficiales, sobre datos del Consejo de Inversiones, indican que si para 1997 se logró la creación de unos 11.230 nuevos empleos, dicha capacidad disminuye en 1998, alcanzándose tan sólo el número de 6.191 a mediados del segundo semestre. Ello da cuenta del recrudecimiento del problema del empleo. El cierre de instituciones bancarias, a raíz de la crisis en el sector financiero, o de unidades del sector textil, amén de arrojar trabajadores a la calle, hablan a las claras de reformas necesarias y, a la par, de la premura que debe darse a la adopción de nuevas medidas orientadas a la reactivación productiva.

Informalidad

A la vez, sobre el total de la PEA urbana ocupada el sector informal representará para 1996 el 46,4% de la misma, incluyéndose en él a cuentapropistas, a trabajadores familiares no remunerados y a patrones o empleadores, al igual que empleados y obreros en empresas de tamaño de cinco o menos personas. Respecto del tipo de ocupación, son los cuentapropistas los que representan el porcentaje más alto (55%). El mayor número de informales corresponde a la población situada en el rango de edad 25-44. El sector comercio es el de mayor absorción (57%) y más del 50% de los trabajadores informales no cuenta con estudios superiores al nivel primario.

Cuadro 2

POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR INFORMAL

POR TIPO DE OCUPACIÓN

Ocupación	1995	1996
Obreros y Jornaleros	2%	1%
Conductores de medios de transporte	3%	5%
Empleados de Oficina	4%	4%
Trabajadores en servicios personales	9%	11%
Artesanos y operarios	32%	28%

Comerciantes	50%	51%
TOTAL	512.154	552.863

Fuente: Trabajadores del Sector Informal Urbano, 1995, 1996. DGEEC.

Cuadro 3

POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR INFORMAL Y TIPO DE EDUCACIÓN

Nivel de instrucción	1995	1996
Terciario	5%	5%
Secundario	38%	39%
Primario	54%	55%
Sin instrucción	3%	2%
TOTAL	512.154	552.863

Fuente: Trabajadores del Sector Informal Urbano, 1995, 1996.

El perfil educativo del sector informal es similar al conjunto de la PEA nacional, la que para 1996 carecía de estudios superiores al primario en un 60%, porcentaje calculado en un 80% para el sector rural. Sólo el 6,2% de la PEA registraba para ese año acceso a la formación universitaria, en tanto se advertía que el 86,76% de la PEA ocupada se ubicaba en el rango que va de las personas sin instrucción hasta el de aquellas que cuentan con formación secundaria. La principal razón por la que más de la mitad (51,9%) de las mujeres y varones de las zonas urbanas situadas entre los 10 y los 35 años de edad no asisten a un establecimiento de enseñanza formal, es la económica. Tal desventaja estructural de la mano de obra paraguaya, alerta sobre las inversiones de resultados mediatos que precisan efectuarse en este orden.

Flexibilidad laboral ante la carencia de rigideces

A la sostenida merma en la creación de nuevos empleos y a la tradicional ausencia de seguridad para la gran mayoría de la fuerza laboral, acompañan en el año consecutivos incumplimientos de las garantías laborales, constituyendo el sector de empresas del transporte uno de los de mayor visibilidad. La discrecionalidad en el cumplimiento de la norma es moneda de vieja data en el mercado del trabajo y las tendencias de flexibilidad externa que afectan a las relaciones laborales (disponibilidad de las empresas para operar en la disposición numérica de los trabajadores, vía reestructuración o reducción de horas laborales), antes que responder a procesos de modernización, se asientan, por lo general, en el desarrollo tradicional de las unidades productivas.

La importancia de las micro y pequeñas empresas en la absorción de la mano de obra urbana (arriba del 75% de la misma) da cuenta del apoyo y estímulo que este tipo de unidades requieren, las que constituyen en el sector industrial más del 90% de las existentes. A inicios de 1998 se advertía que sólo el 6% de las pequeñas empresas operaba al 90% de su capacidad instalada y en los últimos meses del año, directivos de la Unión Industrial Paraguaya (UIP) anunciaban que en los últimos tiempos más del 95% de las industrias había reducido la cantidad de su personal.

Sectores tradicionalmente desprotegidos

Entre los grupos de mayor vulnerabilidad, un alto porcentaje de niños ve mermados sus derechos debido a la necesidad de incorporarse al mercado de trabajo, en tanto las mujeres sufren una inserción laboral menos favorable que la de la población masculina. Datos preliminares de la Encuesta Integrada de Hogares 1997-1998, dados a conocer por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, señalan que la tasa de participación laboral de las mujeres jóvenes de entre 15 y 29 años es del 47,7%, en tanto que la de los varones del mismo rango etario es del 84%. Asimismo, se indica que el 86% de los varones sin instrucción se encuentra trabajando, o buscando trabajo, mientras que en el caso de la mujer la cifra es del 26%, advirtiéndose, por otro lado, una tendencia creciente de participación en relación a años anteriores.

■ Conclusiones y recomendaciones:

Repuestas que no llegan

La desaceleración del crecimiento productivo relacionado con el crecimiento demográfico refiere a la situación de crecimiento negativo y estancamiento económico. El nuevo escenario internacional y las condiciones representadas por el mercado común de la sub-región (Mercosur), exigen la definición de nuevas estrategias para el desarrollo nacional, las que precisan plantearse en un marco de estabilidad política, para el cual la atención de lo social es requisito.

Los problemas de la pobreza, del acceso al empleo y de las modalidades y retribución del trabajo no afincan exclusivamente en cuestiones de carácter ético, sino que se presentan como dimensiones de atención necesaria para la viabilidad de propuestas orientadas al desarrollo. Mientras que en otros países de la región los costos sociales de medidas de ajuste han planteado debates y reformulaciones de las prestaciones y garantías orientadas al mundo del trabajo, en el caso paraguayo los desafíos de la reactivación económica confrontan con deudas pendientes, cuya acumulación prosigue, en materia de inversión social y del ejercicio de los derechos garantizados en la norma.

BIBLIOGRAFÍA

DGEEC (1997). **Encuesta de Hogares 1996**. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos – Paraguay.

----- (1997). **Trabajadores en el Sector Informal Urbano. Encuesta de Hogares 1996**. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos – Paraguay.

Artículos periodísticos:

Bóveda, J.A. "Paraguay: mayor índice de empleo en pymes de América Latina. ABC, 25-10-98, S.E., p. 8.

EDN. "El 95% de industrias redujo la cantidad de su personal". NOTICIAS, 18-09-98, p. 9.

LN. "Cese de empleos". LA NACIÓN, 18-10-98, S.E., p. 9.

UH. "De las pequeñas empresas. Sólo el 6% opera el 90% de capacidad instalada.

ÚLTIMA HORA, 13-06-98, p.18.

UH. "Baja participación laboral de las mujeres". ÚLTIMA HORA, 23-06-98, p.40.

DERECHOS HUMANOS EN SALUD

Dra. Carmen Gómez

Introducción

Dentro del derecho a la salud se debe analizar:

- La creación de condiciones para el mejoramiento de la calidad de vida, con lo cual se promoverá la salud previniendo las enfermedades.
- La equidad en el acceso a los servicios médicos.
- Por ésto los hechos políticos y económicos condicionan la situación social y en consecuencia la salud de la población, por lo tanto describiremos y analizaremos los hechos más resaltantes acontecidos en este año y su repercusión sobre la situación de salud, incluido el marco legal.

Contexto

Un acontecimiento resaltante fue la asunción del nuevo gobierno el 15 de agosto del presente año. Cabe tener en cuenta que el presidente electo, ing. Raúl Cubas Grau, pertenece a la Asociación Nacional Republicana, partido que se encuentra en el poder desde hace 50 años.

Este acontecimiento trajo consigo la designación de una nueva Ministra de Salud, Dra. Carmen Frutos de Almada, quien fue probablemente la persona del flamante gabinete que causó mejor impresión en la ciudadanía por el contenido de sus primeras declaraciones a la prensa.

En ellas expresó, entre otras cosas, que los criterios que priorizaría para la selección de sus colaboradores serían la voluntad de trabajo, la capacidad técnica y la honestidad probada; prometiendo además que no prescindiría de los trabajadores de blanco, es decir que si había que reducir personal lo haría en el sector administrativo.

De cumplirse ésto se estaría dando un salto en lo que respecta a los criterios que siempre primaron en la administración pública, entre ellos el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSP y BS): el clientelismo y el prebendarismo.

Situación del derecho a la salud individual y colectiva

Lo presentaremos como hechos acontecidos en 1998 que violentaron el derecho a la salud individual y colectiva.

Los principales acontecimientos desde el punto de vista epidemiológico se relacionan sobre todo con casos de enfermedades inmunoprevenibles, como es el caso de la epidemia de sarampión que amenazó al país como consecuencia de las epidemias desatadas en Argentina y Bolivia, demostrando que la realidad supera las estadísticas. En efecto, tradicionalmente los informes de cobertura de inmunizaciones y sus datos estadísticos no reflejan la verdad de la situación.

Citemos como ejemplo: Asunción registra en los años 1995 y 1996 una cobertura de vacunación antisarampionosa de 114%, indicando para el resto del país más del 80% de esta cobertura.³³

El peligro inminente de epidemia originó la reacción del MSP y BS, que lanzó una campaña de vacunación (con 190.000 dosis) entre múltiples dificultades, sobre todo con la imposibilidad de conseguir vacunas de inmediato a causa de una deuda con el Fondo Rotatorio del Programa Ampliado de Inmunizaciones que dejó el ministro anterior, debiéndose apelar a donaciones (en esta oportunidad de Brasil, que donó 50.000 dosis) para hacer frente a esta emergencia.

Recién en el mes de octubre se dieron las condiciones para iniciar un “barrido”, a fin de vacunar a niños de 6 meses a jóvenes de 15 años, para lo cual se contaban con 2.400.000 dosis.

Continúan presentándose casos de rabia humana. Hasta el mes de octubre ya se tenían 8 casos, por supuesto 100% mortales. Es de destacar al respecto que esta enfermedad se previene vacunando a los animales transmisores, sobre todo a perros y gatos.

Lo mismo ocurrió con el tétano neonatal. Siguen apareciendo nuevos casos debido a la baja cobertura de vacunación en embarazadas y mujeres en edad fértil. Esta enfermedad se encuentra también con campaña de barrido.

El SIDA es otra de las enfermedades que va en creciente aumento, y quienes lo padecen sufren además la discriminación con que la sociedad los trata, entre otros motivos, por ignorancia y temor.

Si bien existe un Programa Nacional de Lucha contra el Sida, que brinda atención y tratamiento a los enfermos y educación preventiva, especialmente a jóvenes y trabajadoras/es del sexo, existe, sin embargo, el grave problema que sigue significando el elevado costo del tratamiento (cada enfermo representa aproximadamente 1.000.000 de guaraníes mensuales), lo que limita y excluye el alcance de su cobertura.

Un caso especial lo constituyen los reclusos del penal de Tacumbú que padecen de SIDA, quienes están confinados a su suerte sin casi ninguna asistencia.

Resulta realmente inadmisibles y lamentable que éstas y otras enfermedades aún sigan cobrando vidas y/o gastos, tanto para el Estado como para el paciente; esto por la ineficiencia de los servicios que deberían cubrir dentro de sus funciones normales, que conduce, por ejemplo, a tener que recurrir a “campañas extraordinarias” que implican un gasto extra presupuestario, que de por sí ya es escuálido.

Legislación vigente

El acontecimiento más importante en el plano legislativo fue la promulgación del Decreto Ley N° 19.966/98 del Poder Ejecutivo, el cual establece en sus aspectos más destacados:

“Se reglamenta la descentralización sanitaria local, la participación ciudadana y la

³³ MSP Y BS. Memoria de la XVIII Región Sanitaria (Asunción). Año 1996. Asunción – Paraguay.

autogestión en salud, como estrategias para el desarrollo del Sistema Nacional de Salud, según Ley N° 1032/96”. Define la Descentralización Administrativa Local en Salud como “la delegación de funciones y recursos que compete a la administración central y departamental en cuanto a la fiscalización del proceso de gestión, la planificación local y priorización programática de las actividades de promoción, prevención y recuperación de la salud”. También incluye “el gerenciamiento de los servicios, control de personal, ejecución presupuestaria, coordinación interinstitucional, promoción de la participación local, así como la **transferencia temporal** de los recursos financieros, económicos y físicos al gobierno municipal, para que por intermedio del Consejo Local de Salud sea responsablemente administrado, bien utilizado y potencializado en beneficio de la población, en especial la de escasos recursos”.³⁴

Actualmente, alrededor de 22 municipios ya han firmado la carta convenio para dar inicio al proceso de descentralización; de ellos, 19 son del Depto. Central y el resto corresponde a municipios de Cordillera e Itapúa. Es oportuno advertir que este proceso de municipalización de la salud no constituye por sí mismo la solución mágica para los problemas de salud de la población, dependiendo fundamentalmente de la voluntad política de los municipios de incorporar en este proceso la participación y capacidad negociadora de la ciudadanía con el gobierno central.

Gasto en Salud

En primer lugar analizaremos el Presupuesto del MSP y BS para 1998, y luego el proyectado para 1999.

Recordemos que, como siempre, el problema del presupuesto asignado a salud es doble: por un lado, los insuficientes e inadecuados recursos previstos, y por otro, la baja ejecución presupuestaria, si consideramos que hasta fines de setiembre dicha ejecución no había llegado al 40% de lo proyectado por falta de transferencia del Ministerio de Hacienda, empezando a regularizarse recién a principios de octubre, presión y conflictos mediante.

Referente al año 1999, el Ministerio de Hacienda presentó un proyecto presupuestario recortado que afecta principalmente al rubro de Asistencia Médica General, que ha sufrido una disminución no solamente en relación a los solicitado sino también dentro del presupuesto vigente, sin contemplar como se debería el índice inflacionario en este sentido. Otro rubro que correría la misma suerte es el correspondiente a salarios de personal contratado, lo cual impactaría sobre todo a hospitales de tercer nivel, como el Hospital Nacional, el Hospital del Cáncer y del Quemado, el Hospital Juan Max Boettner, etc., que cuentan aproximadamente con 40% de personal contratado.

Para salir al paso, el MSP y BS solicitó al Parlamento Nacional el aumento de 75 mil millones de guaraníes –que de aprobarse el pedido, el presupuesto ascendería de 421.000.000.000 de guaraníes a 496.000.000.000- para ser destinado a programas de acción para la extensión de la cobertura sanitaria y una mejor remuneración del personal que trabaja en zonas distantes. Igualmente solventaría una mejor distribución de medicamentos, un régimen de atención gratuita a menores de 5 años, partos por cesáreas a mujeres carenciadas, y el suministro de nuevas vacunas para los niños contra

³⁴ Decreto Ley del Poder Ejecutivo N° 19.966/98

la papera y la rubeola.³⁵

Asentamientos campesinos e indígenas sin asistencia sanitaria

Para el año 1999, la nueva Ministra de Salud prometió que el Programa de Salud Indígena será prioridad en su administración, para lo cual adecuaría el presupuesto. En cuanto al área rural, aseguró presencia y atención médica donde no existan y en donde el volumen de la población así lo requieran. Se cubrirá en este aspecto, el 80% de las comunidades distritales con más de 400.000 habitantes, garantizando en todos estos proyectos la remuneración apropiada para los profesionales implicados.

Cabe aclarar que la implementación de los proyectos mencionados forman parte del Programa Móvil Salud, ideado con el objetivo de extender la cobertura de los servicios de salud a los lugares más distantes del interior del país, buscando beneficiar a 1.500.000 personas que jamás han tenido acceso a un servicio básico de salud.

Crisis de los servicios públicos

Uno de los hechos más importantes que marcó profundamente el sector salud fue la huelga de los servicios públicos de salud, con una duración de 86 días, una de las más largas que se conoce. La medida fuerza se tomó en reclamo de una ampliación presupuestaria de 142 mil millones de guaraníes, a ser utilizados en insumos hospitalarios y recategorización salarial (esto para los servicios públicos y el Hospital de Clínicas).

Recordemos que este hecho estuvo precedido por reiteradas quejas de los gremios médicos y algunos directores de hospitales y centros de salud denunciando la deficiente transferencia de rubros para los insumos hospitalarios, lo que viene impidiendo el normal funcionamiento de estos servicios. Entre las consecuencias de esta huelga se pueden citar:

Una ampliación presupuestaria de 13 mil millones de guaraníes para insumos y el compromiso de transferirlos en forma periódica.

Una ampliación de 9 mil millones para recategorización salarial.

El Hospital de Clínicas consiguió la transferencia de 2.037 de guaraníes para la ejecución presupuestaria del 1er. Semestre, 3 mil millones de guaraníes para recategorización salarial, y una línea de crédito de 1.500.000.000 de guaraníes.

En cuanto a otros efectos de la huelga tenemos que:

Dejaron de realizarse 5.000.000 de consultas;

Más de 10.000 cirugías programadas;

Dejaron de percibirse entre 7 a 70.000.000 de guaraníes por servicios no realizados.

Teniendo en cuenta la cobertura actual del Hospital de Clínicas y el MSP y BS, de la cual depende el 70% de la población, tenemos que un gran porcentaje de ella permaneció

³⁵ Diario NOTICIAS, 29-10-98, p. 29.

excluida del acceso a este servicio, viendo cómo el Estado era incapaz de restituirle un derecho consagrado en la Constitución Nacional, que la mayoría no conoce y mucho menos puede ejercerlo. Por tanto, la ciudadanía, como usuaria de los servicios, no participó en la negociación y solución de este conflicto.

Conclusiones y recomendaciones

Estamos actualmente en un proceso de reforma sanitaria iniciada en 1991 con la conformación del Consejo Nacional de Salud, que impulsó la promulgación de la Ley 1032/96 del Sistema Nacional de Salud (SNS). Este año el Poder Ejecutivo decretó la resolución que reglamenta la descentralización sanitaria como estrategia para implementar el SNS.

Como ya se explicara anteriormente, este proceso de descentralización sanitaria a través de los municipios, que implicará que los gobiernos locales tomen el mando de los servicios sanitarios públicos y se ocupen de la vigilancia sanitaria y epidemiológica del municipio, debe analizar detenidamente las siguientes cuestiones:

- Garantizar la sustentabilidad económica del proyecto, a fin de que esto no signifique una transferencia de la responsabilidad económica a los gobiernos locales, con el consiguiente desentendimiento del gobierno central.
- Definir y garantizar la equidad en el acceso de los servicios sanitarios de los ciudadanos, enfocando la defensa de esta equidad como equidad distributiva, la cual establece que todos los miembros de una sociedad tienen derecho a recibir la atención de su salud de acuerdo con su necesidad, y como equidad financiera, cuyo principio indica que todos los miembros de una sociedad deben contribuir a la salud según su capacidad de pago.³⁶
- En lo que atañe al gasto en salud, se debe luchar por un aumento real en el Presupuesto para el MSP y BS y garantizar la ejecución del 100% del presupuesto ya asignado, exigiendo que el traspaso de dinero sea regular. Implica también rever la fuente de financiación a fin de aumentar la proveniente del Tesoro (actualmente es de un poco más del 50%) y disminuir la proveniente de royalties, así como también mejorar la gestión pública en los servicios de salud.

³⁶ De Katt y Tasca, Renato. "Promover la Equidad: un nuevo enfoque desde el sector salud" – Serie Salud en el Desarrollo. OPS, Washington, DC, 1993.

EDUCACIÓN

Cristina Coronel

Gabriela Walder

Servicio Paz y Justicia Paraguay – SERPAJ PY

Este informe se refiere a situaciones particulares que siguen reflejando el no cumplimiento del derecho a la educación. Esto no menoscaba los avances que se fueron dando a lo largo del presente año, principalmente en lo relacionado a la promulgación de la Ley General de Educación. A través de ella se establece un nuevo marco jurídico e institucional para el sistema educativo del país, hecho que puede contribuir al mejoramiento de la enseñanza, la modernización de su estructura y a una adecuada articulación de sus respectivos niveles. Las doctrinas fundamentales establecidas en la nueva ley constituyen las garantías básicas del derecho a aprender, de la igualdad de oportunidades para acceder a los conocimientos y de la libertad de enseñar

Teniendo en cuenta el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se puede afirmar que la educación en nuestro país sigue siendo una deuda, una necesidad básica insatisfecha, una de las inversiones fundamentales para la superación de la pobreza, en la que hasta ahora no se ha hecho lo suficiente. No se puede negar el esfuerzo puesto en la resolución de los múltiples problemas educativos: la cobertura va en aumento y el nivel de retención escolar se ha incrementado considerablemente, pero la calidad de los servicios no tiene una dinámica similar; el número de maestros calificados no crece en la misma proporción, las escuelas no cuentan con los recursos didácticos necesarios y la infraestructura de las mismas no es la más adecuada. Cabe señalar que, en el plano de la enseñanza media y universitaria, la realidad educativa no es muy distinta pues ambos niveles tienen las mismas deficiencias.

El panorama educativo se complejizó aún más este año debido al proceso eleccionario vivido en este tiempo. Dicho proceso ha tenido considerable repercusión, sobre todo en lo relacionado a la administración pública. Por este motivo muchos programas, planes y proyectos sufrieron múltiples recortes, trabas y retrocesos.

El nuevo gobierno generó cambios importantes a nivel de cargos de confianza. En este sentido, el Ministerio de Educación y Cultura, a pesar del nuevo reglamento de selección y nombramiento del personal en el área educativa, se vio afectado por diversas presiones político-partidarias, propias de las exigencias y cumplimientos de promesa electorales. A raíz de esta situación, se dieron nombramientos coyunturales sin tener en cuenta los lineamientos contemplados en la Reforma Educativa y la inversión realizada en estos últimos años para su

· OBSERVACIÓN: Todas las informaciones a partir de las cuales se elaboró el presente artículo se basan en fuentes de prensa escrita de los diarios: ABC, NOTICIAS, LA NACIÓN Y ÚLTIMA HORA.

implementación (recursos económicos, tiempo, personal docente y administrativo, capacitación, etc.), los que tienen que ver justamente, de manera decisiva y efectiva, con la continuidad de la Reforma emprendida.

Educación Escolar Básica

En el artículo 76 de la Constitución Nacional, *“De las obligaciones del Estado”*, se señala que la educación escolar básica es obligatoria, y que en las escuelas públicas tendrá carácter gratuito. Esto contrasta con la realidad vigente y creciente, la que nos muestra una vez más la desidia estatal respecto al aludido mandato constitucional, al considerar que la pobreza es la principal causa de la deserción escolar. El costo de los cuadernos, el uniforme y la misma matrícula impiden que muchos niños y niñas puedan continuar sus estudios.

Por otra parte, y agravando esta negligencia del Estado frente a este derecho, tenemos que aproximadamente el 80% de la matrícula educativa corresponde al sector público, es decir que está sostenido por el Estado, perteneciendo el resto al sector privado.

Conviene considerar en este sentido que la composición social está claramente diferenciada: en la esfera pública predomina un alumnado que procede de los estratos sociales más carenciados, en tanto que el ámbito privado está constituido principalmente por niños y jóvenes provenientes de los estratos medios y altos. El desarrollo educativo en cada uno de estos sectores presenta igualmente dinámicas cada vez más contrapuestas, en tanto que el sector privado avanza con mayor rapidez hacia una educación de mayor calidad -por su capacidad organizativa y recursos-, la vulnerabilidad de la escuela pública es cada vez más ostensible.

Con esta política, caracterizada por la inequidad, cabe preguntarse con respecto a la escuela, obligatoria y gratuita, si se constituye en un tamiz que deja pasar a los niños/as con mayores posibilidades económicas y retiene o impide el desarrollo de niños/as con menores recursos, y responderse remitiéndose a los hechos.

Otra de las decisiones que denota el no respeto al derecho a la educación es que la Reforma Educativa haya llegado al sexto grado en el año 1998 con desmedida celeridad y condiciones desfavorables para el logro de su objetivo. Sin explicaciones comprensibles por todos los alumnos/as, maestros/as y directores/as, y como un slogan más político que pedagógico, se implementa el sexto grado. Esta medida no es coherente con la secuencia lógica de implementación integral, la cual se venía tratando procesualmente hasta el quinto grado. Esto obligó a maestros/as a iniciar un proceso intensivo de acomodación sin la preparación adecuada correspondiente.

La incorporación del séptimo grado, incógnita aún no resuelta, se constituye en otro ejemplo de avasallamiento del derecho a una educación calificada. Este nuevo

grado se integrará el próximo año, sin suficientes profesionales entrenados, ni la infraestructura y recursos suficientes, lo que incidirá fundamentalmente en las escuelas públicas, ya que las privadas cuentan con recursos económicos y humanos como para prever esta demanda y poder satisfacerla de alguna manera.

Es oportuno resaltar que, sobre todas estas decisiones arbitrarias, el presupuesto destinado a educación sufrió un recorte de 237.430 millones de guaraníes, hecho que puede dejar sin educación a más de 60 mil niños de primero a sexto grado, y a unos 16.080 jóvenes excluidos del séptimo grado. De acuerdo a cálculos realizados por el mismo Ministerio de Educación y Culto en un estudio sobre el caso, será necesario crear 4.366 nuevos rubros docentes para cubrir el crecimiento natural de la población de los dos primeros ciclos de la educación escolar básica, y 786 para el séptimo.

Con este recorte presupuestario queda reducido a 2.342 el rubro de docentes para primer y segundo ciclo y a 250 para el séptimo grado, lo que implica 2.592 grados menos de los que pensaban crearse y, en consecuencia, unos 77 mil alumnos quedan sin posibilidades de continuar sus estudios. A este panorama se agrega el acuciante déficit de aulas, que en la primaria supera las 3.000.

Referente al Programa Oficial Bilingüe, es necesario advertir que la metodología seguida para la selección de los centros educativos no responde a uno de los requerimientos propuestos en principio: comunidad eminentemente guaraní hablante. La aplicación de este programa, sin un proceso de apropiación por parte de la comunidad educativa ha generado múltiples dificultades, como el rechazo del guaraní, la salida de niños de determinados centros educacionales, la imposición de una lengua de enseñanza (guaraní o castellano), así como la llegada tardía e insuficiente de los respectivos materiales educativos para niños/as y maestras/os.

Educación Media

Al igual que en la Educación Escolar Básica, la Enseñanza Media tropieza con los mismos inconvenientes: escasos recursos económicos, infraestructura insuficiente, formación docente deficitaria, materiales educativos descontextualizados y de cuestionable calidad pedagógica y de contenido.

Si partimos de lo estipulado en el artículo 73 de nuestra Carta Magna, que plantea una educación integral, la misma no se ve reflejada en las realidades cotidianas. Concretamente, existieron a lo largo de este año múltiples impedimentos para la creación de Centros Estudiantiles. Impedimentos provenientes principalmente por parte de los educadores y directivos. Se niega así la posibilidad de que los jóvenes aprendan, a través de la experiencia de organización, el significado de la participación real, el compromiso social, y el ejercicio de su libertad y responsabilidad.

Fruto de la incomprensión o la ausencia de suficiente claridad sobre la finalidad de los centros de estudiantes podrían ser las causales de los diferentes conflictos que se sucedieron en diferentes colegios, así como el modo en que estos fueron resueltos. Todo esto demuestra la vigencia de un modelo autoritario, en donde la negociación y el diálogo no forman parte de las estrategias frecuentemente utilizadas. Ejemplo de ello podrían ser los constantes hechos registrados en algunos colegios, sobre todo de la capital.

Respecto a la calidad de la educación recibida por los estudiantes de este nivel, estudios realizados por el SNEPE (Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo) registran un rendimiento inferior al esperado. Tal es el caso de los alumnos del 3º curso de enseñanza media, quienes respondieron correctamente tan sólo al 50% de las preguntas presentadas, tanto en zonas urbanas como rurales.

Educación Universitaria

En lo que se refiere a las universidades, de un tiempo a esta parte proliferan diferentes instituciones que sin rigor ni control brindan instrucción para este nivel. Esta situación es aún más cuestionable en determinados distritos del país. La mayoría de las universidades funcionan con una infraestructura precaria e inadecuada; ellas no cuentan por lo general con bibliotecas ni bibliografía actualizada.

Es de destacar que a nivel gubernamental no existe una fiscalización administrativa ni académica de las diferentes universidades, poniendo en riesgo la calidad de la educación que en éstas se imparte, además de las sumas exorbitantes de dinero que los estudiantes deben abonar para acceder a estos estudios. Todo esto viene a contribuir con la cultura de la mediocridad y la corrupción.

La problemática universitaria se vuelve todavía más crítica después del recorte presupuestario de 30 mil millones de guaraníes para 1999. Esto repercute principalmente en el costo de los aranceles que deben abonar los estudiantes, lo que limita el acceso de personas con menores recursos.

Conclusiones generales

En conclusión, la Reforma Educativa sustenta la idea de que a través de la educación será posible alcanzar dos metas importantes para que el país pueda avanzar hacia un nivel de modernización que le permita insertarse en la dinámica de las sociedades progresistas de la región y, porqué no decirlo, del mundo. Por una parte, se espera que ella contribuya a la desaparición de elementos que no hacen sino obstaculizar el avance hacia el futuro; y por otro lado, que favorezca la construcción de una nueva cultura y de nuevas condiciones para la producción de

conocimientos y capacidades.

Sin embargo, y teniendo en cuenta los esfuerzos realizados, el sistema educativo está sumamente rezagado a la hora de contribuir con esta necesaria revolución cultural, que involucra nuevos conocimientos, valores y prácticas sociales. Los fenómenos estructurales y los componentes residuales de una cultura tradicional desfasada del tiempo que vivimos, lamentablemente siguen interfiriendo de manera determinante sobre las posibilidades de progresión con la celeridad que exige el mundo actual.

Recomendaciones

El gobierno central debe posibilitar una educación de calidad para todos los ciudadanos de este país a través de una política de descentralización que apunte a una distribución equitativa de los rubros, teniendo en cuenta las necesidades reales de cada departamento e institución.

La puesta en vigencia de lo planteado en la Ley General de Educación asegurará el fortalecimiento y la profundización de la Reforma Educativa. Esto implica una consolidación del Consejo de Educación, un mejoramiento cualitativamente significativo en lo que se refiere a la calidad de la educación y una articulación entre los diferentes estamentos que conforman el sistema educativo.

Propiciar espacios de capacitación y formación experiencial que permita a los docentes una articulación real de los tres componentes fundamentales: Educación Familiar, Educación Democrática y Educación Ambiental con su práctica cotidiana.

Implementar el séptimo grado siempre y cuando se desarrolle en condiciones que aseguren un óptimo aprendizaje de los adolescentes. Esto quiere decir que se cuente con infraestructura adecuada, materiales apropiados y docente capacitados.

Asegurar que todos los niños y niñas sean enseñados en su lengua de uso predominante siempre y cuando exista una política lingüística global que posibilite la inserción de los mismos en el mundo de hoy.

Preparar y acompañar la puesta en marcha de los bachilleratos diversificados en los distintos distritos del país de acuerdo a las necesidades reales de cada comunidad.

Controlar las instituciones educativas que ofrecen formación a nivel terciario, tanto a nivel académico como administrativo.

En síntesis, el Estado debe definir claramente y acompañar una política educativa para todos los niveles, en la que los miembros de la comunidad educativa y la sociedad misma se sientan parte de los procesos de transformación.

DERECHO A UN AMBIENTE SANO

Miriam Caballero

Centro de Estudios y Formación para el Ecodesarrollo – ALTER VIDA

Cristina Vila

Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia - CIPAE

En este apartado se abordan los aspectos más relevantes relacionados a la situación ambiental en el país; en ese contexto, se hace referencia a la actitud de la administración pública, tanto a nivel del gobierno central y de los gobiernos locales, como a la gestión de la ciudadanía en general orientada a hacer respetar el derecho a un ambiente sano.

La situación ambiental se ha vuelto catastrófica en los últimos años; la naturaleza lo está demostrando con las calamidades de orden climatológico, que se fueron produciendo a lo largo del año 1998.

Efectivamente, en el orden climatológico, el Fenómeno del Niño, con su secuela de grandes inundaciones, tormentas y huracanes, ha dejado, entre otros, graves daños en la producción agrícola y ganadera, tanto en la región Oriental, como en la Occidental o Chaco. Así también, miles de familias fueron damnificadas por las inundaciones a causa de las copiosas lluvias caídas, que comenzaron a fines del año pasado y duraron hasta más de mediados de este año. Hay que recordar que no es la primera vez que la corriente del Niño produce efectos negativos en nuestra región, pero sus actuales consecuencias generan mayores desequilibrios, fundamentalmente por la falta de masa boscosa que ayude a minimizar el impacto de las precipitaciones.

La deforestación masiva en el país es un capítulo especialmente grave. Según los últimos estudios realizados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica de la República de Alemania (GTZ), a través de imágenes satelitales captadas el año 1997, se observan que apenas quedan en la región oriental 2.837.718 has. de cobertura boscosa, es decir, sólo el 17,5% de las 8.805.000 has. que existían en el año 1945. Esto significa que se destruyen, en promedio, 318 has. de bosques naturales por día en el Paraguay. Esta explotación irracional de los bosques naturales trae como consecuencias más inmediatas y resaltantes, la pérdida de una inmensa diversidad de formas de vida propias de esos ecosistemas, la degradación y colmatación de los cursos de agua, la pérdida de fertilidad de los suelos, así como la alteración del régimen de los períodos de lluvias.

Otro de los problemas de gran magnitud en el país es la contaminación creciente de los cursos hídricos, especialmente los arroyos, algunos ya sin posibilidad de recuperación. Esta degradación es provocada principalmente, por el vertido directo en los cursos de agua de residuos provenientes de desagües cloacales, mataderías y emprendimientos industriales, sin previo tratamiento.

El Río Pilcomayo presentó nuevamente este año el problema de la escasez de agua en el cauce que corresponde al lado paraguayo. Los motivos de la pérdida de su caudal fueron básicamente la sequía que se produjo en Bolivia por el fenómeno del Niño y la falta de limpieza del cauce, que debería haber realizado el Ministerio de Obras Públicas y

Comunicaciones. De acuerdo a informes de dicho Ministerio, los trabajos de limpieza no se efectuaron porque la máquina retro-excavadora anfibia se hallaba descompuesta. La falta de agua en dicho cauce hídrico, incidió negativamente en toda la cuenca, afectando gravemente la biodiversidad y los emprendimientos ganaderos asentados en el área.³⁷

En cuanto a la contaminación de aire, ésta empieza a registrarse en Asunción al igual que en otras grandes ciudades, por efecto de la combustión vehicular, principal emisora de los gases tóxicos que se detectan en el aire asunceno. Según datos proporcionados por la Municipalidad de Asunción detectados a través de un monitoreo, la ciudad de Asunción registra un tráfico vehicular diario de 250.000 automotores provenientes de toda el área metropolitana. La polución del aire puede producir graves afecciones a la salud, como las pulmonares, especialmente a los niños.³⁸

Política Nacional

En este aspecto se notan situaciones contradictorias ya que, por un lado, se sigue observando como en años anteriores, la inexistencia de una Política y Estrategia Pública definida en materia ambiental, así también, la complicidad, negligencia, e inoperancia en la protección y defensa de los recursos naturales; de igual modo persisten de la incapacidad en la respuesta y atención adecuada a las denuncias relativas al deterioro y destrucción del ambiente presentadas por la sociedad.

Por otro lado, existen notables esfuerzos de algunos sectores de la Administración Pública que han realizado relevantes gestiones orientadas a la defensa y protección de los recursos naturales, tales como la Dirección Nacional de Parques Nacionales y Vida Silvestre, que ha creado, en el transcurso del presente año, dos nuevas Áreas Silvestres Protegidas, el Parque Nacional Bella Vista (Amambay), y el Parque Nacional Chovoreca (Alto Paraguay). Del mismo modo, merece destacarse la activa presencia del Ministerio Público en los casos denunciados y la preocupación creciente por la calidad ambiental en los gobiernos locales.

a. Administración Pública

En este nivel, las gestiones e iniciativas públicas, han evidenciado una gran inconsistencia por su ineficacia, falta de sistematicidad y firmeza. Son muchas las acciones públicas surgidas de buenos propósitos que alentaron expectativas en la ciudadanía, y en las que, sin embargo, no se ven resultados efectivos.

Es ilustrativo, en este sentido, la continuidad de la deforestación masiva e incontrolada, con imprevisibles consecuencias sociales, económicas y ambientales, atribuibles fundamentalmente a la deficiencia y complicidad de la misma entidad encargada de velar por este recurso natural, el Servicio Forestal Nacional, que por Ley 422/73 tiene la responsabilidad expresa de “administrar, promover y desarrollar los recursos naturales renovables del país, en cuanto a su defensa, mejoramiento, aplicación y racional utilización”.

³⁷ Diario ABC, todo el mes de octubre '98.

³⁸ Última Hora, 1 noviembre '98.

Las faltas más notorias, que inclusive fueron verificadas por la Contraloría General de la República en 1996, han sido la expedición irregular de guías forestales, y el deficiente y permisivo control para la comercialización forestal. No obstante, tomando en consideración la continuidad de la depredación de los bosques, es dable concluir que a pesar de las recomendaciones emanadas de la Contraloría, éstas faltas aún no fueron superadas.

En este contexto se menciona que existen en el país 22 áreas protegidas, con abundante legislación que garantiza su defensa y protección, sin embargo, a diario se observan innumerables denuncias de hechos depredatorios perpetrados en tales áreas, como el caso del Cerro San Rafael, Ñacunday, Cerro Choröri, Parque Nacional Ypacarai, entre otros, que atentan contra la integridad de las mismas. De esto se deduce que la sola creación de las áreas protegidas no garantiza suficientemente su protección.

Una mención particular merece el manejo de la **Basura Tóxica**. El hallazgo de tambores que presumiblemente contienen basura tóxica, ingresados ilegalmente y abandonados en los depósitos de la Aduana, ilustran el grado de inconciencia e irresponsabilidad en los manejos administrativos en el ámbito de las instituciones encargadas del control de las importaciones e ingresos de productos a nuestro país.

Estas formas de manejos administrativos ponen en evidencia el alarmante nivel de desprotección en el que se encuentran los ciudadanos en el país. Las autoridades de la Aduana no supieron dar cuenta del contenido de los tambores, ni de su procedencia, destino y propietarios, reflejando deficiencia, negligencia y complicidad en el sistema del control aduanero.

El hecho de que hasta la fecha no existan procesados ni culpables de este delito, penado por leyes nacionales e internacionales, demuestra el grado de impunidad reinante en el país, dejando la puerta abierta para que se sigan con estas prácticas que ponen en grave peligro a toda la ciudadanía. Por tanto, las autoridades nacionales tienen la obligación de realizar un seguimiento serio y profundo a fin de identificar y castigar a los responsables directos y encubridores de este delito.

Hay acciones, sin embargo, que representan avances que merecen ser destacados. El Ministerio de Salud Pública, a través del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), ha sumariado y sancionado a unas 23 empresas que producen daño al medio ambiente. De éstas, 4 han sido sancionadas con la clausura definitiva, otras 12 han recibido clausura temporal, en tanto que las restantes, han sido sancionadas con multas de entre 30 y 100 jornales mínimos.³⁹

La responsabilidad de la Administración Pública es irreemplazable, por cuanto que la aplicación de la legislación ambiental no sólo es competencia del Poder Judicial, sino en una primera instancia corresponde a las autoridades administrativas cumplir y hacer cumplir los instrumentos legales. A pesar de ello, frecuentemente son las mismas autoridades administrativas las que permiten la violación de la leyes o las incumplen. Por ejemplo, con relación al control de manejo de residuos domiciliarios e industriales, a simple vista se observan basurales dispersos en diversos municipios, sin ningún tipo de ordenamiento. Así también, son muy conocidos los casos de los mataderos municipales que contaminan cursos hídricos, vertiendo en los mismos residuos sin ningún tratamiento previo. O el otorgamiento de permisos para actividades industriales, forestales, entre

³⁹ Última Hora, 16 marzo '98.

otros, sin reunir las condiciones exigidas por la ley.

b. La actuación del Ministerio Público

La Fiscalía ha sido receptáculo de numerosas denuncias relativas a la violación e incumplimiento de leyes ambientales. Asimismo, se constataron a través de la prensa denuncias públicas hechas por la ciudadanía, que reflejan los delitos cometidos contra el medio ambiente, especialmente aquellos relativos a la deforestación masiva de bosques y a la contaminación de cursos de agua por residuos industriales, mataderos, y desagües cloacales sin tratamiento previo. En la mayoría de los casos, no han intervenido las autoridades judiciales correspondientes y, en aquellos donde hubo intervenciones, no se ha llegado a la etapa de sentencia.

Existe un solo sentenciado por delitos contra el medio ambiente. Esto se confirma con el informe del 26 octubre de 1998, expedido a petición nuestra por la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio Público, que expresa: *“el que, a más de dos años de entrada en vigencia de la Ley 716/96, que sanciona los delitos contra el medio ambiente, exista una sola sentencia judicial condenando a quienes han cometido delitos contra el medio ambiente, pronunciada por el Juez Wilfrido Velázquez, cuando a diario los medios de comunicación denuncian la deforestación criminal de nuestros bosques dando origen a la iniciación de acciones penales, es un dato que debe llamar la atención porque sirve de parámetro para medir la aplicación de la legislación penal en materia ambiental”.*

La Dirección de Medio Ambiente, en el mencionado informe, sostiene que esta situación se debe a que en materia ambiental la complicación judicial es mayor, porque, sumado a las demoras procesales normales que soportan los expedientes en tribunales, la Ley 716/96 se remite a una gran variedad de leyes administrativas en constante cambio que, además, se encuentran dispersas, desorganizadas y con superposición de funciones entre las autoridades de aplicación. Por otro lado, los magistrados no cuentan con la especialización necesaria para este tipo de delitos que necesitan de un enfoque multidisciplinario, requiriéndose de conocimientos técnicos específicos para tipificar la conducta delictiva.

Las acciones ciudadanas y de los Gobiernos Descentralizados

Cabe resaltar que las acciones más alentadoras en cuanto a la protección y defensa del derecho a un ambiente sano, provinieron de las gestiones ciudadanas apoyadas, en muchos casos, por las autoridades municipales y departamentales.

Entre estos casos, ha sido muy notable la gama de organizaciones y asociaciones creadas por los afectados por la Entidad Binacional de Yacyretá. La Asociación de Municipios Afectados por Yacyretá, que reúne a 19 municipios de los departamentos de Itapúa y Misiones, y una gran variedad de organizaciones sociales, barriales, comunitarias, gremiales y profesionales, de ambos departamentos articuladas entre sí, plantean, entre sus reclamos a la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), la realización de un diagnóstico acabado de la deuda social y ambiental pendiente de Yacyretá, al nivel actual de embalse; el desarrollo de nuevos planes de relocalización, compensaciones y mitigación de impactos ambientales; y la real y plena participación pública en todo el

proceso de diseño y puesta en marcha de las medidas planteadas⁴⁰. La EBY, hasta la fecha, no ha respondido a estos reclamos.

De acuerdo a datos proporcionados por la Defensoría del Consumidor de la Municipalidad de Asunción, hasta mayo del presente año se han recibido 146 denuncias, en comparación a las 75 denuncias del año pasado en el mismo período, lo que equivale a un aumento del número de denuncias de poco menos del 100%. Este aumento es un indicador relevante de que la ciudadanía va perdiendo el miedo a denunciar la mala calidad de los productos y servicios que recibe.

Frente a la debilidad de las instituciones del Estado, que quedó de resalto con la cuestión de la Basura Tóxica, sobresale sin embargo, la actitud y movilización de la ciudadanía, apoyada por sus autoridades locales, como en el caso de los pobladores del municipio de Piribebuy, departamento de Cordillera, quienes manifestaron públicamente su repudio ante el posible envío a dicho distrito, de una gran parte de los tambores con estos residuos, logrando evitar esta posibilidad con la aprobación de Ordenanzas Municipales de Protección.⁴¹

Asimismo, el vecindario del Barrio Santa Librada de Villarrica, por temor a la contaminación ambiental, creó una Comisión de Defensa para el medio ambiente y se movilizó para impedir la construcción de la Planta de Tratamiento de residuos cloacales, a sólo 200 metros de un sitio urbanizado. El caso fue denunciado a la Contraloría General de la República y amenazaron con recurrir a la justicia para impedir la instalación de la Planta.⁴²

Son numerosos los casos que reúnen estas características, en los que la ciudadanía, cada vez con más frecuencia, con apoyo de sus autoridades locales, se dispone a defender los Derechos Ambientales a través de la organización, la movilización, las denuncias públicas y las demandas, que son las herramientas válidas y eficientes para defender los intereses colectivos.

Conclusiones y recomendaciones

De esta breve reseña se puede deducir que el proceso de la degradación ambiental en el país va en escala ascendente, sumándose al deterioro producido en años anteriores. De ahí que sea urgente la puesta en vigencia de una Política Ambiental firme y coherente, que apunte a detener efectivamente este proceso de destrucción que se perfila como irreversible.

Los organismos públicos responsables de la protección, conservación y recuperación de los recursos naturales y de la calidad ambiental en el país presentan una gran debilidad en el cumplimiento de sus funciones. Esto es atribuible fundamentalmente a las siguientes causas:

- la falta de un plan estratégico integral coherente con el modelo de desarrollo sustentable;

⁴⁰ Resoluciones de la Reunión de Organizaciones de Afectados por Yacyretá, para la Evaluación de la Deuda Social y Ambiental de la Represa al nivel del Embalse, 24 de setiembre de 1998, Encarnación - Paraguay.

⁴¹ Diario ABC, 22-05-98.

⁴² Diario ABC, 25-03-98.

- falta de una adecuada coordinación de acciones entre las diferentes instancias y niveles de la Administración pública;
- ineficiencia en la utilización y aplicación de los instrumentos legales;
- permisividad y complicidad de las autoridades ante hechos que atentan contra la calidad ambiental.

En cuanto a la actitud ciudadana frente a la gestión pública, se percibe un mayor dinamismo con relación a años anteriores. Los/as ciudadanos/as han asumido un destacable protagonismo en la gestión ambiental, a través de la movilización y la organización social a distintos niveles. Algunos de los casos señalados en el presente informe demuestran que esta estrategia es válida para contribuir a la preservación del medio ambiente.

No obstante, estas acciones ciudadanas son aún aisladas y asistemáticas, por lo que se ve como necesario el fortalecimiento de las organizaciones sociales, ya que a través de ellas se garantiza la participación en la gestión pública, la que a su vez permite ejercer el control ciudadano en las instancias de decisión, fundamentalmente en el ámbito de los gobiernos locales.

DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

Dr. José Nicolás Morínigo

Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia - CIPAE

El último informe del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), indica la existencia de un déficit habitacional del 42.73%, que en términos absolutos implica la falta de 365.541 viviendas para satisfacer la demanda existente en referencia a la población total del país.

Deficit habitacional - Proyección 1.998

Departamento	Población	Deficit	%
Asunción	500.938	44.990	12,3
Concepción	167.289	20.007	5,5
San Pedro	280.336	32.200	8,9
Cordillera	198.701	24.140	6,7
Guairá	161.991	19.906	5,4
Caaguazú	386.412	41.612	11,3
Caazapá	129.352	15.272	4,1
Itapúa	377.536	29.731	8,1
Misiones	89.018	7.935	2,2
Paraguarí	208.527	25.904	7,09
Alto Paraná	406.584	19.154	5,2
Central	866.856	47.648	13,04
Ñeembucú	69.770	9.676	2,7
Amambay	99.860	8.204	2,2
Canindeyú	103.785	8.965	2,4
Pte. Hayes	64.417	6.019	1,6
Boquerón	29.060	2.161	0,59
Alto Paraguay	12.156	2.008	0,55
Total país	1.152.588	365.541	42,73%

El cálculo presentado por el Conavi, expuesto en el cuadro anterior no es desde luego una cifra trabajada con la rigurosidad requerida, pero es útil como una cuantificación tentativa que muestra el proceso de deterioro del acceso a la vivienda, en comparación a cifras obtenidas de igual manera en años anteriores. Es difícil explicar en el cuadro cómo la situación del Departamento Central, en términos de déficit habitacional tenga una cifra aproximadamente similar a la de Asunción, teniendo en cuenta que el crecimiento de la población de Central fue del 73,8%, mientras que la población de Asunción creció en el mismo período de 10 años, de 1.982 a 1.992, en un 10,5%. Por eso decimos que los datos expuestos deben ser considerados simplemente como una referencia indicativa, cuyo valor radica en la tendencia que señala con respecto a las posibilidades de acceso a una vivienda digna.

¿A que se debe este proceso de deterioro del acceso a la vivienda?

Podemos establecer varias hipótesis, pero privilegiamos el hecho de la existencia de un profundo deterioro de las condiciones éticas y legales en el manejo de las instituciones estatales encargadas de intentar resolver el llamado problema de la vivienda.

Por otra parte, aun cuando desde el punto de vista cuantitativo no representa un impacto capaz de alterar las condiciones del déficit, los proyectos que surgen a través de las ONGs, con la participación de los propios interesados, sobre todo sectores populares, siguen siendo referentes que lastimosamente no son considerados como modelos de acción para una escala masiva.

Desde este punto de vista, la inauguración de dos proyectos en ejecución, con un total de 535 viviendas a un costo de 4 millones dólares, impulsado por las Obras Salesianas con apoyo del Banco Interamericana de Desarrollo (BID) y el Gobierno de España, apunta a consolidar una experiencia que requiere de réplicas amplias.

Ayuda mutua y auto ayuda

La distinción entre autoayuda y ayuda mutua es relevante. Algunos proyectos que se realizan impulsados por ONGs o vinculados a Iglesias, enfatizan en crear las condiciones necesarias para que la familia pueda, en base a su esfuerzo, acceder a la vivienda. En este caso se privilegia el esfuerzo individual, el sentido de creación de un espacio para la vida, a partir del cual la familia se integra a su ambiente.

En el caso de otras experiencias, al que denominamos de ayuda mutua, lo que se rescata de una manera preferencial es el sentido de solidaridad intergrupala. Este sentido de solidaridad implica sentirse parte de un proyecto en el que todos son protagonistas en su ejecución y en donde el sentido del “nosotros” tiene un carácter mas profundo. El sentido de la responsabilidad no es sólo individual sino interrelacionado.

Estas formas de acciones, orientadas a la solución del problema de la vivienda requieren ser consideradas como alternativas reales capaces de integrarse a las políticas de vivienda del Estado.

Viviendas y negociados.

En el año 1998 la prensa se hizo eco de repetidos casos de situaciones en donde la transparencia en el proceso de adjudicación de viviendas tenía profundas irregularidades. Se refieren a casos ocurridos en años anteriores, pero que recién fueron conocidos en este último tiempo, gracias a la acción de la Contraloría General de la República, que no siempre tuvo el apoyo necesario en las instancias judiciales.

Resaltamos tres casos en donde claramente se visualiza la presencia de conductas no sólo alejadas de los principios éticos, sino también, a criterio de la Contraloría, como conductas de carácter ilegal.

La venta de viviendas pertenecientes al CONAVI, presenta con claridad la vinculación existente entre un sector financiero, el empresario adjudicado y la mencionada institución pública.

Para hacer frente a las deudas contraídas, el CONAVI adopta como estrategia la venta de 2.500 unidades habitacionales, según Decreto 2.044 del 18 de enero de 1.994. Entre estas 2.500, se encuentran 127 viviendas de la urbanización “Sol” de Villa Elisa, administrada por la empresa Ingeniería del Paraná. CONAVI realizó la venta, percibiendo la suma de 1.628.399.926 guaraníes, lo que implica que cada vivienda fue adquirida a un precio de 12.822.046 guaraníes.

Sin embargo, la Compañía vendió cada una de las viviendas a un precio que oscilaba entre 65 y 82 millones de guaraníes, de acuerdo con el contrato de compra-venta; no obstante, en la escritura de transferencia, con el claro fin de no pagar los impuestos correspondientes, era el CONAVI el que transfería la propiedad al precio convenido con la empresa compradora.

Más que una política orientada a satisfacer la demanda de vivienda del sector popular, el CONAVI privilegió la venta de las viviendas a empresas que obtuvieron un lucro desmedido, con una cuota que oscilaba desde 500.000 hasta 1.500.000 guaraníes. Y las viviendas, al cabo de un corto plazo, se encontraban en un estado deplorable así como la infraestructura vial lo que originó situaciones de conflicto entre los adjudicatarios, la empresa y el Conavi.

Para la Contraloría de la República, la venta realizada por CONAVI fue fraudulenta dado que se hizo sin subasta pública. Por otra parte, una entidad financiera del sistema de Ahorro y Préstamo otorgó a los empresarios que compraron la urbanización un crédito de 1.500 millones de guaraníes, cifra que aproximadamente era el monto que debía pagar el empresario comprador después de deducir la deuda que CONAVI tenía con la empresa. Como garantía, los empresarios gravaron en hipoteca los inmuebles que habían adquirido. Si bien es cierto que el CONAVI, una vez vendida la urbanización, pierde dominio sobre la misma, dado los objetivos de la institución, debía haber primero salvaguardado la posibilidad de acceso a la vivienda a través de un precio justo, y sin duda la venta debió realizarse a través de una subasta pública. Sin embargo, el fiscal general archivó la demanda de los beneficiarios de la vivienda.

Otro sonado caso se refiere al préstamo realizado por el presidente del CONAVI de la Empresa Ahorros Paraguayos, por valor de 204 millones de guaraníes. Para el efecto, en su carácter de funcionario en un época anterior de la Administración Nacional de Navegación y Puertos, y dado su carácter de presidente de la Asociación de Empleados, bloqueó la cuenta de la Asociación a nombre de Ahorros Paraguayos el día 10 de octubre de 1.996, fecha en que también presenta la solicitud de crédito personal por valor de 205 millones de guaraníes, y que casualmente fuera aprobado el mismo día.

El entonces Presidente del CONAVI, Edgardo Villalba, deudor de Ahorros Paraguayos, se convirtió a su vez en presidente de la entidad que había intervenido a la empresa que le había otorgado un préstamo millonario. Con su firma como presidente del Conavi, autoriza la intervención de Ahorros Paraguayos para realizar compensaciones solicitadas por varias personas, entre ellas el mismo Edgardo Villalba. Es decir el presidente del CONAVI se pide a sí mismo autorización para realizar una compensación de deudas, a la que accede con toda gentileza. Antes había comprado derechos de créditos contra Ahorros Paraguayos por un valor nominal igual a la suma adeudada, aunque el pago real fue de aproximadamente el 50 % de su valor.

Es difícil que una institución con las características del CONAVI pueda convertirse en un referente importante para la solución del problema de la vivienda, en tanto la dirección asuma comportamientos tan cuestionables.

El subsidio habitacional: resultados limitados

En el año 1.992 se creó el sistema de subsidio habitacional directo mediante el convenio CONAVI- BID, por el cual la entidad multilateral concedió al Conavi un préstamo por 54 millones de dólares para encarar el “Programa de apoyo para el reordenamiento del sector habitacional”. Los préstamos otorgados por el BID se hallaban constituidos por un Fondo de Operaciones Especiales de 41.700.000 dólares, a 40 años de plazo y 10 años de gracia, con una tasa de interés de 1% anual sobre saldo durante el período de gracia, y 2% anual sobre saldo durante el período de amortización.

El otro préstamo estaba destinado a Capital Ordinario, por un total de 12.300.000 dólares a un plazo de 25 años, con un período de gracia de 5 años y un interés promedio ponderado al momento de cada desembolso. Como contrapartida local, las instituciones financieras intermediarias, es decir las sociedades de Ahorro y Préstamos para la Vivienda, aportarían la suma de 6.000.000 de dólares.

El programa tenía por consiguiente un fondo de 60 millones de dólares, distribuidos de la siguiente forma: 41.7% para fondos de subsidios, el 52 % para líneas de créditos (fondos de redescuentos y fondos de las Ifis), el 5.6 % para el fortalecimiento institucional y 0.9 % para inspección y vigilancia.

El esquema establecía cinco niveles de subsidio, mediante una escala en donde el acceso a un volumen mayor de crédito correspondía un porcentaje menor del monto subsidiado, y a un volumen menor de crédito correspondía un porcentaje mayor de subsidio. La escala es la siguiente.

Relación entre ahorros y ayuda no reembolsable

Nivel del Subsidio	Monto del Subsidio USM	%	Ingreso Fliar Mensual USM	Ahorro Previo	Monto total del Préstamo
I	12	14	3,4 - 4,6	8	86
II	15	22	2,5 - 3,4	5	67
III	18	35	1,6 - 2,5	3	52
IV	21	51	Mas 1 - 1,6	1	41
V	24	75	Hasta 1	0,5	32

La política de subsidio tuvo dos etapas. La primera, de escasa motivación, de las Sociedad de Ahorro y Préstamos para la Vivienda, en la medida en que el monto de créditos otorgados y las cuotas de pago correspondientes eran de un volumen poco atractivo para sociedades acostumbradas a una ganancia mucho mayor. Los fondos no fueron utilizados de manera inmediata, sino recién en años posteriores y de una manera intermitente.

Posteriormente, y con muchas dificultades, empezaron a ser utilizados los fondos en el marco del proyecto, sin embargo, en esta segunda etapa, emergen tres obstáculos fundamentales: 1) la calidad de las viviendas construidas a través del sistema, 2) los compromisos asumidos por el CONAVI y transferidos a las instancias intermediadoras, que por diversos motivos, en especial la crisis financiera y actos de corrupción, no pudieron cumplir con el compromiso asumido; y 3) la falta de un control adecuado y que constituye parte de un sistema perverso de enriquecimiento ilícito.

Como ejemplo del primer caso puede considerarse la situación de la urbanización “Los Manantiales”, en la Ciudad de Encarnación. En efecto, los beneficiarios con el subsidio habitacional como consecuencia de los vicios llamativos en la construcción de las viviendas, solicitaron la intervención del CONAVI, que se negó a tomar partido en el conflicto existente entre los supuestos beneficiarios, la empresa constructora y la institución financiera intermediaria.

A pesar de esto, el subsidio fue tramitado en el CONAVI, lo que implica una relación entre el beneficiario y la empresa estatal. Esos beneficiarios consideraban al Conavi como una entidad controladora de la calidad de la vivienda creada mediante la relación entre el constructor y la entidad financiera. Resulta llamativo entonces que el Conavi se desentienda del problema, en la medida en que el origen del proceso del contrato se inicia con su participación.

El intermediario financiero tampoco asumió la responsabilidad por la construcción, su interés era simplemente el de cobrar las cuotas correspondientes, de tal manera que sólo quedaba la vía de la demanda a los constructores, lo que siempre implica gastos, tensiones que muchas veces constituyen trabas que facilitan la aceptación de situaciones irregulares. En el caso que analizamos, sin embargo, la situación fue favorable a la formación de un movimiento barrial, a través de la denuncia colectiva de los casos entre las entidades que intervinieron en el proceso.

Como referencia del segundo caso, se presenta la Villa del Artesano en la localidad de Loma Pytá, un emprendimiento que tenía como objetivo la construcción de 1.000 viviendas. Sólo pudieron construirse 100 unidades habitacionales como consecuencia de la crisis financiera que afectó al Banco Unión y Ahorros Paraguayos. En este caso, aún cuando el subsidio se hallaba en ejecución, el proyecto no pudo concretarse por falta de financiación. Primeramente, el proyecto se vió afectado por la dificultad de acceder a los fondos, y posteriormente se paralizó totalmente el trabajo.

El problema fue que 27 beneficiarios ya vivían en el lugar cuando se paralizaron los obras, lo que significó dificultades en obras de infraestructura así como en servicios. Por otra parte, entre los “beneficiarios” existían serias dudas acerca de la viabilidad del proyecto, en la medida en que no sabían a quien pagar, y sobre todo con qué mecanismo operativo.

Otras 3.500 viviendas en Mariano Roque Alonso, construidas por la empresa Pegasus-Ecomipa, por un valor de 45.500 millones de guaraníes, a consecuencia de la crisis de solvencia del Banco Nacional de Trabajadores tampoco pudieron concluirse. En este caso los sindicatos actuaron simplemente como intermediarios para la concesión de los créditos. Es decir, el préstamo salía a nombre de las Centrales Gremiales, pero los fondos eran depositados en la cuenta bancaria del consorcio Pegasus-Ecomipa, mediante la

autorización otorgada por los dirigentes gremiales. Al final Ecomipa entregó, por la deuda contraída con el Banco Nacional de Trabajadores (BNT) las obras realizadas como dación de pago; de esta manera los sindicatos cancelaron sus deudas con el BNT, que sin los recursos necesarios no podrá continuar con las obras emprendidas.

El 5 de junio de 1.998, el Consejo Nacional de la Vivienda intervino el Departamento de recuperación de préstamos, donde se había denunciado un faltante de 100 millones de guaraníes, y que después de la auditoría se constató. Al parecer, la forma de evaporización del dinero se basaba en un método muy sencillo, que denota la falta absoluta de control eficiente en el manejo de la cosa pública. Los cobradores simplemente no rendían cuenta de las cobranzas realizadas.

Los clientes defraudados denunciaron el hecho explicando que las cuotas que ya habían pagado no figuraban en los registros contables de la entidad. Los afectados presentaron la libreta de pago con los sellos y firmas correspondientes, corroborando no haber sido registrados en la contabilidad del CONAVI. El Sindicato de la entidad pidió la intervención de la Contraloría para la investigación del faltante.

No es casual por consiguiente, que en el marco de una gestión tan poco prolija, el 48 % de los prestatarios se encuentren en mora con atrasos superiores a los seis meses, incluso se llega al caso de atrasos de hasta 50 meses. Sobre estas cifras, la cartera morosa asciende a 62.856 millones de guaraníes, y por otra parte el CONAVI adeuda al Banco Central del Paraguay 62 millones de guaraníes, monto que le fue entregado para cubrir la garantía estatal por depósitos en el entidad Ahorros Paraguayos.

Otro impacto fuerte para el sistema lo constituyó la intervención de la Sociedad de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Oga Rapé S.A., cuya situación permanece en un estado de incertidumbre.

En base a este panorama y otros datos, tenemos que el CONAVI opera tan sólo con el 30 % de sus recursos, estando congelado el 70 % en las entidades financieras intervenidas. En este sentido, es interesante advertir porqué el CONAVI, teniendo al Banco Nacional de la Vivienda como una entidad intermediadora, tuvo que recurrir a bancos, sociedades y financieras para colocar sus fondos.

La restructuración del CONAVI y Banco Nacional de la Vivienda

Decir que el sistema debe ser restructurado es un hecho indiscutible. Es más, debe dejar de ser un espacio para el uso perverso del dinero público. El nuevo esquema presentado por el Ing. Sánchez Guffanti hace del Conavi una entidad reguladora de la política de vivienda en relación con las Gobernaciones y los Municipios, y el Banco Nacional de la Vivienda pasará a ser un banco de segundo piso, que regulará el sistema financiero sectorial y normatizará el mercado secundario de hipotecas. Esta última alternativa puede constituirse en un sistema interesante de obtención de fondos.

No debería olvidarse por otra parte, la falta de prolijidad, para decir lo menos, en el manejo de los recursos del Estado. Se conocen datos hasta si se quiere dramáticos sobre la ausencia de un comportamiento institucional serio. En estas condiciones la prioridad debe ser la institucionalidad del sistema, y fundamentalmente un manejo honesto y

eficiente.

La política estatal, realizada a través del CONAVI ha tenido dos problemas fundamentales:

Falta de transparencia administrativa. A tanto ha llegado la situación de descontrol que la insitución ha llamado a los beneficiarios del subsidio habitacional, supuestamente con la finalidad de informar sobre cambios de modalidad operativa, aunque en realidad lo que se busca es obtener información sobre los desembolosos realizados debido a la ausencia de registros confiables. Esta situación es producto de un sistema irresponsable y fraudulento, que se ha prestado a todo tipo de jugadas altamente dolosas. Sin duda, el CONAVI debe ser reestructurado, pero a su vez es necesario un cambio sustancial de política y una dirección mucho mas lúcida y transparente que la que tuvo en los últimos tiempos.

La falta de control adecuado. En este sentido se hace imprescindible aumentar de manera sustantiva las penas en los casos de utilización fraudulenta de los recursos, y al mismo tiempo, establecer una supervisión profunda y eficiente que se encuentre fuera del sistema.

Asegurar la posibilidad de obtención de recursos y buscar canales adecuados de inversión. Más que construir viviendas, el CONAVI debe ser capaz de constituirse en un medio concreto y eficaz de participación que involucre a las instancias regionales y locales del poder, y que a su vez, sin sobrepasar esas instancias, favoreza y posibilite la organización de los mismos beneficiarios para alcanzar alternativas más incluyentes para el acceso a la vivienda.

SEGURIDAD SOCIAL

Bajo el dominio de la corrupción, la deficiencia y la impunidad

Roberto Paredes

El año 1998 significó un período cargado de dificultades para el sistema de seguridad social, el que de acuerdo con técnicos extranjeros y locales camina irremediablemente en dirección al colapso, debido a la imposibilidad que experimentará para cumplir con sus obligaciones.

En 1996, el gobierno de Wasmosy había contratado a especialistas chilenos para que preparasen un diagnóstico sobre el sistema. Los mismos concluyeron que en 16 años más el mismo ya entraría en crisis abierta, a no ser que se introduzcan correcciones en el corto plazo.

Las principales entidades previsionales del país: el Instituto de Previsión Social, la Caja Fiscal, la Caja de las FF.AA., la Caja Ferroviaria, la Caja Municipal y la Caja Bancaria, todas, sin excepción, de acuerdo a las proyecciones realizadas por los especialistas, estarían con abultados resultados deficitarios para el año 2056 (ver Cuadro I).

Todos los que realizaron estudios sobre el sistema, desde 1995 en adelante, recomendaron la adopción de una serie de medidas administrativas y de gestión, de modo que se pudiera enfrentar con mejores posibilidades la incierta perspectiva que se veía venir. De ahí hasta esta fecha, sin embargo, nada se ha hecho, y en 1998 se proyectó un futuro aún más sombrío, en un plazo menor.

Hacia mediados de octubre de 1998, el saliente presidente del Instituto de Previsión Social esbozó una radiografía de la que se desprende la delicada situación por la que la principal entidad previsional atraviesa.

Aplicación de fondos

En 1997, casi todas sus reservas estaban aplicadas en “zona de riesgo”, o sea en entidades financieras con baja calificación por parte del Banco Central. Y cuando se produjo el colapso del sistema bancario, el IPS perdió 619.000 millones de guaraníes. En las sucesivas crisis bancarias se dilapidaron más del 70% de los recursos financieros acumulados por el ente.

En 1992 habían sido liberados los fondos del IPS, hasta entonces depositados en el Banco Central del Paraguay, sin remuneración alguna, y los mismos fueron aplicados en la red de entidades financieras, muchos de los cuales ofrecieron atractivas tasas de interés y hasta comisiones a los funcionarios que debían decidir, para captar dichos fondos. En 1997, alrededor del 85% del total de los recursos financieros líquidos del IPS estaban depositados en bancos calificados por la Superintendencia de Bancos como “zona de riesgo”, “B”, “C” y hasta “D”.

El IPS tiene preferencia sobre otros para recuperar íntegramente los recursos aplicados en las entidades financieras con problemas, toda vez que se abra el proceso de liquidación extrajudicial o de quiebra, pero sus autoridades se mantuvieron pendientes de lo que podrían aportar el Legislativo y el Ejecutivo para la solución del problema.

El Poder Ejecutivo, a través de la Ley 1.187/97 “De estabilización financiera”, establece la

reposición del 100% de los fondos previsionales depositados en el Banco Unión y en BIPSA, con bonos del Tesoro, y en nuevo proyecto de saneamiento financiero se le busca dar un tratamiento similar a los fondos aplicados en los bancos de Desarrollo, Nacional de Trabajadores, Oriental, SSB, Finamérica, Corporación e Itabank. El caso es que la entidad perdió sus fondos, por una parte, que serán repuestos por medio de bonos del Tesoro, y, por otra, ilegalmente se le concedió un trato privilegiado, pues al igual que los demás ahorristas, debía ser favorecido con los 100 salarios mínimos, como establece la ley, y no con la reposición integral.

De todas maneras, y concluyendo sobre la cuestión puntual, lo cierto es que al margen de todas las recomendaciones acerca de no depositar en entidades financieras poco solventes, las autoridades del IPS procedieron a hacerlo. Y hay una agravante: el propio Fondo Monetario Internacional tenía la fundada sospecha de que corrían comisiones entre los responsables de decidir sobre los depósitos, causa última, posiblemente, de la crítica situación que se causó con la política de inversiones financieras.

Préstamos directos

A partir de 1995 la entidad comenzó a otorgar préstamos directos a algunas empresas, lo que resultó en un pésimo negocio, pues la mayoría de los beneficiarios de declararon en mora, y existe el riesgo cierto de no poder recuperar esos recursos. Los que están en riesgos son 147.586 millones de guaraníes. El "Informe Lindgren", del Fondo Monetario Internacional (FMI) advirtió sobre los peligros que envolvía dicha práctica en el mismo año, pero no se tuvieron en cuenta

Entre 1995 y 1997, el IPS otorgó 25 créditos directos a empresas privadas y a particulares, con plazos de 5 a 7 años, y tasas de interés de entre 7% y 9% en dólares, y entre 16,5% y 17% en guaraníes. Actualmente, 9 de los beneficiarios están en mora y 5 soportan procesos judiciales.

En el mes de mayo de 1998, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General del Estado promovieron juicios contra los directores y consejeros, ex directores y ex consejeros, pues llegaron a detectar severas irregularidades en algunas de las concesiones de créditos. Los casos que motivaron los juicios fueron los siguientes:

- el préstamo de 5.000 millones de guaraníes otorgado a Manufactura Bolzano, cuyo accionista principal era el, actualmente prófugo, empresario Fermín de Alarcón;
- el crédito otorgado a la empresa Pirámide, por un monto de 3.297 millones de guaraníes, y
- el préstamo que benefició a la empresa Servicom, por un total de 4.322 millones de guaraníes.

La Contraloría había recomendado suspender esas operaciones, ya que la entidad no tenía estructura ni capacidad administrativa para operar como banco, pero aún después de los juicios promovidos, los directivos del IPS procedieron a otorgar otro crédito directo de 3.000 millones de guaraníes a favor de la empresa Goypar S.A.

Sobre los procedimientos para recuperar los fondos prestados también se dio una divergencia que afectó a tres sectores: el IPS procedió a refinanciar a los que estaban en mora; la Unión Industrial Paraguaya (UIP) presionó por una recalendarización de la deuda; y la Contraloría se manifestó en contra de ambas entidades, asegurando que cada empresa tenía una realidad diferente para enfrentar sus obligaciones.

El tema de fondo en el caso de los préstamos directos es que fueron otorgados sin

garantías suficientes -principal irregularidad- de donde se presume que tuvieron que correr jugosas comisiones para que se aprueben.

Otra operación fraudulenta, duramente cuestionada por analistas, medios de comunicación y contribuyentes, fue la concesión directa de un préstamo de 45.000 millones de guaraníes a la empresa Ecomipa, de propiedad del entonces presidente de la República, Juan Carlos Wasmosy, para la prosecución de las obras del Complejo Habitacional Mariano Roque Alonso, un proyecto de construcción de 3.525 viviendas sociales impulsado por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de Trabajadores del Paraguay (CPT), con el financiamiento del Banco Nacional de Trabajadores (BNT). Lo más grave del caso es que se abrió la posibilidad de ampliar el préstamo a 130.000 millones de guaraníes.

Renta inmobiliaria

Conforme al análisis financiero-actuarial preparado por la Unidad Técnica de Planificación y Presupuesto, la Unidad Técnica Informática y el consultor actuarial del IPS, el Instituto tenía en 1997 bienes inmobiliarios por valor de 2 billones 522 mil millones de guaraníes. El informe de fines de 1997, por su parte, aporta como dato fundamental que los inmuebles rindieron para el instituto 745.989.802 guaraníes, lo que representa una renta de apenas 0,03% al año. Especialistas en inversión inmobiliaria aseguran que lo normal es que las mismas tengan un rendimiento de 7,2% anual, de donde se concluye que en el caso del IPS se obtiene un rendimiento 240 veces menor al que rige en el mercado.

El Instituto de Previsión Social es propietario, entre otros inmuebles, del Hotel Guaraní, el Casino Acaray, el hotel San Bernardino, el Hotel Acaray, la Cafetería H.C. y el edificio de Pettirossi y Paí Pérez. Los mismos son alquilados a precios que están muy por debajo de los de mercado, y en el marco de prácticas favoritistas.

Otro hecho preocupante que se vincula con el caso específico es el estado de avanzado deterioro en que se encuentran los inmuebles, lo que necesariamente se irá expresando en una desvalorización progresiva, cuando no en la pérdida de las instalaciones. Los concesionarios de hecho no se ocupan de cuidar los mismos, y el IPS no se ocupa de exigir que así se proceda, de conformidad con lo pactado.

Evasión alta

La última encuesta de hogares, realizada en junio de 1996, arroja como dato relevante el hecho de que 245.627 jóvenes, de entre 15 y 29 años, están asegurados, lo que representa casi el 62% del total de la población juvenil, mientras que casi el 40% está enteramente sin protección.

En junio de 1998, comparando la cantidad de aportantes del IPS y del Banco Nacional de Trabajadores, se constató que por lo menos 86.000 personas no realizaban aportes para la previsional.

El Banco Nacional de Trabajadores presentó una nómina de 359.000 aportantes, mientras para Previsión apenas aportaban 273.000 personas. De ese total, 173.000 eran obreros y 100.000 eran docentes y jubilados.

La evasión, sin embargo, es muy superior a los 86.000 constatados en el cruzamiento de datos mencionado, y la misma entidad previsional estima que está en el orden de los 60% de los trabajadores. Algunas pocas empresas fueron intervenidas en el marco de una campaña institucional para reducir los niveles de evasión, pero los mismos se mantienen altos.

Hay que añadir, por otra parte, que además de la evasión directa existe una “evasión encubierta”, que consiste en cotizar sobre el salario mínimo y no sobre el salario real, lo que complica aún más la situación financiera de la entidad.

Atención médica deficiente

Para la atención médica, en el Gran Asunción, el IPS cuenta con el Hospital Central y cinco clínicas periféricas: Nanawa, Boquerón, 12 de Junio, Zeballos Cué e Ingavi. El instituto se resintió ante un incremento violento de la demanda de sus servicios médicos, provocado directamente por la crítica situación económica por la que atraviesa el país. La perspectiva es que en 1999 la demanda aumente, para la cual no se tiene estructura adecuada para responder.

El Instituto de Previsión Social, en su área médica, atiende a 3.500 personas por día, la mayoría de las cuales son sometidas a un trato humillante por los funcionarios de la previsional. Las incomodidades que deben soportar los asegurados para recibir atención médica son diversas, y van desde el momento en que marcan la consulta. Además del maltrato, obviamente, los pacientes se exponen seriamente a tratamientos inadecuados o negligentes, que las autoridades, en vez de combatir, se empeñan en cubrir.

Una práctica ilícita grave que se dio y se sigue dando en el marco de la atención médica a los asegurados consiste en la derivación irregular de pacientes a Unidades de Terapia Intensiva de algunos sanatorios privados. El manejo fraudulento del tema fue debidamente denunciado por la Asociación Nacional de Asegurados del IPS, lo que provocó la intervención de otras autoridades.

En el caso de la tercerización de los servicios de internación en Unidades de Terapia Intensiva (UTI) de sanatorios particulares, a partir de la denuncia de la Asociación Nacional de Asegurados del IPS, la Contraloría General de la República, conjuntamente con la Fiscalía General del Estado, llevó adelante una investigación. Aún no salió un informe definitivo sobre la cuestión, pero se trata de un negociado que mueve miles de millones de guaraníes por año.

Todavía en este campo, se denunció a lo largo de 1998 el robo sistemático de medicamentos; hecho que fue corroborado por la Contraloría General de la República, pero que el IPS aún no tiene condiciones de frenar.

Baja jubilación

Las autoridades del IPS informaron también, que el promedio cobrado por cada jubilado era de 300.000 guaraníes -mitad del salario mínimo legal- lo cual pone en evidencia la imposibilidad de enfrentar las necesidades cotidianas para los que se beneficiaron con la jubilación.

El IPS tiene actualmente apenas 21.000 jubilados y pensionados, pero para dentro de 15 años se estima que se agregarán alrededor de 75.000 asegurados más. Con esta perspectiva, es obvio que el peso de las jubilaciones y pensiones será mucho mayor. De hecho, los técnicos que realizaron las proyecciones del sistema en 1996 sostenían que para el 2011 la previsional ya no tendrá condiciones de operar superavitariamente, pues sus obligaciones excederán a sus ingresos.

Para llegar al 2011 sin problemas se estimaba que las inversiones tuviesen una rentabilidad de por lo menos 6% por encima de la inflación, pero como en la realidad se obtienen resultados menores, es posible que haya problemas en un plazo más corto.

Recursos percibidos

El presidente saliente de la entidad informó que la misma recibe por mes aproximadamente 40.000 millones de guaraníes, lo que resulta en un ingreso anual promedio de 480.000 millones de guaraníes. Además, por alquilar los numerosos inmuebles que posee, el IPS percibe 121 millones de guaraníes por mes.

De acuerdo con el mismo informe, el destino de los fondos es el siguiente: 12,5% se gasta en jubilaciones y pensiones; 9% en el área médica; 1,5% representan los gastos administrativos en general; y 77% de los recursos se aplican en el sistema financiero (ver Cuadro II).

Los problemas que soporta la entidad son varios. Por una parte, han aumentado sensiblemente sus gastos debido a la crisis económica, pues hay una sobredemanda de los servicios de la previsual de parte de los asegurados. Por otro lado, el congelamiento de una parte importante de sus fondos líquidos en los bancos intervenidos lo deja en una delicada situación financiera. Y, finalmente, la corrupción que se ha generalizado en el marco del funcionamiento de la entidad lo deja en condiciones desfavorables para aplicar políticas que apunten a su recuperación.

Reforma del sistema

De cara a todo lo expuesto, es evidente que lo dominante en materia de seguridad social, es la mala administración (corrupción y despilfarros) y la deficiencia en la prestación de los servicios, tanto médicos como jubilatorios.

Se impone, por tanto, una profunda reforma del sistema, que apueste a mejorar su funcionamiento, tanto en el aspecto administrativo como operativo. Y esto es previo, obviamente, a cualquier otra discusión acerca de otras reformas, pues la viabilidad del vigente no se puede medir en las condiciones actuales.

Esta conclusión preliminar es fundamental, pues el país está recibiendo presiones internas y externas muy fuertes para substituir el modelo de reparto por el de capitalización individual. Y no es que no se pueda entrar a discutir la cuestión, pero previamente es esencial poner en orden el sistema actual, de manera a tener suficientes elementos para examinar la necesidad o de no cambiarlo radicalmente.

El modelo ideal

El sistema previsual vigente en el país consiste en el llamado “de reparto”, que consiste simplemente en que con los aportes de los trabajadores que están en actividad se financian las obligaciones que se tienen con los pasivos, así como se costean todos los servicios administrativos y médicos que se prestan a los asegurados.

El modelo que algunos sectores empresariales presionan por imponer es el llamado “de capitalización individual” o “chileno”, que en realidad solamente se aplicó en el mundo en 8 países, coincidentemente todos del continente, y con resultados que llaman más a la reserva que al entusiasmo.

Existen también “modelos mixtos”, que mezclan ambos esquemas y que son aplicados con relativos resultados positivos en países cercanos, como el Uruguay.

La cuestión, no obstante, es que lo que se busca es garantizar una vejez tranquila, para lo cual es necesario adoptar un sistema previsual que otorgue al beneficiario las garantías suficientes sobre una atención jubilatoria y médica adecuada, de modo que no haya sobresaltos innecesarios. Por ello se debe discutir sobre la cuestión sin prejuicios: el

tema es técnico y no ideológico, y a la sociedad lo que le conviene no es adoptar tal o cual modelo, sino garantizar a sus trabajadores activos y pasivos un servicio que efectivamente satisfaga sus necesidades actuales y futuras.

Conclusiones

- III. Entre 1997 y 1998 no se constató un sólo avance. No creció el número de aportantes, no se redujo el nivel de evasión, no mejoró la administración de los fondos, así como no mejoraron los servicios.
- III. La administración de los fondos de la principal entidad previsional del país fue desastrosa, para decir lo menos, pues se perdió nada menos que el 71% de los fondos líquidos en inversiones de alto riesgo, que explícitamente se desaconsejaban, y las rentas de los bienes inmobiliarios resultaron simplemente lamentables.
- III. La corrupción ganó fuerza y vigor, pese a las sistemáticas denuncias de todos los medios de comunicación, sin excepción. El problema de fondo es la impunidad, pues al no castigar a los responsables de las irregularidades y los ilícitos, se estimula la continuidad de dichas prácticas.

Recomendaciones

- I. La realización de una amplia y profunda reforma administrativa y operativa resulta fundamental para que el sistema cumpla por lo menos razonablemente con sus objetivos. Esto es previo a cualquier discusión sobre cambios más radicales a ser introducidos.
- II. Una política de inversiones más segura y rentable debe ser perentoriamente diseñada y aplicada, de modo que se garanticen la integridad de los fondos aportados, así como su rentabilidad.
- III. Una vigilancia estricta y permanente por parte de los organismos contralores del Estado, las organizaciones de los trabajadores y las entidades de Derechos Humanos, es esencial para reducir, primero, y eliminar, después, las prácticas corruptas. La impunidad debe ser definitivamente superada si se quiere avanzar en esa dirección, y la cuestión debe ser tomada muy en serio pues el tema afecta a gran parte de la población del país.

CUADRO I

Las inversiones del IPS

Entidad	Costos Proyectados al 2056	Ingresos Proyectados al 2056	Déficit
IPS	8.019.000.000.000	614.000.000.000	-7.405.000.000.000
Caja Fiscal	7.468.000.000.000	0	-7.468.000.000.000
FF.AA.	15.124.000.000.000	0	-15.124.000.000.000
Ferrovial	21.000.000.000	0	-21.000.000.000
Municipal	88.000.000.000	21.000.000.000	-67.000.000.000

Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay 1998

Bancaria	500.000.000.000	203.000.000.000	-297.000.000.000
TOTAL	31.220.000.000.000	838.000.000.000	-30.382.000.000.000
En U\$S 1996	15.184.824.903	407.587.549	-14.777.237.354

CUADRO II

Fuentes de recaudaciones

Aporte trabajador	9% del salario
Aporte patronal	14% del salario del trabajador
Aporte de docentes	5,5% de sus sueldos
Aporte del empleador de docentes	2,5% de los sueldos de los docentes
Aporte de personal doméstico	2,5% sobre el salario del trabajador categoría "A"
Aporte patronal de personal doméstico	5,5% sobre el salario del trabajador categoría "A"
Aporte de jubilados y pensionados	6% del monto de sus beneficios
Aporte trabajador ANDE	Régimen especial
Aporte patronal ANDE	12% sobre salarios de los trabajadores
Aporte estatal	1,5% sobre el total de salarios

Utilización de los recursos

Administración de Jubilaciones y pensiones	12,5%
Area médica	9%
Administración general	1,5%
Inversiones financieras	77%

DERECHO AL DESARROLLO RURAL

Capítulo olvidado de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Carlos Ortíz

Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina – CECTEC

Situación en el cumplimiento de este derecho

En el año 1998, el Desarrollo Rural ha sido arrinconado no solamente por la convulsión política y financiera, sino por una combinación de indefiniciones, inacciones y errores de política agropecuaria, y de reforma legal e institucional. La responsabilidad fundamental recae en los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las autoridades salientes.

La Legislatura que concluyó su período en el 98, ni siquiera emitió el dictamen de Comisión de un paquete de leyes agrarias, como la Reforma del Estatuto Agrario, la reestructuración del Instituto de Bienestar Rural (IBR) y la reforma del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), elaborados por el Poder Ejecutivo, y otros proyectos preparados por los mismos legisladores, como el Código Agrario y la Ley de Expropiaciones.

Si en el nivel de la legislación no hubo avances, el derecho a disponer de un pedazo de tierra ha sido postergado para cientos de campesinos sin tierra por una lenta resolución de los conflictos, agravado por numerosos desalojos de ocupaciones, varios de ellos violentos. La propuesta de varios legisladores de dejar sin efecto la expropiación a CIPASA, -224.066 hectáreas- uno de los latifundios más grandes del país, también puede significar un retroceso. Por otra parte, hay que reconocer que en este caso, y en numerosos problemas de tierra, el organismo estatal que atiende esta problemática –el Instituto de Bienestar Rural- ha mantenido una posición favorable a la Reforma Agraria.

Sin embargo, el acceso a la tierra puede verse todavía más obstaculizado porque los recursos destinados para la adquisición de tierras y necesarios para resolver conflictos agrarios, han disminuido en 1998 y eliminados del presupuesto del año 1999, en estudio actualmente en el Parlamento. En el caso de tierras indígenas, las compras han sido una secuela de negociados detalladamente denunciados por la prensa.

Si esta es la situación de los campesinos sin tierra, los que han accedido a la misma se enfrentan con carencias de infraestructura básica, disponibilidad de agua, servicios de salud y educación, además de la poca o nula asistencia técnica y crediticia. Estas son las principales causas por las que las familias abandonan su asentamiento y se desarraigan, proceso que se ha acelerado en el año 98, dando lugar a una creciente emigración a los alrededores de las ciudades más grandes del país.

Esta situación es reflejada en el informe sobre "Pobreza y Crecimiento Dual en Paraguay", elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina, el que da cuenta de la agudización de la pobreza campesina en nuestro país, donde más de 700.000 campesinos viven dentro de una pobreza absoluta.

Los campesinos de colonias ya consolidadas, se las vieron con la campaña del algodón en 1998, la que se caracterizó por la improvisación y los desaciertos que dieron como resultado: poca producción y productividad, créditos irrecuperables en altos porcentajes, como los del Banco Nacional de Fomento (80%) y el Crédito Agrícola de Habitación (más del 50%), además de la corrupción en el manejo de semillas y otros insumos.

Durante la cosecha, las entidades de crédito trataron de imponer un mecanismo para forzar la recuperación de los créditos a través de un descuento compulsivo en las desmotadoras de algodón en el momento de la entrega del producto. El instrumento utilizado, denominado CORAL (Certificado de Origen), dio lugar nuevamente a manejos dolosos de los responsables de su emisión. Esto motivó a que los productores nucleados en la Federación Nacional Campesina (FNC), solicitaran formalmente la eliminación del Certificado de Origen del Algodón (Coral) a las autoridades del Ministerio de Agricultura y Ganadería, argumentando la ilegalidad e inconstitucionalidad del sistema de recuperación de créditos.

Para la campaña que se inició a mediados de 1998, todo parece indicar que tendrá las mismas características que la anterior. Luego de años, por lo menos se incluyó en el discurso oficial la necesidad de la diversificación, sin embargo, se volvió a orientar un programa de monocultivo del algodón, aunque en esta ocasión las propias expectativas oficiales se mostraron cautelosas.

Estas circunstancias dieron lugar a importantes marchas de protesta de campesinos, realizadas en Coronel Oviedo el 29 de abril, y en Asunción el 2 de octubre. Los campesinos protestaron contra lo que definen como “una política hambreadora y corrupta del Gobierno”, y exigieron a las autoridades nacionales el cumplimiento de varios puntos, entre ellos la aprobación de una nueva legislación agraria, penalización a los grupos de civiles armados que atacan a los campesinos en conflictos de tierra, apertura de nuevos mercados nacionales e internacionales y la prohibición del uso indiscriminado de agrotóxicos.

El fenómeno de “El Niño” ocasionó una merma por razones climáticas de entre el 10 y 20% de la producción, además de la destrucción de numerosos puentes y cientos de kilómetros de caminos y carreteras, que agravaron las ya deficientes vías de comunicación e infraestructura caminera de las áreas rurales, sin que el Estado haya desarrollado un programa de reparaciones en la escala necesaria. Recién a fines del año 98 se aprobó una línea de financiamiento del BID para reparar la infraestructura dañada.

Por su parte, numerosos productores agropecuarios han continuado sus esfuerzos de diversificación de manera espontánea, lo cual permitió mejorar la disponibilidad de alimentos en la familia y desarrollar experiencias de comercialización novedosas, como las ferias de productores en las ciudades y pueblos. Sin embargo, estas iniciativas se encuentran con limitaciones ya que se producen en la estación del cultivo, generándose excedentes en ese momento -con consecuentes caídas en los precios- y la falta de productos en otras épocas.

Los planes de apoyo a la reforestación, sustentados en una legislación técnicamente bien planteada, como es la ley 536/95, han resultado en enormes negociados durante la administración anterior, mientras que la nueva ha cancelado los pagos de este programa por razones de ajuste fiscal. Lo que sí ha avanzado es la deforestación de los últimos

bosques, proceso que en medio siglo ha hecho perder el 75% de los recursos forestales de la Región Oriental del país. La deforestación, así como los negociados de la reforestación, ha sido llevada de la mano de la mafia que funciona en el Servicio Forestal Nacional y que en el año 98 ha vuelto a operar con fuerza, protegida por la administración del Ing. Agr. Cayo Franco, último ministro del gobierno saliente, con varios juicios que investigan los presuntos ilícitos cometidos.

Los proyectos de desarrollo rural oficiales (Consolidación de Colonias, Administración de Recursos Naturales, etc.) se han caracterizado no solamente por la baja ejecución, sino porque lo ejecutado no ha tenido impacto en cuanto a beneficiar a los productores primarios. La excepción a la regla fue el Proyecto ALA 90/24, que concluyó en 1998 y se constituyó en una efectiva contribución para lograr el arraigo de campesinos en nuevos asentamientos de los Departamentos de San Pedro y Caaguazú.

Los nuevos proyectos para el sector agropecuario, como son los de PRODESAL (Programa de Desarrollo del Algodón) y Granjas Escuelas, -diseñados en gabinetes sin la participación de los interesados-, presentados por la nueva administración y ya aprobados en el Parlamento, tienen el riesgo de convertirse en nuevos fraudes y/o canalizarse a través de organizaciones adherentes al partido y movimiento en el poder.

La política agrícola, en la última etapa del gobierno anterior, pasó de la completa inacción a un activismo centrado en el algodón. La nueva administración apunta a priorizar el campo, pero utilizando los comités partidarios y del movimiento interno mayoritario para canalizar los programas y proyectos. Esta tendencia corporativista implica un riesgo para la autonomía de las organizaciones de productores.

En este panorama negativo de respeto de los derechos económicos y sociales referido al desarrollo rural, hay que destacar que una de las propuestas del informe del año 1997, "de la necesidad de elaborar un plan estratégico a largo plazo para la modernización y desarrollo del sector agrario paraguayo", se ha logrado con el Plan Estratégico para el Desarrollo Agro-rural "Construyendo el Futuro Agrario del Paraguay". Este plan está basado en las potencialidades que ofrecen el sector agrario y las áreas rurales, en las carencias y necesidades de la población rural, en los desafíos que plantea la globalización de la economía y la integración al MERCOSUR, en la articulación de las instituciones públicas que atienden al sector, en la concertación de intereses y visiones del desarrollo de los distintos actores involucrados (instituciones públicas, organismos y organizaciones privadas y entes descentralizados), así como en la descentralización y fortalecimiento de los Gobiernos departamentales, comunales y el estímulo de su participación en la gestión del desarrollo agro-rural.

Conclusiones y recomendaciones

En primer lugar, es necesario insistir que todos los esfuerzos, tanto por parte del Estado como de todos los sectores involucrados en esta problemática deben estar orientados hacia el apoyo de la organización gremial y productiva del campesinado, posibilitando el espacio y la participación real que hagan efectivo su protagonismo en el proceso de desarrollo.

Es conveniente destacar de igual modo que los sectores agropecuario y agro-industrial,

siguen siendo los más importantes y con mayor potencialidad en el país para generar crecimiento, empleo y reducir desigualdades. En este sentido, el desarrollo rural debe ser prioridad de las políticas públicas, las que hasta ahora han absorbido los recursos para resolver los problemas financieros y macro-económicos. Al mismo tiempo, el Estado -en el ministerio vinculado al sector- debe reestructurarse para desempeñar una labor eficiente, con un enfoque que dé protagonismo a los productores organizados, con base a políticas diferenciadas que focalicen las acciones en los productores más necesitados y que pongan en marcha iniciativas sustentables. Las iniciativas deben tener un marco legal renovado, por lo que es necesario aprobar las leyes agrarias vinculadas al problema de la tierra y las que apunten a una reestructuración de las instituciones vinculadas al sector rural.

En esta perspectiva, las acciones deben orientarse a lograr que los demandantes de tierra accedan a una porción de la misma, y que los que lograron puedan arraigarse en condiciones que sean atractivas para los jóvenes campesinos, varones y mujeres. El derecho de los campesinos que optaron por vivir de la agricultura y en el ambiente comunitario en donde se encuentran sus raíces materiales y culturales, debe ser apoyado por acciones del Estado equivalentes a los servicios que recibe cualquier habitante de las ciudades.

Otro aspecto necesario para que el campo sea una opción de arraigo es el de posibilitar programas de capacitación de los jóvenes varones y mujeres hijos de campesinos, en la perspectiva de potenciar los recursos y conocimientos disponibles, y con la tecnología que esté en correspondencia con sus posibilidades reales de dominación de la misma.

Para que el medio rural se convierta en una opción de vida y trabajo de las generaciones jóvenes, necesita la reparación de la infraestructura dañada por fenómenos climatológicos de "El Niño", que impiden la ágil circulación de personas y productos, así como una articulación entre lo rural y lo urbano.

La vinculación entre lo rural y lo urbano va mucho mas allá de la infraestructura física, ya que se requiere una articulación de lo agrario con lo industrial y los servicios, abrir la naturaleza a la cultura urbana, involucrar a los servicios públicos en la demandas rurales, sostener la ruralidad como una dimensión de la sociedad que interactúa en el conjunto nacional.

Hace falta que este enfoque, de igual manera que las acciones puntuales al respecto, tengan una orientación determinada, para lo cual el Plan Estratégico para el Desarrollo Agro-rural puede proporcionar valiosos elementos, especialmente cuando plantea como un eje estratégico el fortalecimiento de la economía campesina, el mejoramiento de la calidad de vida de vida en las zonas rurales, y la exigencia de cambiar la forma en que se manejan los recursos naturales. Pero lo que se necesita especialmente es poner en práctica éste y otros planes con la efectiva participación de todos los que eligen vivir en áreas rurales, con el especial protagonismo de los campesinos, mujeres del campo y los jóvenes varones y mujeres.

DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Regina Kretschmer - Víctor Bareiro
Base de Investigaciones Sociales – BASE IS

En el marco de la “revolución verde”, los estados latinoamericanos promueven, a partir de los años 60, la transición de la agricultura tradicional hacia la agricultura de cultivos comerciales (*cash crops*) que responde a la demanda creciente del mercado internacional.⁴³ En muy poco tiempo se incorporan grandes extensiones de tierra y de monte a la economía mundial, desplazando a los sectores autóctonos, sean estos de origen indígena o campesino. El aumento de la productividad en la agricultura se logra a través de semillas de alta calidad, de la incorporación de maquinaria agrícola y de la aplicación de alta tecnología y bioquímica, asegurando de este modo un mayor rendimiento y varias cosechas el año. Teniendo en cuenta el aspecto de la alimentación, esta política desplaza a los cultivos tradicionales favoreciendo los *cash crops*; se puede observar por ejemplo, que ha disminuído la cantidad de tierra cultivada de maíz, que constituye la base alimenticia de los sectores populares, y que ha aumentado la tierra cultivada de soja, destinada al mercado internacional.

El modelo de la autosuficiencia, sin embargo, enfoca una producción sostenida, diversificada y suficiente de alimentos como para asegurar una permanente disponibilidad de ellos, lo que implica un cierto grado de soberanía e independencia nacional.

¿Cuál fue el impacto de esta política en el Paraguay?

Bajo el régimen de Stroessner, se implementó -con la ayuda internacional de la “*Food and Agriculture Organisation*” (FAO), del Banco Mundial (BM), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros- esta política de “desarrollo hacia afuera”, a través de la modernización de la agricultura, la apertura de la frontera agrícola y de la siembra de *cash crops* integrando de esta manera el Paraguay al mercado mundial. La “revolución verde” coincide en Paraguay con la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú, que atrae masivamente a inversionistas internacionales y *farmers* (empresas familiares), que se apropian de la mejor tierra de la Cuenca del Paraná y explotan la tierra en forma intensiva, utilizando alta tecnología y productos bioquímicos. La política económica ha favorecido al sector más moderno y capaz de aumentar la productividad y de competir en los mercados; la economía campesina, sin embargo, no fue integrada en este proceso y está sufriendo un continuo proceso de pauperización. Esa política de desarrollo dual y excluyente explica la actual situación crítica.⁴⁴

La política del gobierno hacia el campesinado impulsa su incorporación al mercado mundial poniendo énfasis en el monocultivo, lo que significa un cambio fundamental en la

⁴³ El modelo de desarrollo vigente es la modernización productiva y el keynesianismo, en el cual el estado tiene el papel decisivo en la implementación de esta política y en el cual se aceptan dictaduras como fase transitoria, para que implemente esta política vertical, como de hecho se llevó a cabo en todo el Cono Sur en las décadas del 60 hasta el 80. La estrategia central es el aumento de la productividad, sea en la industria o en la agricultura.

⁴⁴ La falta de voluntad política hacia el campesinado se verifica fehacientemente en tres puntos centrales: la falta de créditos, de apoyo técnico y de investigación. La política crediticia se restringe solamente a ciertos rubros, como el algodón, y es aprovechada solamente por 7% de los pequeños agricultores.

economía campesina. Tradicionalmente, la familia campesina usaba diferentes estrategias económicas y diferentes cultivos, basándose en la unidad de la producción y el consumo, por lo cual se aseguraba una alimentación rica en micronutrientes. Ahora, sin embargo, el campesino siembra, sobre todo, cultivos de renta, que le hace depender extremadamente del mercado mundial, y que le obliga a comprar alimentos de baja calidad nutritiva. Otro efecto negativo es el abandono de la multi-actividad y la diversidad de la producción, así que por consiguiente, existe el peligro de olvidar las técnicas propias de cultivo.

Otros efectos negativos se deben al avance rápido y descontrolado de la frontera agrícola, al uso irracional y a la sobre-explotación de los recursos naturales, lo que tiene un fuerte impacto en el medio ambiente. Por consiguiente, la tierra se agota en corto tiempo y los productos agrícolas pierden calidad nutritiva. Además, el uso indiscriminado de tierra pone límites a la seguridad alimentaria para generaciones posteriores.

Como afirma el "Informe sobre Pobreza y crecimiento Dual en el Paraguay",⁴⁵ la mitad de la población nacional es pobre, y la mitad de estos pobres, entre 600.000 y 700.000, viven en pobreza absoluta, de los cuales los más afectados son los semi- propietarios y los sin-tierra.

Pero, ¿qué tiene que ver la tenencia de la tierra con la seguridad alimentaria?

La injusta distribución de la tierra, donde el 1,1% de las fincas poseen un 79,5% de la tierra, mientras que el 82% de las fincas poseen el 6,2% de las mismas,⁴⁶ es el factor principal que no permite el desarrollo económico y social en el campo, por consiguiente los campesinos pobres ni siquiera logran satisfacer sus necesidades básicas y la seguridad alimentaria.

La pobreza en el Paraguay es fundamentalmente rural. El Estudio realizado por el Area de Investigación del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCORA), pone en evidencia la inseguridad económica y social en el campo y demuestra que solamente a partir de 10 hectáreas los campesinos pueden lograr el arraigo, y así obtener los bienes y servicios básicos para la supervivencia.⁴⁷

Cuadro demostrativo de la crisis agraria

Nº de Flias.	Cant. de Has.	% de Explotaciones	Proyección Social
181.393	de -10has.	61%	En proceso de desarraigo
66. 223	10-20 has	21%	En transición hacia consolidación

⁴⁵ El informe fue elaborado por Samuel Morley y Rob Vos en el marco de un proyecto conjunto emprendido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), BID, CEPAL.

⁴⁶ El Censo Agropecuario del año 1991 revela que tanto el latifundio como el minifundio han aumentado en el Paraguay, y de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, nuestro país ocupa el primer lugar en cuanto a la desigualdad en la distribución de la tierra.

⁴⁷ Después del Censo Agropecuario del 1981 creció el número de fincas con menos de 10 has., mientras que en el resultado del Censo Agropecuario del año 1991 demostró que el promedio bajó de 6 has. a 5, 75 has.

31.519	20-50 has.	11%	Familias consolidadas
--------	------------	-----	-----------------------

Por lo tanto, los datos estadísticos sobre la pobreza rural y la inseguridad alimentaria son derivaciones o epifenómenos de la estructura agraria sedimentada en base al despojo y a la explotación de indígenas y campesinos del Paraguay. El estudio de la FAO demuestra que el modelo de la agricultura resulta insostenible desde el punto de vista económico y social; en consecuencia implica el empobrecimiento de los campesinos, la migración hacia las ciudades aumentando el subempleo urbano y en fin, el deterioro social. El Paraguay es así el país del Mercosur con el consumo más bajo de calorías alimentarias por persona, como demuestra el siguiente cuadro⁴⁸:

Calorías por persona por día

Países	Calorías por persona
Argentina	3.068
Brasil	2.730
Uruguay	2.691
Paraguay	2.684

La falta de voluntad política y la cada vez más crítica situación obliga a los sectores marginados a migrar al extranjero o a los centros urbanos del país, que por causa de una escasa industrialización no puede absorber esta mano de obra libre. Por falta de alternativas, no le queda otra posibilidad que incorporarse al creciente cordón de pobreza en las villas de emergencia, y luchar por su sobrevivencia y por una vida digna.⁴⁹ Estos sectores marginados usan diferentes estrategias de sobrevivencia, de las cuales el mercado informal asegura en mayor medida el ingreso.⁵⁰ Esta marginalización trae consigo no solamente la mala situación habitacional y la escasa educación, sino también el hambre y las enfermedades.

La falta de una subsistencia adecuada conlleva graves problemas de salud que se agudizan con la precaria atención sanitaria. Un índice para la desnutrición es, por ejemplo, el elevado número de casos de tuberculosis en las comunidades indígenas, el sector más marginado y olvidado en nuestra sociedad.

De lo señalado anteriormente se ve, que la falta de una alimentación adecuada -sea en el sector rural o urbano- tiene una relación directa con la pobreza, y el hambre a su vez, es consecuencia de las estructuras económicas nacionales y mundiales. Sólo una política de lucha comprometida contra la pobreza y un desarrollo integral y sostenible garantiza el derecho a la seguridad alimentaria. Esto, sin embargo, es solamente viable con la cooperación de las organizaciones populares y con el respecto hacia su cultura y sabiduría.

⁴⁸ Ver Última Hora, 27-07-93.

⁴⁹ Solamente en los bañados de Asunción viven alrededor de 50.000 familias.

⁵⁰ Un índice para la creciente pobreza es la cantidad de niños que trabajan en la calle. En un estudio, realizado por UNICEF y OIT, se calcula que aproximadamente 6 mil niños y adolescentes trabajan actualmente en las calles de Asunción. Ver Última Hora, 7/8 de octubre de 1998.

DERECHOS CULTURALES

Moncho Azuaga

Centro Paraguayo de Teatro - CEPATE

El derecho a la construcción de un mundo personal y comunitario, único y plural; a la estructuración de una identidad, presencia y trascendencia; al reconocimiento de una imagen, memoria, creencias y sueños; y a la expresión crítica de los valores es, quizás, uno de los derechos más avasallados en la actualidad.

No solamente por su invisibilidad, por la desconsideración de su existencia y la casi nula presencia de sus actores/as en el paisaje social, sino por que lo cultural es entendido en forma parcial, incompleta y distorsionada, o lo que es peor, es manipulado inteligentemente para su adecuación al modelo proyectado y establecido.

La hegemonía excluyente de una forma de cultura que se interpreta a sí misma como la única verdadera, cierra los ámbitos ciudadanos y persigue a las otras que, pese a la uniformización institucionalizada, sobrevive en los intersticios posibles y se manifiesta en espacios soterrados de rebeldía. Así, por ejemplo, el criterio de baja rentabilidad que le es aplicado en los medios de comunicación masivos -comerciales-, no es sino el encubrimiento de la fuerza política del mercado que exige su desplazamiento como "no vendible", "no conveniente".

Estas manifestaciones condenadas a una vida subterránea tampoco son consideradas en las instituciones educativas, e incluso las autoridades las persiguen por inmorales y los grupos de poder social las ignoran por ser expresión de la inculta miseria: culturas de comunidades derrotadas o marginales en vías de extinción.

De este modo, se sataniza la expresión musical de los jóvenes, se persigue y busca sustituir los valores religiosos de los grupos étnicos, se marginan las expresiones populares de las comunidades del campo y se ignora la sabiduría tradicional. Es más, las ciencias de la conducta, la psicología, la sociología y la antropología, auscultan las pulsaciones más íntimas de las carencias y apetencias sociales y las condicionan en beneficio del sistema.

Desde las políticas de las vidrieras hasta las reformas educativas, todas se someten al sistema. Lo que no representa renta, queda afuera, es residual, y si se pretende exponerlo aunque sea reivindicativamente, los espacios se cierran, el silencio impera. Sobre todo si lleva en sí rescoldos de inconformidad o promueve alternativas al poder constituido. Cuando pierda su fuerza de cambio y se cristalice, es posible que "folklorizado" se lo exhiba y acepte, absolutamente inofensivo y domesticado, como "producto del pueblo", por ejemplo el marketing sobre ideas y figuras del Che.

El fin de la historia, acaba con las múltiples y plurales historias locales, y el fin de la ideología se traduce en el fin de las otras ideologías, afirmando totalitariamente una de ellas, la dominante, la del mercado; la del ser productor, y la del ente consumidor. Aquello que no tiene precio en dinero no vale, no sirve, no debe existir y no existe.

En este contexto, las expresiones culturales en el Paraguay se han visto avasalladas también por la acción de las políticas globalizantes impuestas. Veamos nomás como operan los megaespectáculos consumistas. Las redes publicitarias, arma fundamental de la cultura dominante, interrumpen las dinámicas culturales diferentes y anulan a sus protagonistas, impiden su información y los desplazan violentamente del universo de las relaciones. En consecuencia, el derecho a la cultura, pese a las declaraciones constitucionales, no se realiza en la cotidianeidad de la vida.

La libertad, al ser sólo libertad de mercado impone unidireccionalmente una determinada oferta, que a falta de la necesaria pluralidad termina por informar y conformar según el molde pre-establecido que conviene a los intereses de las formas culturales hegemónicas.

Concretamente, los actores/as locales han sufrido y sufren la restricción de sus derechos, a veces con sutilezas insospechadas y no advertidas, otras cínicamente expuestas; sino, violentamente reprimidas.

A modo de práctico ejemplo, recuérdese lo acaecido en el último acto cultural de recordación a los caídos en la lucha contra la dictadura stronista, realizado en la Plaza de los Desaparecidos, por grupos juveniles el día 2 de noviembre. Ya antes de la hora de inicio, la plaza había sido ocupada por la policía. Camionetas con luces encendidas, cordones policiales, agentes con radio, impedían el estacionamiento de autos frente a la plaza. La memoria recuperaba aquellas escenas de las duras intervenciones contra la civilidad. Pese a que el acto no fue imposibilitado explícitamente, que la fuerza policial era más numerosa que la asistencia y no pueda denunciarse ninguna violencia física, es indudable que la agresión síquica, el arma cultural de significaciones estaba artillada y apuntando a la conciencia, a la síquis del transeúnte. El paisaje hostil, amenazante, y el lenguaje represivo y de advertencia a la ciudadanía era evidente.

Paradójicamente los carteles decían: No al Olvido. También la represión decía: Tampoco olviden que estamos aquí, reprimiendo democráticamente. Se puede concluir que esta calificación de hecho realizada por la policía ante un acto democrático, de difusión de valores cívicos, artísticos, políticos, es ingenuamente grosera, o quizás peligrosamente cínica, que refiere la mentalidad autoritaria y excluyente de los administradores del gobierno.

Prosigamos, la libertad de expresión, tan mentada en la propaganda del sistema, tampoco es tal, pues los medios de comunicación, diarios, radios y TV no admiten el ejercicio de la libre crítica. Censuran artículos e impiden su publicación y la voluntad del dueño de la empresa editorial es el que da el criterio. Conveniencias políticas y empresariales cierran las páginas a una libre y responsable expresión del pensamiento. Se oponen también a iniciativas ciudadanas que abran nuevos espacios alternativos de comunicación. Valga la emergencia y persecución de las radios comunitarias. Naturalmente, todo de muy buenas maneras, como exigen estos tiempos modernos. Pero el resultado es el mismo: cercenan la expresión, condicionan el pensamiento, estrechan la imaginación.

Por otra parte, en el ámbito de la educación observamos que peligrosamente, un sector de profesores y directores de colegios secundarios utilizan nuevamente la cátedra para desarrollar una sutil propaganda política y dirigir a los alumnos hacia determinadas

preferencias.

La organización de centros de estudiantes está cuidadosamente controlada y referida a lo establecido. Del mismo modo, las propuestas educativas repiten los viejos modelos; las sugerencias oficiales para el teatro estudiantil reitera “lo consagrado” y evita abonar la imaginación trasgresora. Prefiere “lo que no molesta y tiene la aprobación de la autoridad”, antes que estimular la creación, la experimentación, el descubrimiento, el conocimiento cierto, profundo y cuestionador. Lo novedoso es el barniz democrático con el que se envuelve el sistema.

La ausencia de un espíritu crítico y de un protagonismo juvenil en el ámbito cultural no es más que la expresión de los bloqueos impuestos. Desinformación, reduccionismo, enajenación y manipulación son los instrumentos empleados para construir una monolítica, opaca y estrecha manera de ser, pensar y vivir.

La Universidad está cerrada a las expresiones culturales y a la vida del país. Carece de espacios de investigación, difusión e intervención en los asuntos públicos de la República. Muda, sorda y ciega a las reales necesidades de la patria y a los claros desafíos del siglo XXI, se multiplica en dudosas instituciones de privado lucro, respondiendo a los cantos de sirena de un ilusorio mercado.

El estudiante universitario no incorpora a su formación académica ni a su cotidianeidad, una dimensión plural y multicultural. Y víctima de dicha limitación, mutila y empobrece su sensibilidad y su capacidad expresiva.

Incluso, el profesorado universitario en su generalidad, con las honrosas excepciones, sobrevive con llamativos ribetes de mediocridad.

En las comunidades, barrios y asentamientos, los grupos religiosos católicos y protestantes, reproducen el esquema de dominación y sometimiento, y vigilantes, señalan a los jóvenes pobladores/as, los límites posibles, estrechando aún más el horizonte cultural. Con la reducción política de los partidos tradicionales el círculo se cierra y entonces, la ciudadanía se fanatiza en la multiplicación de un molde aplanador y acrítico.

En cuanto a recursos destinados a la expresión cultural artística, las artes son las de mayor notoriedad, advertimos sin embargo, que los mismos han sido reducidos notablemente. Por la vía burocrática de los presupuestos se inhibe, se limita, se excluye, se ignoran ciertas modalidades expresivas y se abonan favorablemente otras. ¿Qué criterios se utilizan? ¡Quién lo sabe! La participación es sólo propaganda. Lo cierto es la realidad presupuestaria y aún ella misma es disminuída por reprogramaciones interesadas y malversaciones confesas.

Las organizaciones gremiales de los trabajadores de la cultura se han debilitado considerablemente y apenas ensayan alguna que otra reivindicación concreta: la habilitación del Teatro Municipal, por ejemplo. Pero, quizás lo más grave en estas asociaciones sea la paulatina desaparición de una conciencia de pertenencia, la extinción de su identidad social y la depreciación de su trabajo. Los derechos culturales invisibles, reprimidos, son violados en silencio. Reprimidos e invisibles son ignorados.

Finalmente, la política excluyente y avasalladora de los centros editoriales y productoras

multinacionales, el copamiento de los espacios de difusión, las cadenas de TV, los sistemas de video cables y las millonarias promociones de los productos culturales de los centros de poder aplastan la producción local, desaniman a sus creadores y promotores y los asimilan a la gestión de ocultamiento y desprecio por los productos de los artistas y trabajadores culturales.

La escasa producción de los escritores, la casi nula actividad teatral, los confinados eventos artísticos, los lejanos circuitos de difusión del pensamiento actual, la ausencia de los intelectuales en el debate para la construcción de la sociedad democrática y, lo que es peor, su conversión a un sumiso funcionariado estatal o municipal, son pruebas fehacientes de la silenciosa y programada acción de ese sistema de homogeneización, conveniente a los centros de poder y de exclusión de las propuestas nacionales.

Hasta este último término se encuentra actualmente en el índice, por lo que la propia historia de nuestros pueblos se refleja extrañamente en los circenses espejos del mercado.

Citemos a modo de ilustración algunas de las más notorias acciones y omisiones violatorias de los derechos culturales:

Por parte del Estado

- la promoción práctica de un modelo cultural autoritario, corrupto, colonialista, unidimensional y excluyente en contradicción al discurso escrito.
- la inexistencia de un marco legal que proteja y promueva las actividades culturales y a sus trabajadores.
- la permanente depredación cultural de las etnias indígenas al soslayar el cumplimiento de las leyes.
- la aplicación de una política de exclusión y abandono de miles de niños y jóvenes campesinos en edad escolar.
- el abandono del patrimonio histórico cultural.
- la pérdida de espacios culturales (la Casa de la Cultura ha convertido sus dependencias en oficinas; las Ruinas Jesuíticas abandonadas).
- la reaparición de prácticas de politización partidaria en el ámbito cultural, en escuelas y colegios.
- la ausencia de coordinación básica de los organismos y dependencias estatales de acción cultural.

Por parte de las municipalidades

- el retorno a una concepción elitista, singular y monolítica de la actividad cultural.
- la inexistencia, cierre e inactividad de teatros municipales.
- la disminución de proyectos, programas y recursos destinados a la actividad cultural.
- la pauperización direccionada y controlada de espacios alternativos de comunicación y expresión cultural comunitario.
- la ausencia de una política participativa de promoción cultural.
- el abandono de los espacios barriales de expresión .
- el cierre de espacios laborales para operadores culturales.
- el no funcionamiento del Elenco Municipal de Teatro de Asunción.

- la consagración absoluta de una concepción cultural colonialista, alienante y elitista.
- la ausencia de propuestas comunitarias, autogestionarias de diseños participativos de acción cultural.
- el cierre de institutos culturales.
- la insensibilidad y hasta el desprecio promovido por las modas impuestas, hacia las acciones culturales de los gestores comunitarios.

Conclusiones y recomendaciones

Los derechos culturales en el Paraguay son sistemáticamente violados, por lo que precisan ser incorporados con la perspectiva de los derechos humanos a un debate nacional claro, profundo y plenamente participativo, a fin de situarlos en un nivel de lucha, reclamos y propuestas ciudadanas para consagrarlos en la realidad, más allá de las vacías, huecas y patrioterías enunciancias constitucionales y de discursos de ocasión.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

EN DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad personal y a la indemnización

- La impunidad sigue siendo la norma para los procesos contra los represores de la dictadura y contra otros represores ocurridos en esta etapa. El estado paraguayo, a través de sus tres poderes, tiene la obligación de castigar los crímenes de lesa humanidad y dar reparación a las víctimas de estos crímenes.
- Es crucial el nombramiento del Defensor del Pueblo, en base a un perfil institucional con credibilidad y capacidad, por encima de las banderías políticas, como una institución que defienda a la ciudadanía de los numerosos abusos de parte de funcionarios estatales que no encuentran andamio en otras instancias. Es muy importante establecer un mecanismo con criterios claros y eficientes para dar curso rápido a las vías de reparación creadas por la Ley No. 838/95 de indemnizaciones a las víctimas de la dictadura apenas sea instalada la Defensoría del Pueblo.
- El Estado no puede permitir la vigencia de grupos armados paramilitares que hagan justicia por cuenta propia. Se debe castigar con todo el rigor de la ley, los crímenes que éstos realizan en perjuicio de los campesinos sin tierra.
- Se debe establecer por todos los medios apropiados, mayores garantías para una vida sin riesgos a los internos de las prisiones. No es posible que a principio de cada año se produzcan varias muertes en el penal de Tacumbú y el Estado no actúe para prevenirlas.
- La nueva institución de la Defensoría Pública dependiente de la Corte Suprema de Justicia debería poder contar con recursos humanos y materiales suficientes para poder asistir a las personas de escasos recursos desde el momento en que son detenidas. Además, urge que la Corte Suprema de Justicia dicte una acordada ordenando la inspección permanente y sorpresiva de las distintas comisarías del país, de parte de los jueces del crimen de turno, con el fin de constatar la situación legal de los allí detenidos.
- La jurisprudencia en base a los tratados internacionales de derechos humanos debe ser más numerosa y constante, para promover la aplicación de los estándares internacionales en la protección de los derechos humanos en el ámbito interno.
- Se debe formar a los funcionarios encargados de cumplir la ley en el respeto y la observancia de los derechos humanos, coordinándose esta formación con otras actividades de derechos humanos en las instituciones estatales y en la comunidad, donde las organizaciones no gubernamentales puedan ayudar en todas las etapas del programa de formación.

Necesaria reforma del sistema judicial y de la situación carcelaria

- La ausencia absoluta de una política criminal que articule mecanismos de protección

ciudadana y coordine la acción interinstitucional de las organizaciones estatales y no gubernamentales vinculadas al tema, pone de manifiesto la fragilidad del sistema y el alto grado de inseguridad y angustia que se percibe en la población. No pueden permitirse los hechos de tortura y abusos cometidos por los agentes públicos, aunque estén amparados en la demanda ciudadana por la seguridad.

- El Ministerio Público, que en los últimos años ha vuelto a descansar sobre la actividad policial en materia de investigación de delitos, asume el desafío de hacerse cargo de esta área tan importante del sistema penal, como consecuencia de la aprobación del Código Procesal y su aplicación para el próximo año, con lo que se requerirán ingentes recursos técnicos y humanos, a fin de posibilitar el cumplimiento de la ley Procesal. Aún así, la falta de un trabajo interinstitucional imposibilitará obtener del nuevo sistema los resultados esperados.

- La reforma estructural del sistema de justicia penal, verificada a través de la aprobación de un nuevo Código Penal y de un nuevo Código Procesal Penal, trae aparejada la institución de la ejecución penal, que permitirá combatir la falta de control judicial, ya que las decisiones más importantes son tomadas por la administración penitenciaria sin intervención judicial y la falta de defensa técnica para el imputado, quien se encuentra inerme e indefenso ante las autoridades administrativas a la hora en que pueden surgir sanciones.

- Pero no debe considerarse que la judicialización de la condena o de la prisión preventiva es la solución de los problemas inherentes a la cuestión carcelaria. La reforma de nuestro sistema penal implica que las garantías se podrán aplicar en todas las etapas del proceso.

Fuerzas Armadas

- Queda pendiente la desmovilización de efectivos en las sobredimensionadas FFAA paraguayas, que ayudará no sólo a aligerar el costo de la defensa sino por sobre todo a disminuir la influencia castrense en otros ámbitos, como la economía y la política. Las reformas legales deben reducir el ámbito de competencia de las FFAA, y limitar el uso de las mismas. Es preocupante que en las leyes de Defensa y Seguridad y en la de Organización de las FFAA, se legisle sobre nuevas posibilidades de intervención de las FFAA, facultades de perseguir y penar a quienes no proporcionen información a los organismos de seguridad del estado, etc., ampliando de este modo las facultades existentes.

- Debe modificarse sistema judicial penal militar, sobre todo por la ambigüedad con que comprende delitos comunes, de modo que se garantice que los militares sean juzgados en cualquier caso por estos tribunales parciales y de excepción.

- Es necesaria la abolición del servicio militar obligatorio. Gran parte de los casos registrados de violaciones de DDHH anualmente se deben a la vigencia de esta institución anacrónica que no cumple con los fines de proveer a la defensa del Paraguay.

- El Estado paraguayo tiene la obligación legal de garantizar, con normas reglamentarias adecuadas, el ejercicio de la objeción de conciencia. Cualquier intento de reglamentar la

objeción con fines obstruccionistas, estableciendo normas punitivas, sería inconstitucional. Asimismo, debe informar sobre el derecho a la objeción de conciencia a las personas afectadas por el SMO.

Participación política

- Hay una especie de monopolio de los partidos políticos en las decisiones que hacen al rumbo de nuestra democracia, en las que casi siempre hacen primar sus intereses, por lo que se hace fundamental abrir el espectro del debate. Solamente la construcción y el fortalecimiento de una ciudadanía activa y de organizaciones sociales movilizadas pueden aportar mayor dinamismo al sistema político, y eso puede generar una cualificación de los partidos políticos y de la función pública.

- Es necesario reformar el Código Electoral, dando mayor poder al elector en el sistema de elección y en el mandato que otorgó. Se pueden adoptar las candidaturas uninominales para la elección de parlamentarios, juntas departamentales y municipales, o el sistema de listas cerradas y móviles, donde el elector tendrá por lo menos la posibilidad de establecer el orden de entrada de los candidatos y no verse obligado a votar por la lista que le imponen los partidos. La introducción de la revocatoria de mandato, si no en todos los cargos, por lo menos en algunos, puede generar un gran dinamismo pues evitará que el ciudadano quede impotente durante 5 años, con un funcionario incapaz o corrupto.

En la reforma de la ley, se deben establecer mecanismos que garanticen la autonomía de la Justicia Electoral. Esto implica también realizar un estudio sobre su sobredimensionada estructura, especialmente para épocas no electorales. Es preciso controlar la financiación de las campañas electorales, tanto el gasto del subsidio del Estado como el control sobre las otras fuentes de financiamiento partidario. Es importante encontrar mecanismos que limiten el aporte de personas o grupos económicos y que se establezcan, además, formas de rendición de cuentas que demuestren claramente el origen y destino de los fondos obtenidos para las campañas políticas.

- Se debe limitar el excesivo electoralismo, pero debe mantenerse la separación actual entre las elecciones generales y las municipales. En todos los casos, limitar y controlar el tiempo en que se pueda hacer campaña política.

Libertad de expresión

- Revisar los artículos que adolecerían de inconstitucionalidad en la nueva legislación penal, por restringir seriamente la libertad de prensa. Se debe investigar y castigar a quienes cometen delitos comunes a través de la prensa, incitando a la disolución violenta del Congreso Nacional o a la intervención del Poder Judicial, así como a quienes propalan amenazas de muerte a otros periodistas, jueces y legisladores.

- Permitir en igualdad de condiciones el funcionamiento de las radios comunitarias o alternativas, tal como lo establecen los convenios internacionales en la materia.

- Se debe revertir la práctica de manipular la información con fines electoralistas, ya que esto no sólo vulnera el derecho a una información veraz y ecuánime, sino que desprestigia la credibilidad de la información pública y a los medios.

Mujer

- Promulgar leyes que suplan la insuficiencia legislativa en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos. Esto incluiría también una modificación de la regulación referente al aborto, ya que las consecuencias de su penalización suponen una seria amenaza a la salud y los derechos reproductivos de las mujeres.
- Regular medidas urgentes para los casos de violencia contra las mujeres que permitan un tratamiento eficaz de estos supuestos, atendiendo tanto a la víctima como al victimario.
- Establecer políticas integrales para regular el trabajo sexual que no supongan una persecución y control de las/os trabajadoras/es, considerándoles como foco de enfermedad y peligrosidad, sino que protejan sus derechos.
- Asegurar el cumplimiento de las normas en favor de la igualdad, fundamentalmente en lo que se refiere a los poderes del Estado para no seguir asistiendo a una desigualdad de hecho.
- Establecer mecanismos institucionales y actuar de forma inmediata y efectiva en los casos de violación de los derechos y libertades de las mujeres, lo que incluiría la investigación y sanción de las/os responsables.

Niños y niñas

- Es impostergable la implementación de la Ley 57/90, sobre la Convención de los Derechos del Niño, a través de la aprobación de un nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia que aplique la doctrina de la protección integral. En la explotación sexual de los niños/as hace falta un marco legislativo que proteja a las niñas y adolescentes, y castigue a los culpables.
- Es imprescindible la incorporación de un nuevo paradigma: el del niño y la niña como sujetos plenos de derechos, y la incorporación del interés superior del niño en la visión de programas desde el Estado y en las prácticas cotidianas de la sociedad civil. No estigmatizar a los niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente y crear espacios de apoyo y protección para la víctima, así como reducir las posibilidades de riesgo creando oportunidades laborales alternativas válidas.
- Difundir y debatir la realidad de la explotación sexual y de las medidas judiciales, además de sensibilizar y capacitar a miembros de la policía, fiscalía y poder judicial. Se deben superar las restricciones que imposibilitan debatir los temas que se relacionan a la sexualidad, para poder incorporar, tanto en la educación formal como en la no formal, los sistemas de prevención.
- Es importante desarrollar una difusión permanente en la sociedad civil y en los distintos organismos gubernamentales para dar a conocer a cabalidad la Convención por los Derechos del Niño y la doctrina de la Protección Integral.

Discapacitados

- Es prioritario que el Instituto Nacional de Salud Mental (INSAME), del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, integre a las organizaciones civiles y a las instancias gubernamentales la consideración de las condiciones segregadoras de vida en que se encuentran las personas con trastornos mentales y sobre sus derechos humanos, apoye e impulse la reforma de la atención en el Centro Nacional de Atención en Salud Mental, (CENASME), proyecte una ley que promueva los derechos humanos y la integración social de las personas con trastornos mentales, niños y adultos, y promueva la formación y capacitación de trabajadores en salud mental
- Reforma del Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales en sus propósitos, objetivos y la organización de sus recursos, servicios y programas para la promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidades.
- Que el Ministerio de Educación y Cultura y proyecte políticas integradoras e integrales a todo el sistema educativo y a sus protagonistas.

Pueblos indígenas

- Pocos han sido los cambios observados en lo referente al cumplimiento por parte del Estado Paraguayo de sus obligaciones frente al derecho de los pueblos indígenas, sobre todo en lo referente a la restitución de tierras.
- La desidia de las instituciones, como el Poder Judicial en los casos sometidos a su jurisdicción y en casos que debería proceder de oficio, la debilidad y falta de voluntad política del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, a lo que debemos agregar el alto grado de corrupción imperante en los sectores gubernamentales vinculados a la problemática indígena, siguen siendo la constante.
- Surge sin embargo en este contexto, la decidida consolidación del proceso de organización de los pueblos indígenas para la defensa de sus intereses como tales. Este proceso tuvo, un punto elevado con la marcha "Por la dignidad" del 12 de octubre.

Las recomendaciones al Estado Paraguayo son:

- Hacer lugar a los reclamos territoriales indígenas, arbitrando para el efecto mecanismos dotados de celeridad y decidida voluntad de confrontar los intereses de los sectores que se oponen a esta petición.
- El cese de la impunidad y el consecuente castigo para los funcionarios públicos y particulares vinculados a la corrupción.
- Control institucional y efectiva intervención de los órganos gubernamentales competentes sobre el cumplimiento de las leyes laborales.
- Implementar proyectos de atención médica de manera urgente, respetando las pautas en este sentido de los pueblos indígenas.
- Promover y apoyar en el campo educativo las reivindicaciones propuestas por líderes y maestros de las diferentes comunidades, dando participación a éstos en las reformas que deban plantear.
- Desarrollar políticas que contemplen la mejora de la calidad de vida de la población nativa conforme a su cultura.
- Dotar del presupuesto necesario a las dependencias estatales comprometidas con estas

acciones.

Organizaciones campesinas

- Las denuncias sobre persecuciones y atropellos en asentamientos, incluso en los constituídos legalmente, muestran la debilidad de las instituciones del Estado. El hostigamiento permanente a los pobladores de las extierras de Antebi en Concepción y Amambay es el caso más llamativo, donde la presencia de efectivos policiales en servicio activo junto con el grupo paramilitar, ambos al servicio del ex-dueño, crean zozobra a los pobladores sin que ninguna otra institución del Estado pueda ponerles freno, habiendo incluso desembocado estos hechos en un asesinato. Lo más grave es la denuncia de los pobladores sobre la supuesta complicidad del propio juez local, que no ha hecho ninguna acción para evitar los hechos denunciados y menos para castigar a los culpables.

- Debe encontrarse una solución a los conflictos de tierra que no derive solamente en la penalización y el castigo a las posiciones adoptadas por los campesinos sin tierra, ya que no se puede admitir que en aras de proteger la propiedad privada se cometan todo tipo de abusos contra la vida y la dignidad humana, que además contribuyen a la pauperización y el agravamiento del problema del campo.

- Se deben reforzar los controles sobre los organismos inferiores de las instituciones públicas (juzgados de paz, fuerzas públicas, etc.) que operan en el interior del país, a fin de dar cumplimiento a la ley y sancionar a los responsables de abusos contra los campesinos sin tierra.

- La reforma del Estatuto Agrario es otro de los temas que necesitan una urgente atención, a los efectos de crear un nuevo marco legal que posibilite la búsqueda de soluciones más rápidas a los graves problemas de tierra que afectan actualmente a un amplio sector de la población rural.

- Así también urge la formulación de una estrategia de desarrollo rural, cuyo eje central sea la diversificación de la producción y la sustentabilidad de los recursos naturales. La misma debe contemplar a su vez las necesidades e intereses específicos del pequeño productor agrícola que actualmente no cuenta con el respaldo necesario para mejorar su calidad de vida.

Asociaciones vecinales

- Institucionalizar la participación ciudadana es la clave fundamental para poder asegurar que la misma no dependa de la mera voluntad de las autoridades de turno. Es necesario que los sectores ciudadanos organizados piensen y propongan creativamente nuevas formas de participación o utilicen las que están establecidas en la Constitución.

- El proceso de reformas de la Ley Orgánica Municipal, o de instituciones como el CONAVI, así como del funcionamiento de las organizaciones vecinales, deben hacerse a partir de un amplio debate, que no sea sólo de partidos políticos y en el que ningún sector esté excluido.

- El gobierno debe encarar un verdadero plan de apoyo al fortalecimiento institucional de los municipios, las gobernaciones y entes como CONAVI y el IDM.

- Se debe capacitar a la dirigencia en la planificación y elaboración de proyectos de trabajo, para negociar con las fuerzas políticas que tengan poder de decisión y considerar formas organizativas más creativas.