

COORDINADORA  
DERECHOS  
HUMANOS  
PARAGUAY

# DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2019





COORDINADORA  
DERECHOS  
HUMANOS  
PARAGUAY

# DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2019





### **Edita**

© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)  
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos  
Ayolas 1703 esquina Dupuis. Asunción - Paraguay  
codehupy@codehupy.org.py / www.codehupy.org.py

### **Equipo Editor:**

Coordinación general: *Óscar Ayala Amarilla*  
Dirección académica: *Ramón Corvalán*  
Edición: *Rebeca González Garcete*  
Equipo académico: *Ramón Corvalán, Mirta Moragas, Julia Cabello y Nora Lezcano*  
Secretaría: *Cecilia Fernández Aquino*  
Proyecto gráfico e ilustración: *Juan Heilborn*  
Diagramación: *Rossana Paniagua - Damián Acosta*  
Corrección: *Esteban Cabrera Grinok*

ISBN: 978-99953-70-08-4

Impresión: *Arandurã*  
Primera edición, *diciembre 2019*  
Tirada: *1.000 ejemplares*

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

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

La elaboración, la edición e impresión de este material fue posible gracias a la cooperación y el apoyo de Diakonia - Gente que cambia el mundo; Misereor; Pan para el Mundo; Oxfam; Naciones Unidas Derechos Humanos en Paraguay; UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas.

¿Cómo citar un artículo de este informe?

Autor/a del artículo (2019). Título del artículo. En *Yvypóra Derécho Paraguái*pe – *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (pp. [página de inicio]-[página de fin]). Asunción: Codehupy.

## **ORGANIZACIONES PARTICIPANTES**

- Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas
- Asociación de Sordos de Coronel Oviedo - Asorco
- Asociación latinoamericana de medicina social y salud colectiva (ALAMES)
- Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES)
- Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (CIMDE)
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (Cladem-Py)
- Confederación de la Clase Trabajadora (CCT)
- Coordinación de Mujeres Del Paraguay (CMP)
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
- Decidamos. Campaña por la Expresión Ciudadana
- Enfoque Territorial
- Fundación Liddia Barreto de Portillo
- Fundación Yvy Marãe'ỹ
- Fundación Vencer
- Heñói
- Hogar Albino Luis
- Iniciativa Amotocodie
- Instituto de Ciencias Sociales del Paraguay (ICSO)
- Kuña Róga
- Las Ramonas
- Movimiento por el Derecho a la Salud "María Rivarola"
- Panambi, asociación de travestis, transexuales y transgéneros del Paraguay
- Red contra toda forma de discriminación
- Servome/El Puente
- Semillas por la Democracia
- Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py)
- Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)
- Unidas en la Esperanza (UNES)
- Tape'a para el desarrollo social sostenible
- Tecnología y Comunidad (Tedic)
- Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco

## ÍNDICE

Presentación.....9

In Memoriam.....13

### CONMEMORACIÓN 1989-2019

A pesar de todo.....17

#### **30 AÑOS DE DEMOCRACIA EL EL PARAGUAY**

Line Bareiro (Centro de Documentación y Estudios - CDE)

### ANÁLISIS DE COYUNTURA

Derechos, desigualdad y poder.....37

#### **COYUNTURA POLÍTICA**

Milda Rivarola (Plataforma Japolí)

La crisis económica, climática y política.....51

¿Cómo llegamos al 2023?

#### **COYUNTURA ECONÓMICA**

Lila Molinier (Tape'a)

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

Una situación crítica que ya no tolera demoras ni improvisaciones.....71

#### **DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Mario J. Barrios Cáceres (Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco)

Los incendios también queman derechos.....87

#### **DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO**

Miguel Lovera, Miguel Ángel Alarcón, Luis María de la Cruz y Jieun Kang (Iniciativa Amotocodie)

Enfrentando el estigma y la discriminación como estrategia para controlar la epidemia del VIH.....95

#### **DERECHOS DE LAS PERSONAS VIVIENDO CON VIH Y SIDA**

Martín Negrete y Juan Sebastián Cabral (Fundación Vencer)

Cuando las autoridades alientan el odio, la discriminación aumenta.....105

#### **DERECHOS DE LAS PERSONAS LGTBI. DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL, IDENTIDAD Y EXPRESIÓN DE GÉNERO**

Rosa Posa Guinea, Erwing Augsten y Mariana Sepúlveda (Aireana, Grupo por los derechos de las lesbianas; Red contra toda forma de discriminación y Panambi, Asociación de travestis, transexuales y transgéneros del Paraguay)

Acceso igualitario a la justicia: ¿con qué jueces,  
con qué instituciones? \_\_\_\_\_ 117

**DERECHOS DE LAS MUJERES**

Myrian González Vera (Centro de Documentación y Estudios - CDE)

¡Al fin! ¡Igualdad salarial! \_\_\_\_\_ 133

**DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS**

Marcella Zub Centeno (Kuña Róga, Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo - CIMDE)

La doble moral y la violencia siguen atropellando derechos \_\_\_\_\_ 143

**DERECHOS DE LAS MUJERES TRABAJADORAS SEXUALES**

Unidas en la Esperanza (UNES)

La gran brecha \_\_\_\_\_ 151

**DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Mario Rubén Marecos, Emilio Pineda y Eva Insfrán (Fundación Liddia Barreto de Portillo y Hogar Albino Luis; Asociación de Sordos de Coronel Oviedo - Asorco; Servome/El Puente)

En busca del ejercicio y goce de los derechos humanos  
de las mujeres en Paraguay \_\_\_\_\_ 163

**GARANTÍAS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN HACIA LAS MUJERES**

Elba Núñez (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los  
Derechos de las Mujeres - Cladem - Paraguay)

## **CAPÍTULO II: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

Salud, un camino hacia la mercantilización \_\_\_\_\_ 179

**DERECHO A LA SALUD**

Mariluz Martín Martínez (Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva - Alames; Movimiento por el Derecho a la Salud "María Rivarola")

Inanición programada: los esfuerzos de un Estado  
para hambrear a su pueblo \_\_\_\_\_ 195

**DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA**

Inés Franceschelli y Miguel Lovera (Heñóí; Iniciativa Amotocodie)

¿Desarrollo y progreso? Más bien exclusión y despojo.  
Medio ambiente en emergencia \_\_\_\_\_ 205

**DERECHOS AMBIENTALES**

Oscar Ayala Amarilla, Julia Cabello Alonso y Walter Isasi (Coordinadora de Derechos  
Humanos del Paraguay - Codehupy)

Un derecho colonizado por la religión \_\_\_\_\_ 221

**DERECHO A LA EDUCACIÓN**

Ana Portillo y Ramón Corvalán (Servicio Paz y Justicia - Serpaj-Py)

Año Internacional de las Lenguas Indígenas: el derecho a vivir en la lengua propia y en riesgo \_\_\_\_\_ 233

**DERECHOS LINGÜÍSTICOS**

Miguel Ángel Veron (Fundación Yvy Marãey)

Desidia de los propios garantes pone en peligro los derechos culturales \_\_\_\_\_ 247

**DERECHOS CULTURALES**

Vladimir Velázquez Moreira y Zulma Masi (Instituto de Ciencias Sociales del Paraguay – ICSO; Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos - CPES)

Reformas laborales regresivas. Una política estatal antisindical, de ajuste y austeridad \_\_\_\_\_ 261

**DERECHO AL TRABAJO / SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LIBERTAD SINDICAL EN PARAGUAY**

Eduardo Aguayo (Confederación de la Clase Trabajadora - CCT)

La digna resistencia del arraigo a la tierra ante desalojos forzosos y políticas urbanas de exclusión \_\_\_\_\_ 275

**DERECHO A LA VIVIENDA Y DERECHO A LA CIUDAD**

Rodrigo Rojas, Natalia Paola Rodríguez y Ángel Domínguez (Enfoque Territorial; Servicio Paz y Justicia – Paraguay - Serpaj-Py)

La negación del derecho: cada vez más lejos del programa constitucional \_\_\_\_\_ 293

**REFORMA AGRARIA**

Milena Pereira Fukuoka y Abel Mareco

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

Buenas intenciones no alcanzan, el Estado debe actuar de verdad \_\_\_\_\_ 311

**TRATA DE PERSONAS, LABORAL Y SEXUAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

Luis Caputo y Manuel Severo Cárdenas (Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia - CDIA)

Apagar incendios, en lugar de prevenirlos \_\_\_\_\_ 329

**DERECHO AL TRATO HUMANO A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD**

Javier Mendoza y Ximena López (Enfoque Territorial)

Uniforme nuevo, viejas políticas de seguridad. El orden sobre el derecho de la ciudadanía \_\_\_\_\_ 343

**DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA**

Sonia Von Lepel Acosta (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Codehupy)

Cuando el propio comandante de las Fuerzas Armadas  
viola leyes y pactos internacionales \_\_\_\_\_ 353

**DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA**

Vidal Acevedo (Servicio Paz y Justicia - Paraguay - Serpaj-Py)

¿Quién vigila al vigilante? \_\_\_\_\_ 365

**DERECHOS DIGITALES**

Maricarmen Sequera Buzarquis y Paloma Lara Castro (Tedic)

Represiones a las protestas siguen siendo la constante \_\_\_\_\_ 381

**DERECHO A LA REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y ASOCIACIÓN**

Dania Pilz (Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana)

La memoria hace reaparecer hechos del pasado \_\_\_\_\_ 397

**DERECHO A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN**

Carlos Portillo Esquivel

De los “*mitã'i porã*” y otras formas de evadir la  
responsabilidad del Estado \_\_\_\_\_ 405

**DERECHOS SEXUALES**

Mirta Moragas Mereles (Coordinación de Mujeres del Paraguay - CMP)

Naturalizando la postergación de los derechos \_\_\_\_\_ 419

**DERECHOS REPRODUCTIVOS**

Mirta Moragas Mereles (Coordinación de Mujeres del Paraguay - CMP)

Cuando el discurso de odio legitima la violencia en democracia \_\_\_\_\_ 429

**ESTADO LAICO**

Mirta Moragas Mereles y María M. Pereira (Red contra toda forma de discriminación)

## CAPÍTULO IV: DERECHOS POLÍTICOS

¿Repuntará el ejercicio del voto en las elecciones municipales? \_\_\_\_\_ 443

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

Enrique Gauto Bozzano (Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana)

Paraguay, entre los países con más baja representación  
política de mujeres en Latinoamérica \_\_\_\_\_ 457

**DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES**

Marcella Zub Centeno (Kuña Róga; Red de Mujeres del Sur)

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

La militarización tiende a agudizarse \_\_\_\_\_ 473

**DERECHO A LA PAZ Y AL DESARME**

Natalia Paola Rodríguez y Vidal Acevedo (Servicio Paz y Justicia - Paraguay - Serpaj-Py)

Paraguay sigue incumpliendo su obligación de evitar y castigar la tortura _____	485
<b>PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES</b>	

Sonia Von Lepel Acosta (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Codehupy)

## CAPÍTULO VI: DERECHOS GENERACIONALES

Paraguay sigue teniendo grandes vacíos en la promoción y protección de las niñas, niños y adolescentes _____	503
--	-----

### **DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

Aníbal Cabrera Echeverría y Soledad Cáceres Gasparri (Observatorio de políticas y derechos de la niñez y la adolescencia, de la Coordinadora por los derechos de la infancia y la adolescencia de Paraguay – CDIA)

Resistencia y resiliencias juveniles ante una sociedad precarizada _____	527
--	-----

### **DERECHOS DE LAS JUVENTUDES**

María M. Pereira (Las Ramonas)

## CAPÍTULO VII: SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DD.HH.

¿Realmente son los derechos humanos una causa nacional? _____	543
---	-----

### **SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

Mario J. Barrios Cáceres (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Codehupy)

Sin presupuesto ni voluntad política, peligra el cumplimiento de los planes _____	559
---	-----

### **SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

Mario J. Barrios Cáceres (Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo - CIMDE)

A mayor cantidad de solicitantes de asilo, menor respuesta del Estado paraguayo _____	569
---	-----

### **DERECHOS DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN PARAGUAY**

Paulo González (Semillas para la Democracia)

Contexto regresivo para la defensa de las personas defensoras de derechos en el Paraguay _____	575
--	-----

### **DERECHOS DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE**

### **DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES**

Oscar Ayala Amarilla (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Codehupy)

## TEMA DEL AÑO

Itaipú: crisis política, memoria y derechos humanos _____	589
---	-----

Óscar Ayala Amarilla (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay – Codehupy)

## ANEXOS

Pronunciamentos institucionales divulgados por la Codehupy durante el periodo del informe _____	601
---	-----

## PRESENTACIÓN

Cumplimos en publicar una nueva entrega del informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el Paraguay, en su vigésima cuarta edición consecutiva. El compromiso asumido de reportar anualmente el comportamiento del Estado en relación a sus obligaciones de respetar, garantizar y satisfacer los derechos humanos a todas las personas bajo su jurisdicción, desde la visión de la sociedad civil, se expresa en los más de cuarenta artículos que relatan lo acontecido en diferentes ámbitos y temáticas de los derechos humanos, denunciando las violaciones observadas y aportando también las recomendaciones que consideramos útiles para la adopción de reparaciones y la búsqueda de garantías de no repetición.

El 2019 es un año de conmemoraciones muy importante, entre ellas, los 30 años de la caída de la dictadura, aniversario que lo recordamos con un artículo especialmente elaborado por la politóloga Line Bareiro para la ocasión. Del mismo modo, se consideró oportuno reflejar la diversidad lingüística del Paraguay, en consonancia con el Año Internacional de las Lenguas Indígenas declarado por la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), traduciendo a algunos de los idiomas indígenas el título de varios de los artículos que se incluyen en esta edición.

Asimismo, la Codehupy cumple 20 años de ininterrumpida labor de promoción y defensa de los derechos humanos, tarea que hemos iniciado en plena transición democrática, con el objetivo de aportar al respeto de la dignidad humana, sin discriminaciones de ningún tipo, al tiempo de colaborar con el desarrollo de una institucionalidad estatal acorde a los mandatos de la Constitución de la República y el derecho internacional de los derechos humanos. La creación de la Codehupy se da, justamente, a partir de la articulación de la sociedad civil generada con este informe, que al momento de la fundación de nuestra red ya llevaba 4 ediciones publicadas.

Por último, aguardando que este informe contribuya a identificar y dimensionar correctamente los grandes desafíos que tiene el Paraguay en materia de derechos humanos, y que el mismo se convierta en un instrumento vivo de exigibilidad ciudadana, queremos agradecer a cada autor y autora por su generosa dedicación a estas páginas, así como a todas y todos quienes hicieron posible esta nueva edición.

**Oscar Ayala Amarilla**  
Secretario Ejecutivo  
Codehupy



# IN MEMORIAM





## IN MEMORIAM

Las artes visuales, sin dudas, extrañarán aquellas obras que quedaron por pintarse o dibujarse, de la mano de **Ricardo Migliorisi** o de **Eurides Asquee Gómez**, grandes artistas que nos dejaron este año y que merecen toda nuestra gratitud y homenaje por sus vidas al servicio de la libertad y la belleza. En la política, aquella que se escribe con mayúsculas, la pérdida de **Gustavo Codas** no ha sido menor: su compromiso político y social con el Paraguay, Brasil y América Latina toda, lo convirtió en el internacionalista paraguayo más destacado, cuyo aporte de intelectual orgánico y militante al servicio de la emancipación de los pueblos es la genuina muestra de ejemplo que nos queda para seguir adelante. Asimismo, rendimos homenaje a **María Inés López**, abogada de labor importante a favor de los derechos de las personas que viven con VIH, cuya partida es, sin dudas, una acentuada pérdida que lamentamos mucho. Entre las personas defensoras de derechos humanos, que lucharon en todo momento por la vigencia de una institucionalidad democrática en la República, está el Dr. **Jorge Seall Sasiain**, depositario de nuestro reconocimiento y gratitud por su compromiso docente y ciudadano, que ha demostrado cabalmente a lo largo de toda su vida con el Paraguay. Por otra parte, rendimos homenaje también a **Enrique Amarilla**, antropólogo y gran aliado de las causas indígenas, cuya prematura muerte deja desguarnecido el acompañamiento de las comunidades del Chaco donde trabajaba. Recordamos en estas líneas, por otra parte, a quien fuera un destacado médico y antropólogo también, el Dr. **Sinforiano Rodríguez Doldán**, cuya acción a favor de los pueblos indígenas en plena dictadura merece una especial recordación, así como su legado académico, de obras con gran valor científico. El joven dirigente ayoreo **Nebelino Chagabi Etacore**, de pertinaz lucha por los derechos territoriales de los totobiegosode, también nos dejó y su memoria es merecedora de respeto y reconocimiento, por lo que lo recordamos aquí como testimonio de su relevante contribución a la causa de todo un pueblo. Por último, la sensible noticia, en especial para los indígenas yshir, fue la muerte del chamán **Veneto Vera**, destacado líder religioso, cuya vida ya es parte de la memoria colectiva de su pueblo, que estamos seguros sabrá preservar y transmitir sus enseñanzas, para inspiración de las futuras luchas por mejores tiempos que se han de librar por los derechos humanos en el Alto Paraguay.



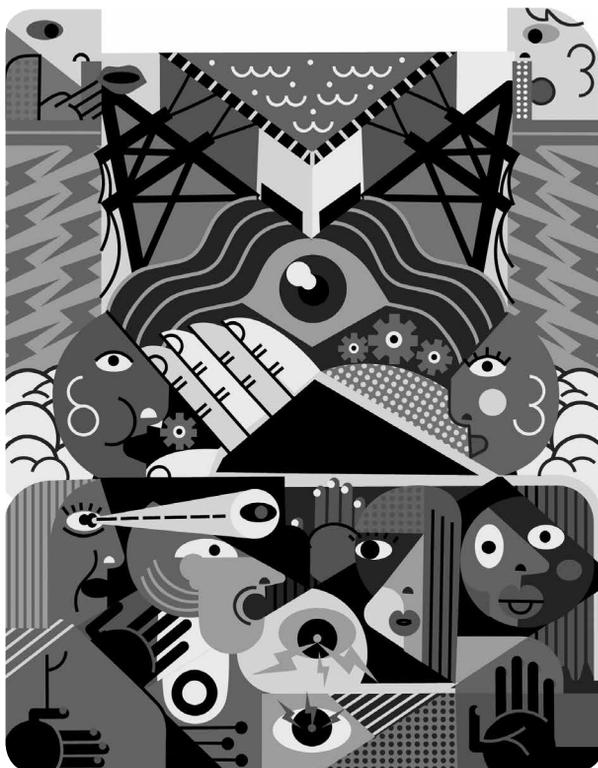
# CONMEMORACIÓN 1989-2019





30 AÑOS DE DEMOCRACIA EL EL PARAGUAY

# QAQ LLAQ ETA<sup>1</sup>



**Line Bareiro**

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

---

<sup>1</sup> *A pesar de todo* (traducido al idioma qom por Elisabeth Ramírez).

## DEMOCRATIZACIÓN, NO REDEMOCRATIZACIÓN

Hace 30 años hubo una tormenta democratizadora en el mundo y muy fuertemente en América Latina. Sí, en noviembre de 1989, cayó el Muro de Berlín y se derrumbaron las dictaduras comunistas del este de Europa. Pero meses antes, en la noche del 2 y 3 de febrero, había caído la dictadura más larga del continente americano: la dictadura del general Alfredo Stroessner Matiauda en el Paraguay. No se habían completado aún las caídas de las dictaduras de la región: faltaba Chile, donde un año después, en 1990, por fin se logró que el dictador Augusto Pinochet entregara el poder político a Patricio Aylwin<sup>2</sup>.

El fin de las dictaduras militares significó la redemocratización para los países de la región. Así fue, por ejemplo, para Argentina que se redemocratizó en 1983, Uruguay y Brasil en 1985 o Chile en 1990, citando solamente a los países del Cono Sur. En todos ellos se hablaba de redemocratización porque anteriormente habían tenido gobiernos democráticos.

En el caso paraguayo, era la primera vez que se podía hablar de democratización efectiva. ¿Eso quiere decir que antes solamente había habido dictaduras? No, en la historia había habido gobiernos civiles y también de militares con libertades públicas, pero ninguno de ellos tuvo su origen en elecciones competitivas. En realidad, en toda la historia política del Paraguay, solamente hubo dos candidatos<sup>3</sup> a la presidencia de la República en 1928. Pero fueron elecciones semicompetitivas, que son aquellas en las que, si bien hay más de un candidato/a, solamente uno de ellos puede ganar. Debe hacerse una salvedad: es posible considerar que en el Poder Legislativo hubo mayor competencia electoral y por periodos fue plural o, por lo menos, bipartidario.

Esto, a pesar de las definiciones constitucionales. Así, la Constitución Nacional de 1870, en su artículo 1 expresaba que “El Paraguay es y será siempre libre e independiente, se constituye en República una e indivisible y adopta para su Gobierno la forma democrática y representativa”. Exactamente la misma redacción tuvo el artículo 1 de la autoritaria Constitución Nacional de 1940. “El Paraguay es y será siempre libre e independiente, se constituye en República única e indivisible y adopta para su gobierno la forma democrática representativa”. No debe olvidarse que la primera fue escrita en plena ocupación de la Triple Alianza y la segunda redactada por un grupo de juristas y aprobada por plebiscito durante la dictadura del entonces general José Félix Estigarribia. Siendo así, no podía esperarse otra cosa de la Constitución de la dictadura stronista de 1967, cuyo artículo 1 era exactamente igual

---

2 No quiere decir que con ese ciclo desaparecieron los autoritarismos de la región. En 1990 fue electo democráticamente Alberto Fujimori, pero no pasó mucho tiempo para que se convirtiera en un gobierno autoritario con prácticas no solo de corrupción, sino de violaciones masivas a los derechos humanos, incluyendo el crimen de guerra y lesa humanidad de esterilización forzada a mujeres indígenas, hasta hoy no reconocida por el Estado peruano.

3 Competieron José Patricio Cuggiari del Partido Liberal y Eduardo Fleitas de la ANR. Una importante parte de la ANR fue abstencionista, porque todo estaba organizado para que gane el candidato del partido de gobierno.

que las anteriores, en tanto que la de 1977, con Convención y todo, se realizó solamente para aprobar la reelección indefinida.

Una República tiene como elemento principal no solamente la ausencia de monarcas, sino la división de Poderes del Estado. Es decir que no admite poderes absolutos ni dependencia del Poder Judicial a los poderes políticos y en el presidencialismo, el Poder Ejecutivo, tampoco depende del Poder Legislativo.

La democracia representativa se caracteriza por: 1) elecciones competitivas, en las cuales la ciudadanía decide entre varias opciones; 2) libertades públicas, de reunión, expresión, organización, asociación, prensa. Actualmente se considera que tanto la división de Poderes del Estado y el Estado de derecho forman parte de la democracia representativa<sup>4</sup>. El Estado de derecho implica no solo que tanto gobernantes como gobernados se rigen por las normas legalmente aprobadas, sino que también las políticas públicas, es decir, la acción estatal se orienta por las leyes, entre las cuales la más importante es la Constitución Nacional<sup>5</sup>. La democracia moderna implica necesariamente límites en las atribuciones y en el tiempo que pueden ejercer sus funciones.

## LA TRANSICIÓN

“Sea libre, es una orden”, decía un cartel que portaba un teatrero en la magnífica manifestación del 11 de febrero de 1989, aunque jamás existió esa orden. Lo que sucedía era que había muchas dudas acerca del proceso liderado por el general Andrés Rodríguez, número 2 de Alfredo Stroessner durante décadas y su consuegro también. Lo cierto es que, desde la mañana del 3 de febrero de 1989, hubo libertad. Sí. Las libertades públicas comenzaron a regir de hecho apenas cayó el dictador y no puede olvidarse que son uno de los elementos centrales de una democracia representativa.

Fue un tiempo estupendo y lleno de preguntas, de dudas al mismo tiempo. ¿Cómo creer que fuese una transición a la democracia? En este punto cabe aclarar que transición a la democracia es el nombre que se puso en la apertura de las dictaduras a la democracia de los países del sur de Europa como España, Portugal y Grecia. Más concretamente, entre la caída de las dictaduras o la muerte del dictador y la vigencia de un orden democrático, lo que implica el paso a una Constitución democrática y la vigencia de instituciones creadas conforme a la misma. Posteriormente, se aplicó al paso de las dictaduras a las democracias tanto de América Latina como de Europa del este.

4 Concretamente, a partir de los aportes de Robert Dahl en la década de 1970.

5 Algunos países de la región, por ejemplo, Guatemala, Colombia, Venezuela y Bolivia, han aprobado constitucionalmente que los tratados de derechos humanos ratificados por el país tienen rango superior a su Constitución Nacional, en caso de producirse una contradicción entre sus normas.

El problema radica en que mucha gente no se resignaba a que la transición había concluido con la vigencia de la Constitución Nacional de 1992, elecciones competitivas, un Poder Judicial con posibilidades de ser independiente y una incipiente institucionalidad democrática. Es decir, una posibilidad es considerar que la transición fue el periodo entre 1989 y 1994.

Una segunda posibilidad es que la transición hubiese durado hasta el momento en el que el último militar en servicio activo dejase de tener injerencia en la política paraguaya. De esa manera, se cerraba el ciclo de gobiernos militares o de sistemas en los cuales los militares en servicio activo eran los árbitros de la política paraguaya. El ciclo abierto con la Revolución de Febrero de 1936 se estaría cerrando cuando Lino Oviedo fue pasado a retiro luego de su intento de golpe en abril de 1996.

Después se continuó hablando de transición. Quizá el problema radicaba en que la sociedad paraguaya no se resignaba a considerar democracia esa de mala calidad que se vivía. Es posible que fuese porque tardó mucho, casi 20 años entre el golpe que derrocó la dictadura y la primera alternancia pacífica por elecciones de toda la historia del Paraguay. No se trataba de un problema de la ciencia política, ni conceptual, sino de la expectativa de alternancia. Luego del golpe contra el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012), nadie volvió a hablar de transición, aunque no se hubiese logrado esa esperada democracia de buena calidad.

Stroessner cayó por golpe militar, producto de las tensiones internas en las grandes estructuras de poder dictatorial: Fuerzas Armadas, Asociación Nacional Republicana (ANR - Partido Colorado) y aparato de Estado. Aunque solo él faltase en la foto, según cuenta la leyenda que dijo el propio Stroessner al ver una imagen fotográfica de quienes le sucedieron. Pero lo cierto es que el contexto determina mucho y, terminada la guerra fría y el apoyo norteamericano a las dictaduras de la región, no hubiese sido posible una nueva dictadura militar-colorada.

Lo más interesante fue la transformación en cuanto a organizaciones políticas, sociales y ciudadanas. Las elecciones para un nuevo Ejecutivo legal y Legislativo legal se fijaron para el 1 de mayo, es decir, tres meses después del golpe. La ficción era que la legalidad stronista se interrumpió por el golpe, pero inmediatamente se reinstauró para ir haciendo los cambios. Ese tiempo fue fascinante, 15 días después del golpe se organizó Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, llevada adelante por 13 organizaciones no gubernamentales (ONG). Decidamos hizo acuerdos con periódicos de gran circulación y movilizó a miles de voluntarios y voluntarias para enseñar a votar, conocer las opciones, saber lo que significa democracia más allá del voto, promover la organización ciudadana. Aun cuando las elecciones serían

con la ley fascista<sup>6</sup> por la cual la mayoría simple otorgaba la mayoría de dos tercios al ganador, los diferentes partidos se organizaron para la competencia electoral. A ellos también, y en los años subsiguientes, fueron iniciativas ciudadanas quienes les enseñaron a votar.

Se reorganizaban los sindicatos, las organizaciones campesinas, los partidos políticos buscaban votos, planteaban planes de gobierno y las organizaciones de mujeres que desde el primer momento levantaron las demandas de inclusión en las decisiones, políticas de igualdad con una institucionalidad que las promuevan. Hacer oposición en la dictadura no implicaba todo eso.

Como era de esperarse, ganaron el general Andrés Rodríguez y el Partido Colorado. Pero esta vez no incluía solamente a los stronistas, sino que también a las facciones del partido que se habían ido distanciando de la dictadura y hubieron de ir al exilio y fueron parte del campo opositor como el Movimiento Popular Colorado (Mopoco) y la Asociación Nacional Republicana en el exilio y la resistencia (ANRER). Además de ellos, en el tercer restante del Congreso de la transición estuvieron liberales radicales auténticos, febreristas y algún liberal radical<sup>7</sup>.

La Ley N.º 1 de 1989 fue la ratificación de la Convención Americana. Por fin el Paraguay pasaba a ser parte del derecho positivo de los derechos humanos, integrándose al Sistema Interamericano. El único instrumento del derecho internacional de los derechos humanos ratificado por el Paraguay durante la dictadura fue la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas (CEDAW, por sus siglas en inglés) en 1986. Aunque la dictadura no dio ningún paso de cumplimiento de la Convención CEDAW, su ratificación sirvió para la reorganización del movimiento feminista con el lema “Por nuestra igualdad ante la ley”.

Lo cierto es que fue un Paraguay distinto el de la transición. Organizándose, haciendo un esfuerzo gigantesco por ser parte de la comunidad democrática y de derechos humanos, integrándose al Mercado Común del Sur (Mercosur), cambiando las normas, legislando un nuevo sistema electoral competitivo con ballotage y todo. En efecto, el artículo 256 del Código Electoral Ley N.º 1/90, expresa:

6 No se trata de un insulto, sino que ese sistema electoral de mayoría con prima o con premio, consistente en que quien gana la simple mayoría lleva 66% de los escaños, es una copia de la ley electoral italiana de 1923, la que rigió durante los mandatos de Benito Mussolini.

7 La historia de divisiones del Partido Liberal es larga y compleja. Con ese nombre pasaron a participar los integrantes de la facción liderada por los hermanos Carlos y Fernando Levi Ruffinelli en 1963, el grueso de los liberales participó en la Constituyente de 1967 y en las elecciones de 1968 y de 1973 como Partido Liberal Radical (PLR). En 1977, luego de intentar la unión del partido y dejar de legitimar a la dictadura con su participación, se quedó con el nombre y reconocimiento del PLR una fracción colaboracionista. El grueso de los liberales se reorganizaron en el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). En 1989, los votos liberales fueron para el PLRA y el PLR fue desapareciendo.

1. A los efectos de la elección de Presidente de la República el país se constituye en un Colegio Electoral único.
2. Resultará electo el candidato que obtuviere más del cincuenta por ciento (50%) del total de votos válidos emitidos. Si no se alcanzare esa mayoría se realizará una nueva elección en el plazo de treinta (30) días, en la que únicamente participarán los dos candidatos más votados.

Nunca llegó a aplicarse la segunda vuelta para las elecciones presidenciales, ya que la bancada del Partido Colorado, que tuvo mayoría absoluta en la Convención Nacional Constituyente, determinó que el presidente de la República sería electo por mayoría simple.

El 26 de mayo de 1991 fueron las primeras elecciones municipales en las que se eligió intendente municipal, además de concejales/as y fueron también las primeras elecciones competitivas de la historia del Paraguay. Pareció que se abría un nuevo país, con la victoria de un joven de 31 años dirigente estudiantil y sindical, Carlos Filizzola, como intendente de Asunción desde una candidatura independiente. El liberal Julio César Franco ganó en Fernando de la Mora. Todo indicaba que las cosas cambiarían profundamente.

Se reunió la Asamblea Constituyente, que determinó la convocatoria a una Convención Nacional Constituyente para el 1 de diciembre de 1991.

## **LA CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE**

El 20 de junio de 1992, la Convención Nacional Constituyente (CNC) sancionó la Constitución vigente. Por primera vez el Paraguay contaba con una Ley Suprema, producto de un colegiado electo libre y competitivamente. En las elecciones del 1 de diciembre de 1991 fueron electos candidatos/as de cinco partidos y movimientos políticos. Hubo mayoría absoluta del 55% de la ANR, pero los cargos directivos fueron ocupados por integrantes de las tres bancadas: ANR - PLRA y Constitución para Todos. Las mujeres electas fueron el 11% y el único constituyente indígena, René Ramírez, participó por su inclusión en la lista del PLRA. Hubo también convencionales constituyentes del febrerismo y la democracia cristiana. Habían sido electos y electas, al igual que los y las municipales, en virtud de la Ley N.º 1/90 que desplazó al sistema electoral tronista y estableció la proporcionalidad.

Su procedimiento y sus resultados fueron democráticos y fomentaron la participación ciudadana. Esta fue intensa, se presentaron 119 propuestas ciudadanas, todas ellas referidas a derechos y garantías. Tres casos fueron especialmente relevantes: los pueblos indígenas, las mujeres y el campesina-

do. Los pueblos indígenas no consiguieron una representación propia mediante una reserva de escaños con convencionales electos/as por los pueblos indígenas, pues no fue aceptada ni por el Congreso de la transición ni por la CNC. Sin embargo, el contar con una propuesta formulada como artículos constitucionales y la capacidad de estar presente en cada sesión, llevó no solamente a la designación de asesores/as indígenas<sup>8</sup> sino a la aprobación casi sin modificaciones de sus propuestas.

Por su parte, las mujeres se habían reunido en Foros para la Constituyente y entregaron su propuesta también formulada como artículos. Esta fue retomada por la Interbancada de Mujeres, que reunió a todas las mujeres de la CNC y, con algunas modificaciones, la presentó como propia. Con esta estrategia, las mujeres también consiguieron la inclusión de una gran parte de su propuesta.

No fue así para el movimiento campesino, que no llegó a presentar una propuesta única y mucho menos en forma de artículos y se sintió defraudado por los resultados de la Constituyente. Su estrategia había sido la elección de dirigentes campesinos. Pero, a pesar de haber logrado la inclusión de algunos, no pudieron competir con los y las juristas conservadores.

Un caso especialmente interesante fue el de emigrantes paraguayos y paraguayas. Los votos de los y las convencionales constituyentes colorados fueron suficientes para prohibir el voto de los paraguayos y paraguayas en el extranjero, al dar el derecho al voto exclusivamente a residentes en el Paraguay. Sin embargo, es el único caso en el que se aplicó el procedimiento de enmienda constitucional y se aprobó la modificación del artículo 120 por referéndum realizado el 9 de octubre de 2011.

En la Constitución Paraguaya de 1992 se recogen los derechos y las garantías según los estándares más altos de ese momento. Sin embargo, a pesar de que el artículo 46 prohíbe toda discriminación, no puede aprobarse la ley que la reglamente y persiste la discriminación legal, por ejemplo, a la diversidad sexual. Además, aparentemente por error, los hijos de paraguayo o paraguay residente en el exterior son paraguayos/as, pero solamente si su progenitor/a se radica en el Paraguay.

Los mayores problemas para la aplicación de la Constitución Nacional provienen de la II Parte, que es la Del Ordenamiento Político de la República, confrontada con la cultura política paraguaya. Un régimen presidencialista bajo control parlamentario no es posiblemente el más adecuado para un país en el que cuesta negociar y mantener legitimidad. Asimismo, las institucio-

---

8 Sin constituyentes, los pueblos indígenas resolvieron asistir cada día de sesión de la Convención Nacional Constituyente (CNC). Alquilaron una casa cercana y cada día de sesión estaban allí dos mujeres y dos hombres indígenas. Ya muy avanzado el proceso, se les nombró como asesores.

nes concebidas como técnicas, no politizadas y de control, como por ejemplo la Contraloría General de la República, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, terminaron degradadas y altamente politizadas e incluso podría decirse que se ha distorsionado la razón de ser de esas instituciones. Pocas veces se logró que quienes ejercen la presidencia de la República y la vicepresidencia pudiesen trabajar conjuntamente por largo tiempo, habiendo llegado a las más graves tensiones y al asesinato de un vicepresidente<sup>9</sup>. Finalmente, a pesar de que la Constitución Nacional apuesta a la independencia del Poder Judicial no se ha logrado abandonar la tradición, que viene desde las dictaduras y autoritarismos del inicio republicano y fue recogida por la Constitución Nacional de 1870 y las que le sucedieron, de que cada Ejecutivo arma su propio Poder Judicial.

A medida que pasa el tiempo emergen con mayor claridad los huecos y errores de la Constitución Nacional de 1992, que mucho tienen que ver con la casi inexistente experiencia paraguaya previa, sobre cómo dirigir y convivir en un autodefinido como Estado social y democrático de derecho. El riesgo que se corre es que a la hora de hacer las necesarias enmiendas e incluso reforma de una Constitución formulada en un momento de eclosión democrática, se pierdan derechos y garantías tan difícilmente conquistados. Quizá el mayor problema sea que el Estado no es de derecho y mucho menos social. Antes bien, las deficiencias judiciales y la falta de propuestas de construcción de un Estado de bienestar son probablemente las mayores debilidades de la democracia paraguaya.

## **TIEMPO DE BÚSQUEDA DE MEJOR DEMOCRACIA: 1989-2012**

Hasta el año 2008, todos los presidentes del Paraguay formaban parte de la Asociación Nacional Republicana (ANR - Partido Colorado). Pero aun cuando la ANR fue uno de los pilares de la dictadura, una gran parte de sus integrantes hicieron un esfuerzo gigantesco para ser parte del campo democrático y construir un Estado democrático e incluso se avinieron a respetar resultados electorales adversos y, con la asunción de Fernando Lugo el 15 de agosto de 2008, se produjo el primer traspaso presidencial pacífico y como resultado de elecciones competitivas de la historia del Paraguay. Lamentablemente, llegado un punto, los partidos tradicionales no pudieron soportar los cambios, si bien tibios, tendientes a la institucionalización del Estado, cortaron el proceso sin respeto de fondo ni forma del juicio político y Lugo fue destituido el 22 de junio de 2012 y con ello termina el periodo de búsqueda de mejor democracia.

<sup>9</sup> El vicepresidente Luis María Argaña, en marzo de 1999.

El general Andrés Rodríguez gobernó entre el 3 de febrero de 1989 y el 15 de agosto de 1993. Fue tiempo de aprendizaje, de participación y de ingreso a los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos y a los sistemas de integración como el Mercosur. Rodríguez conocía solamente la democracia stonista; es decir, condujo un proceso del que no tenía mucha idea, así es que, por ejemplo, no le dejó entrar al país a Ananías Maidana, secretario general del Partido Comunista Paraguayo, porque creía que su gobierno sería de “democracia sin comunismo” como el de su antecesor. Apenas los partidos de oposición dijeron que era inaceptable y sus asesores le explicaron que el pluralismo es fundamental para la democracia, envió al secretario general de la Presidencia, Conrado Pappalardo, eterno jefe de protocolo de Stroessner, a recibirle con honores a quien había sido preso político durante 18 años. Pero durante su gobierno se organizaron o reorganizaron, en total libertad, organizaciones sociales, políticas y ciudadanas en general. Se produjeron las primeras elecciones competitivas municipales y generales y, sobre todo, aceptó subordinarse al poder civil, en uno de los momentos de mayor tensión, cuando los militares se pusieron a su disposición para lo que ordenase, cuando la Constituyente explícitamente prohibió la reelección y también la candidatura de sus descendientes en el periodo inmediato posterior.

Las elecciones generales de 1993 fueron muy reñidas y la oposición hubiese ganado la presidencia si no se hubiese presentado dividida. El tercer espacio quería crecer pero su candidato, Guillermo Caballero Vargas, exitoso empresario, quedó en tercer lugar. El segundo lugar fue para Domingo Laíno, líder del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), y perdió por solo el 1,4% de los votos frente al colorado Juan Carlos Wasmosy. Este no había tenido todo el apoyo de sus correligionarios por el casi abierto fraude realizado en las primarias de su partido contra Luis María Argaña. No volvió a haber un fraude tan grave en los procesos electorales posteriores. Fue creíble para la oposición la victoria de Wasmosy, debido a que una iniciativa ciudadana Sakã<sup>10</sup> hizo cómputo paralelo de las elecciones y le dio el mismo resultado. De todas maneras, el PLRA dijo que hubo fraude, Sakã le ofreció volver a computar, comparando con las actas que tenía el PLRA, pero nunca se realizó el procedimiento. En toda la transición, los partidos nunca llegaron a realizar un conteo rápido confiable, ni muestral y menos aún paralelo.

El ingeniero Juan Carlos Wasmosy asumió la presidencia, sin mayoría parlamentaria y con escaso prestigio en la ANR. Ser empresario exitoso no garantizaba poder hacer un buen gobierno. Quizá una constante fue la tensión entre las ideas neoliberales que querían implementar y la realidad de un clientelismo como práctica de gobernabilidad y permanencia en el poder. A

10 Sakã se creó como control electoral ciudadano para garantizar los resultados electorales en las elecciones municipales de 1991 y estuvo integrada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), Decidamos, el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia, el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y otras organizaciones que fueron integrándose o saliendo en el curso de las elecciones generales y municipales en las que hizo cómputo paralelo, hasta las municipales de 2010.

ello se sumó que Wasmosy, como pieza del poder militar, entró en conflicto con el, para ese entonces, hombre más poderoso del Paraguay: Lino César Oviedo. Esto dio origen al intento de golpe militar orquestado por Oviedo en 1996, como amenaza al presidente que había dejado de someterse a sus intereses. Parecía que el conflicto se resolvería con el nombramiento de Oviedo como ministro, pero Wasmosy recibió un apoyo masivo de sectores democráticos del país e incluso comenzaron a llegar presidentes de países vecinos y César Gaviria, secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA). Cuando llegó Oviedo al Palacio de López a jurar como ministro, se encontró con que no existía ningún acto sino su pase a retiro. Lamentablemente, no hubo diligencia en sancionar al golpista más allá de su salida del Ejército y recién tuvo una drástica sanción administrativa cuando, luego de formar un movimiento interno en la ANR, ganó las primarias de 1997, pero no pudo ser candidato, porque recién entonces se dieron los pasos para castigarle por su insubordinación contra el presidente y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas.

Fue un tiempo de tensión con las organizaciones sociales principalmente, pero dio algunos pasos positivos como la puesta en marcha de la Secretaría de la Mujer, dependiente de la Presidencia. La ley de creación había sido aprobada previamente, al igual que la modificación al Código Civil propuesta por la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP). Se logró también una medida para acelerar la igualdad en la representación, pero el 20% para las primarias es muy bajo, nunca se pudo lograr mejores medidas. Se presentaron los primeros informes a instancias regionales e internacionales de derechos humanos.

Pero también Wasmosy estableció un acuerdo con Domingo Laíno para conformar la Corte Suprema de Justicia, posiblemente queriendo que funcione bien, pero haciéndola dependiente de los partidos políticos con representación parlamentaria. Ciertamente, la primera Corte Suprema, nombrada en virtud de la Constitución Nacional de 1992, fue la mejor que tuvo el país en los 30 años, por la calidad profesional de sus integrantes, todos hombres colorados y liberales radicales auténticos.

El 15 de agosto 1998 se convirtió en presidente de la República el ingeniero Raúl Cubas Grau. En las primarias de la ANR era el candidato a la vicepresidencia con Lino Oviedo, pero pasó a ser candidato y ganó por mayoría absoluta (55,35%). El único presidente que ganó por más del 50%. Su presidencia fue de gran tensión y tuvo que renunciar a su cargo el 28 de marzo de 1999. El motivo: el magnicidio del vicepresidente Luis María Argaña, que dio lugar a la mayor crisis política de la democracia conocida como el Marzo paraguayo. Se inició un juicio político a Cubas Grau y este renunció inmediatamente después de que Lino Oviedo abandonase el país, dejando como saldo el ase-

sinato de 7 jóvenes que se manifestaban en las plazas frente al Congreso y cientos de heridos.

Ante la doble acefalía, asumió la presidencia Luis González Macchi, hasta entonces presidente del Senado, y formó un gobierno de unidad nacional con representantes de tres partidos políticos (ANR, PLRA y Encuentro Nacional). Se pensó que por fin podrían venderse las empresas del Estado, pero con el liderazgo del campesinado se impidió la venta de la telefónica. Al final del gobierno, el Paraguay estaba a un paso de la cesación de pago de la deuda externa (*default*).

El proceso de democratización, hasta ese momento coincidió con un estancamiento primero y luego, recesión económica de Paraguay. Los gobiernos de corte progresista de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) y de Fernando Lugo (2008-2012) lograron la estabilidad macroeconómica y el crecimiento del país.

Nicanor Duarte Frutos fue un destacado periodista y es abogado colorado. Es, posiblemente, el presidente de mayor nivel intelectual y con un concepto avanzado de Estado. Estratégicamente decidió priorizar algunas áreas de gobierno y tirar al peor clientelismo y corruptela a otras áreas. Su prioridad fue Hacienda, que en el Paraguay oficia de ministerio de economía también, y nombró para la tarea de recaudación y reorganización tributaria a Dionisio Borda, no colorado, que se convirtió en el mago de las condiciones favorables para el crecimiento económico y la apertura de la brecha para impuestos directos como el de la Renta Personal. Otras prioridades fueron derechos humanos, teniendo como ministra de Relaciones Exteriores a Leyla Rachid, experta en política internacional y defensora de la activa participación de Paraguay en los sistemas internacionales y regionales de DDHH y claro, Educación, cartera de la que Duarte Frutos había sido ministro, y lo encomendó a Blanca Ovelar, persona altamente calificada para profundizar los avances. Debe recordarse también que durante este gobierno se formó y funcionó la Comisión de Verdad y Justicia, además de impulsar una reforma agraria. En contrapartida, el estancamiento fue terrible en otras áreas como las de Salud Pública y Justicia. “Hay que pulverizar la justicia”, dijo y lo hizo. Enjuició en masa a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), perdiéndose algunos de los mejores ministros. Lo peor es que a partir de este gobierno cada cual que sube quiere enjuiciar políticamente a los integrantes de la CSJ para nombrar a personas que puedan responderle. Un punto a favor fue que Duarte Frutos no era católico, el primer presidente que no lo fue. Lo malo es que incorporó como ministros y ministras a personas de la Iglesia menonita por el hecho de ser de su misma iglesia, aunque algunos fueron buenos ministros. Posiblemente, el mayor defecto de Nicanor Duarte Frutos fue su agresividad, con las ofensas y burlas públicas hacia integrantes de su

gabinete o hacia quienes consideraba adversarios. Una virtud es que apoyó la candidatura colorada a la presidencia de la República de una mujer capaz, Blanca Ovelar, hasta entonces ministra de Educación.

Duarte Frutos entregó el gobierno a Fernando Lugo, quien reunió a una amplia alianza de partidos y movimientos políticos y sociales. Fue el primer gobierno cuya victoria electoral significó la alternancia en el poder de la República. El exobispo Lugo fue parte de la Iglesia del Tercer Mundo, de la teología de la liberación. Durante su gobierno, no solamente se fortalecieron las condiciones para el crecimiento económico del país, sino que en el 2010 se dio una tasa de 14,5%, logró un acuerdo con el Brasil de aumento considerable del precio de compensación por cesión de la energía de la represa de Itaipú, la más productiva del mundo; además, se inició una profesionalización y organización de la Función Pública del país e incluso se llegó a elaborar un Plan de Igualdad y no discriminación en esa área. Como el gobierno anterior, se avanzó en obras públicas e infraestructura vial y se contó por primera vez con excelentes políticas culturales. Pero, posiblemente, lo más apreciado por la población haya sido la profunda transformación de la Salud Pública, que por primera vez llegó con médicos/as a comunidades indígenas y rurales. ¿Cuáles fueron sus debilidades? Posiblemente, dos de las más graves fueron la política agraria y todo lo referente a la reforma agraria, así como las políticas hacia los pueblos indígenas. Fueron las más graves porque habían sido puntos centrales de la campaña electoral. Durante este gobierno, se cumplieron 200 años de independencia del Paraguay y los festejos del Bicentenario, concebidos desde la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), lograron que se convierta en fiesta popular en todo el país.

Nunca se aclaró bien cómo y quiénes concibieron el derrocamiento de Lugo, pero su popularidad indicaba que podía volver a elegirse un gobierno no colorado, ni tradicional liberal. El escenario fue horrible, se provocó una masacre entre campesinos y policías en Curuguaty, en la que murieron 11 campesinos y 6 policías. De ahí en más, se inició el proceso de juicio político y el PLRA, hasta ese momento integrante del gobierno, ante el no acuerdo de Lugo de codecidir cómo enfrentar la crisis, se sumó a los colorados y ovidistas para destituir al presidente. El juicio político duró 48 horas, constituyendo el más rápido del Paraguay<sup>11</sup> y de la región, con fallas de fondo y de forma. Por ejemplo, sin evidencias válidas, en base a recortes de periódicos pero con votos suficientes se decidió la destitución de Fernando Lugo el 22 de junio de 2012.

---

11 Por ejemplo, el juicio a la presidenta Dilma Rousseff en el Brasil cumplió la forma, aunque hubo también problemas de fondo. En Paraguay, el juicio político a José P. Cuggiari cumplió con los requisitos, al igual que a Raúl Cubas, que no terminó porque él renunció antes. Puede considerarse que los juicios políticos en masa a integrantes de la Corte Suprema, en tres ocasiones en el proceso de democratización, han cumplido la forma pero no se trabajó en buena forma la fundamentación de la sanción a cada persona procesada.

## LOS DERECHOS HUMANOS EN ESTOS 30 AÑOS

El esfuerzo que hizo Paraguay, desde el Estado y desde las y los defensoras/es, fue inmenso. No solo porque se ratificaron los instrumentos tanto del Sistema Interamericano como del Sistema ONU, sino porque hubo que aprender desde cómo se hace un informe, cómo se presenta una candidatura y cómo se procesa una sentencia o recomendación, según quien la haya emitido. Pero puede afirmarse que Paraguay es parte de los grandes tratados de derechos humanos, de los dos sistemas citados y también de la Jurisdicción Universal por haber ratificado el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional.

En el año 2003 por primera vez una persona con ciudadanía paraguaya integró un órgano de tratado del Sistema ONU: Rosa María Ortiz fue electa como integrante del Comité de Derechos del Niño, el más ratificado del mundo. Otras dos expertas paraguayas fueron electas a otros órganos de tratado: el Comité para la Eliminación de la Discriminación hacia las Mujeres (CEDAW) y el Comité de Derechos Humanos. Una compatriota formó parte de uno de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. En la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, fueron integrantes en diferentes momentos un experto y más tarde una experta.

Fue difícil el aprendizaje y las mayores dificultades se dieron en el ámbito interno. Se tardó 9 años después de la Constitución para nombrar titular de la Defensoría del Pueblo y el Parlamento nombró a una persona con ignorancia total de los derechos humanos, a pesar de que había habido candidaturas de defensoras y defensores de derechos humanos. Lo mismo puede decirse en cuanto al cumplimiento de las sentencias del Sistema Interamericano, sobre todo de aquellas referidas a los derechos de los pueblos indígenas y las recomendaciones del Sistema ONU. Hay casos que el Paraguay sigue sin cumplir la sentencia y en otros se logró luego de un esfuerzo enorme por parte de las organizaciones defensoras y los sectores que debían recibir reparación.

Un punto relevante fue el Archivo del Terror, que, con su descubrimiento y el trabajo del Poder Judicial, se convirtió en el más importante archivo de las dictaduras del Cono Sur. Internamente se tardó hasta tener un sistema institucional de presentación de los informes periódicos exigidos por los instrumentos ratificados por el país. Sin embargo, se puede decir que cuando la propia Cancillería asumió el liderazgo se pudo avanzar. Indicadores de ello fueron la creación de un sistema de monitoreo de recomendaciones (SIMORE), que se vinculó a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIMORE PLUS), así como haberse declarado país abierto a la visita de misiones de derechos humanos de los organismos internacionales y nacionales.

Un momento importante para los derechos humanos fue la entrega de los trabajos de la Comisión de Verdad y Justicia. Oficialmente, el Estado reconocía una gran parte de las violaciones a los derechos humanos cometidas por la dictadura de Alfredo Stroessner. Su herencia no fue solo el reconocimiento o las indemnizaciones, sino también la búsqueda de las personas desaparecidas.

La masacre de Curuguaty marcó el antes y después. Vino el tiempo de pérdida de espacio para los derechos humanos, que en realidad tienen en su base misma los principios de igualdad y no discriminación. No dejaron de trabajar las organizaciones defensoras de los derechos humanos pero el clima gubernamental había cambiado profundamente, a pesar de lograr incluso un lugar en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, ya no se buscó la reelección. La pérdida de institucionalidad implica también una pérdida para la garantía de derechos de todas las personas.

## **TIEMPO DE DECADENCIA INSTITUCIONAL: 2013-2019**

Ese mismo día de la destitución de Fernando Lugo asumió la presidencia el hasta entonces vicepresidente, Federico Franco, del PLRA. Durante el primer mes, su gobierno fue reconocido solamente por Taiwán y el Vaticano. El Mercosur suspendió al Paraguay del proceso de integración hasta que volviese a tener un gobierno democrático. Fue un tiempo difícil, no por el cierre de las libertades públicas sino por sentir cada día el retroceso democrático. Un ejemplo fue la desaparición de una televisión pública ejemplar, para convertirla en un canal del Gobierno.

Federico Franco entregó la presidencia de nuevo a un colorado, el millonario Horacio Cartes, que nunca había votado en su vida y no solamente se afilió a la ANR porque quería ser candidato, sino que logró que modificasen los estatutos partidarios para que un recién llegado pudiese ser candidato presidencial. Sin duda, fue muy importante hacerse cargo de las finanzas muy deterioradas del mayor partido político del país. El Gobierno mantuvo la estabilidad macroeconómica pero el crecimiento fue mas oscilante. Sin mucho éxito, trató de formar una *Selección Nacional* de ministros/as con magros resultados, fuera de algunas excepciones. Lo más difícil fue no poder entender bien en dónde estaba el poder, ya que se creó un Centro de Gobierno que no formaba parte del esquema oficial del Estado paraguayo. Continuó el deterioro de la Justicia. Quizá se pueda explicar vía el juicio sobre la masacre de Curuguaty, que terminó condenando a 11 campesinos y campesinas sin fundamentación ni justificación de la responsabilidad penal. Posteriormente, continuó hasta la casación y, por inhibición de todos los integrantes de la Corte Suprema, integraron la Sala tres camaristas que tuvieron el valor de

anular la vergonzosa sentencia, de un proceso en el que nunca se investigó la muerte de los 11 campesinos asesinados y sin pruebas se decidió culpabilizar del asesinato de los 6 policías de otros 11 campesinos y campesinas. El resultado final fue el enjuiciamiento a los integrantes de ese digno Tribunal. Dos terminaron renunciando y un tercero fue condenado por dar un paso hacia la justicia. Otro ejemplo puede ser el esquema montado para extorsionar y chantajear a jueces por años, sin que ninguno lo haya denunciado, teniendo como jefe nada menos que al senador Óscar González Daher, cercano al presidente Cartes.

Es extraño el pueblo paraguayo. Las grandes injusticias, como la del caso Curuguaty, no llevaron a movilizaciones, pero sí algo abstracto como es la defensa de la Constitución Nacional. Ejemplo de ello fue el Marzo paraguayo de 1999 y también el intento del presidente Cartes de lograr su reelección prohibida por la Constitución, a menos se hiciese una reforma constitucional, es decir, una Convención Constituyente. Su aliado en la empresa fue el propio Fernando Lugo. El mecanismo de enmienda es para modificaciones puntuales y se realiza mediante una sanción del Congreso sometida a un referéndum. Pero el artículo 122 de la Constitución excluye a las elecciones de las materias que pueden ser sometidas al mecanismo de enmienda. Lo notable es que, aun contraviniendo a la Constitución, los partidarios de la reelección a cualquier costo decían “que el pueblo decida”, como si quienes se oponían estuviesen en contra de la participación ciudadana, cuando en realidad ellos/as estaban proponiendo un procedimiento inconstitucional, convirtiendo la democracia paraguaya en plebiscitaria, donde simplemente la mayoría manda. Simple cálculo político de ambos, que creían poder ganar las elecciones. La institucionalidad no importaba.

Quien se opuso a la enmienda y prometió no buscar la reelección fue el senador Mario Abdo Benítez, hijo del secretario privado del dictador Alfredo Stroessner y nieto de Victoriano Benítez Vera, héroe del Chaco y jefe del Frente de Guerra<sup>12</sup>. *Marito* Abdo entró a la política con descendientes de los personajes de la dictadura, ungiendo a Alfredo “Goli” Stroessner como su líder. El trío se completaba con Carola González Alsina, hija de Ezequiel González Alsina, uno de los más importantes intelectuales del stronismo que ocupó diversos ministerios y fue director del periódico del partido. El retorno de los “niños del dictador” no funcionó pues, aunque “Goli” fue senador, nunca logró articular dos frases con verbo; Carola, altamente calificada, perdió interés en reposicionar el pasado y quien hizo una carrera política exitosa fue *Marito* Abdo.

12 Este fue un grupo filo nazi con gran poder durante la dictadura de Higinio Morínigo (1940-1948). Sin embargo, por razones geopolíticas, el Paraguay tuvo que declarar la guerra a los países del Eje hacia finales de la Segunda Guerra Mundial.

*Marito* fue primero vicepresidente del partido; posteriormente electo senador, fue presidente de la Cámara Alta, organizó a Colorado Añetete (verdadero colorado) y fue el principal referente del fracaso de la modificación inconstitucional de la Constitución. Los días de marzo de 2017 incluyeron la quema parcial del edificio del Congreso Nacional y el asesinato del joven liberal Rodrigo Quintana en la noche del 31 de marzo de 2017. Nunca se aclaró quién dio el orden de asaltar el local del PLRA y mucho menos por qué los policías entraron disparando. Pero ese acto de terrorismo de Estado marcó el fin del intento de lograr la legalización de la reelección a cualquier costo, entre otras cosas porque el hasta entonces colorado cartista Hugo Velázquez, que en su investidura de presidente de Diputados decidió no convocar a esa Cámara para ratificar lo decidido por el Senado y se cortó el violento proceso de reelección a cualquier costo.

La fórmula Mario Abdo - Hugo Velázquez ganó las elecciones de 2018. Lamentablemente, ya no se volvió a hacer Saká y la movilización ciudadana para el control electoral. Por primera vez un presidente del Tribunal Electoral, cuyos datos siempre habían coincidido con los del cómputo paralelo, se permitió decir que la victoria colorada era irreversible, en base únicamente a la Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) y hubo sospechas de manipulación de resultados. Sobre todo, porque en mesas en las que listas de organizaciones políticas minoritarias habían votado, algunas personas que se quejaban porque en el acta aparecía o voto a la opción por la que habían votado. Una vieja práctica es que quienes tienen integrantes de mesa y veedores se reparten los votos de las candidaturas ausentes.

También cambió el tipo de participación ciudadana. Disminuyó la educación cívica y aumentaron los grupos de escraque y justicia por mano propia. Notablemente, de esa manera se logró la destitución de la intendenta de Ciudad del Este, acusada desde hace años por corrupción, y un joven activista ciudadano pasó a ganar las elecciones municipales.

El gobierno Abdo-Velázquez lleva un año y tres meses. Ya se entró nuevamente en recesión económica y se recurrirá al aumento de la deuda al aumentar el déficit presupuestario. El principal criterio de selección de decisores políticos es ser Añetete, o aliado o amigo del presidente, con pocas excepciones. Pero quizá lo incomprensible sea el nombramiento y mantenimiento de Eduardo Petta como ministro de Educación, con ignorancia supina de todo proceso pedagógico, total desinterés en que haya 100.000 adolescentes sin escuelas, despido de personal calificado en pedagogía, continuación de la prohibición de género<sup>13</sup> y contratación de evangélicos fundamentalistas

13 La prohibición de género en la educación motivó un comunicado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lamentando el hecho y señalando el retroceso que significaba la medida. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/208.asp>. Asimismo, el Comité CEDAW recomendó la derogación de la prohibición de género en la educación.

para orientar a los y las jóvenes<sup>14</sup>. Por ejemplo, enseñando que el suicidio juvenil se combate dando una buena paliza a un o una joven que anda desorientado/a<sup>15</sup>. Petta tuvo virtudes como fiscal, como director de la Policía Caminera o como senador. Pero, ¿por qué Abdo lo mantiene donde se precisa un liderazgo constructivo y calificado? Si en el gobierno de Cartes se caían los techos de escuelas y colegios públicos, en este unos 100.000 adolescentes están fuera del sistema educativo o no hay clases por falta de docentes.

La mayor crisis e intento de juicio político se produjo, sin embargo, por otra razón. El ocultamiento de la firma en mayo de un acuerdo sobre Itaipú, en el que se hacían concesiones que beneficiaban solamente al Brasil y encima de una negociación paralela-secreta para un negocio privado de venta de la energía paraguaya a empresas brasileñas. Cartes le salvó del juicio político promovido inicialmente por su propia bancada<sup>16</sup>.

Pero los problemas no proceden solamente de las prácticas del Ejecutivo. Un ejemplo es que la Ley de Paridad, que implicaba la igualdad sustantiva de las mujeres en la representación política, en mandatos y otras instancias, si bien fue aprobada por el Senado, fue vaciada de contenido por la Cámara de Diputados, dejando la paridad solamente al título de la ley y el objeto de la misma, pero vaciándola totalmente de mecanismos y de todo contenido que llevase a la igualdad. Es un ejemplo de mala práctica legislativa y de la cultura de la apariencia que se desarrolló. En este caso, el Ejecutivo la objetó, con una buena fundamentación.

## 30 AÑOS DE DEMOCRACIA

Un último punto, una señal de democracia, es la posibilidad de producir conocimientos, difundirlos y debatir. Se ampliaron enormemente las posibilidades de publicar y hubo una enorme producción crítica en comparación a otros momentos de la historia del Paraguay, que ha circulado libremente. Un ejemplo es este informe, el de Derechos Humanos de la Codehupy, que comenzó a aparecer en 1996. Lo mismo puede decirse de otros informes y análisis críticos, como los dos informes Chokokue (1989-2005 y 1989-2013) sobre la desaparición y el asesinato de campesinos en el contexto de la lucha por la tierra y el modelo agroexportador, incluyendo una visión profundamente crítica sobre la masacre de Curuguaty y el proceso judicial posterior. El propio Estado paraguayo publicó el Informe de la Comisión de Verdad y Justicia, que revisa todo el proceso de la última gran dictadura. Se ha pu-

14 Ver al respecto investigación sobre "Decisiones", una ONG evangélica que con anuencia del MEC brinda charlas sobre educación de la sexualidad sin base científica y conceptos discriminadores.

15 El Surtidor, 19 de agosto de 2019. Disponible en <https://elsurti.com/reacciones-fundajoven/#>.

16 Sobre la crisis derivada del Acta bilateral de Itaipú, ver el tema del año y el análisis de coyuntura política de este informe.

blicado también sobre temas tan diversos, tales como reflexiones sobre discriminaciones, sobre la expansión del crimen organizado, sobre vínculos de este con la política, sin que hubiese censura, ni sobre publicaciones ni sobre otras formas de expresión, incluso artísticas como el teatro, la música, las artes visuales y el cine.

Ahora bien, el Estado paraguayo no ha festejado o simplemente conmemorado los 30 años de democracia, pero sí lo han hecho la sociedad, las editoriales privadas y la Academia. Ejemplo de ello es *A 30 años del golpe*<sup>17</sup>, de Martini y Flecha, o la formidable colección *30 años de democracia*, publicada por el periódico ABC Color con la Editorial El Lector con cuadernos escritos por diversos autores<sup>18</sup>, el Congreso Internacional organizado por la Asociación de Ciencia Política del Paraguay con la Universidad Comunera “Paraguay, 30 años de democracia” o en el Foro de Ciencias Sociales, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción.

Debatir más puede ayudarnos a pensar y proponer caminos para recuperar la senda de búsqueda de mejor democracia y su consolidación. Lo cierto es que vivir en democracia es infinitamente mejor que vivir en dictadura. La democracia paraguaya logró elecciones competitivas y libertades públicas, pero hasta ahora no una buena división de Poderes del Estado, principalmente para la deficiente Administración de Justicia, sometida por diversos mecanismos al poder político. Tampoco hay Estado de derecho y menos aún Estado social, es decir, Estado de bienestar. La incorporación de mecanismos de democracia participativa o directa puede enriquecer a la democracia representativa. Pero, si se violentan la institucionalidad de la República y la democracia representativa, se convierte en democracia plebiscitaria, instrumento del fascismo y diversas dictaduras militares. Bien lejos se está de comenzar siquiera la construcción de una democracia paritaria orientada por la igualdad y de un Estado incluyente.

---

17 Martini, Carlos y Flecha, Víctor Jacinto (2019). Asunción: Servilibro.

18 Alcibiades González Delvalle, Edwin Brítez, Marcos Pérez Talía, Eduardo Tamayo Belda, Sarah Cerna Villagra, Fernando Masí, Gustavo Rojas, Diego Abente Brun, Diana García, José T. Sánchez Gómez, Carlos Gómez Florentín, Fabricio Vázquez, Guillermo Domaniczky.

# ANÁLISIS DE COYUNTURA





COYUNTURA POLÍTICA

# TEMIME'EMBY, JOAVY HA POKATU<sup>1</sup>



El escenario sociopolítico actual es inquietante. Persisten desigualdades de ingreso, de acceso a servicios públicos, de acceso a la tierra. La estructura tributaria, lejos de frenar, promueve estas inequidades por su carácter regresivo, y siguen ausentes o son de insuficiente cobertura los programas y las políticas públicas en sectores claves.

**Milda Rivarola**

PLATAFORMA JAPOLÍ

---

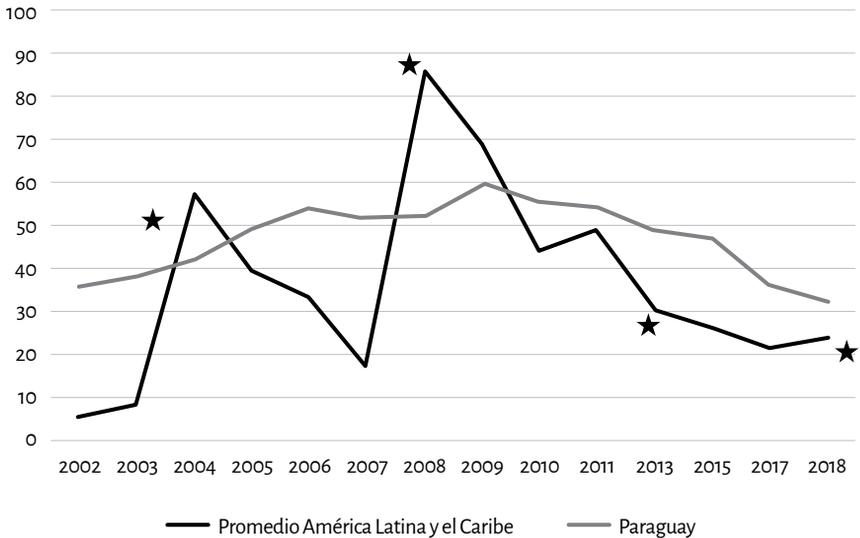
<sup>1</sup> *Derechos, desigualdad y poder* (traducido al idioma Pai Tavyterá por Gregorio Gómez).

## CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO ESCENARIO POLÍTICO

### EL PROCESO PREELECTORAL

En agosto de 2018, el presidente Mario Abdo Benítez asumió su gobierno en un marco de escasa popularidad, en comparación a la obtenida por mandatarios anteriores en sus respectivos años de elección, como Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo. El pico fue alcanzado en el año 2008 (Gráfico 1), cuando cae el Partido Colorado y emerge una figura política nueva, de características muy diferentes a los líderes tradicionales, que representaba a una alianza liberal-progresista.

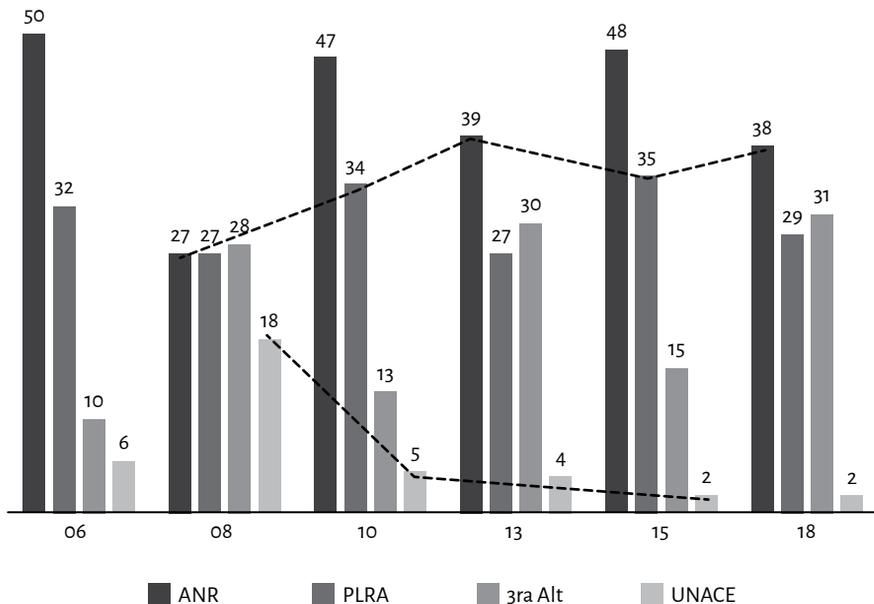
**Gráfico 1. Aprobación de gobierno, Paraguay y promedio de América Latina. Periodo 2002-2018**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los respectivos Informes Latinobarómetro.

En el 2008, el Partido Colorado perdió el poder –que detentaba desde 1947– debido a una pesada disidencia interna: la del oviedismo, que controlaba un tercio de sus votos. Pero, una vez que el partido oviedista UNACE (Unión Nacional de Ciudadanos Éticos) desaparece, es cuando la ANR (Asociación Nacional Republicana o Partido Colorado) reabsorbe los votos oviedistas –lo que sucede incluso antes de la muerte de Lino Oviedo–. Entonces, el Partido Colorado retoma rápidamente su mayoría, con renovadas fuerzas (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Porcentaje de senadores e intendentes electos, por partido (2006-2018)**



Fuente: Elaboración propia, con datos del TSJE 2006-2018.

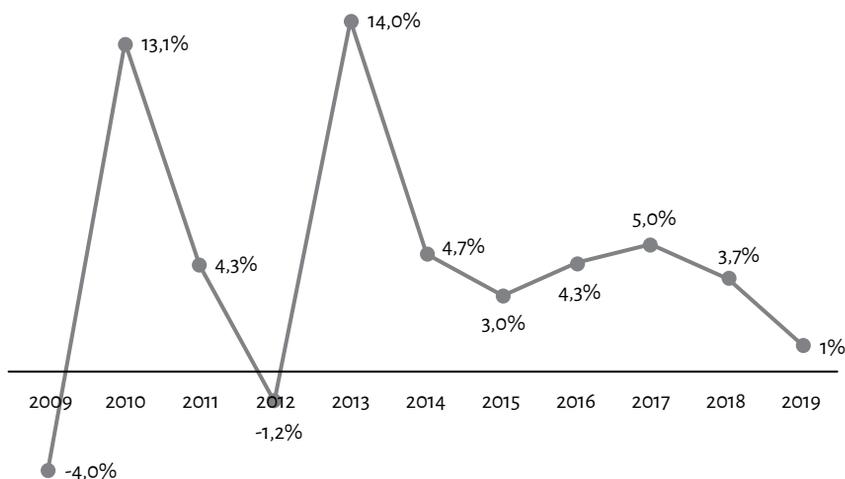
Ese partido multitudinario no estuvo unido en el proceso electoral en el 2018: Abdo Benítez recibió, sin embargo, el apoyo de sectores empresariales, especialmente el de los contratistas del Estado. Y tuvo una ventaja adicional: la oposición soportaba marcadas divisiones y presentó candidatos que no impactaban lo suficiente en la ciudadanía, aun habiendo integrado la alianza. La dupla Efraín Alegre-Leo Rubin, con la que se trató de atraer votos del liberalismo y de la izquierda, no logró convencer a los sectores populares.

La falta de entusiasmo frente a la estrategia aliancista de la oposición fue alta, y ni siquiera el apoyo brindado al candidato Alegre por Lugo y el Frente Guasu (FG) pudo disminuirla. Pese al escaso apoyo suscitado, Abdo Benítez, una vez ganadas las internas partidarias, fue bien recibido por la prensa empresarial: constituía la única alternativa ante la alianza, que incluía a partidos de izquierda.

## EL COMPLEJO PANORAMA DEL NUEVO PRESIDENTE

Además de asumir con escasa popularidad, Abdo debió enfrentar un difícil escenario socioeconómico: las tasas de crecimiento del PIB cayeron a la mitad del promedio de los años 2010/17, y en el 2019 casi se tornaron negativas (Gráfico 3). Paraguay está creciendo menos, lo cual es percibido por la población –que sufre falta de empleo e ingresos– como simple recesión. El reciente estancamiento económico generó más de 800 mil jóvenes en desocupación. Esto se traduce en malestar social y aumento de violencia, a menudo ligados a la delincuencia.

**Gráfico 3. Evolución del crecimiento económico de Paraguay del 2009 al 2019**



Fuente: Datos del BCP publicados el 30 de mayo de 2019, actualizada la estimación del 2019, entre 1 a 0%, según distintas fuentes.

En el contexto macroeconómico del país, no puede dejar de considerarse la cuestión energética. Tanto respecto al Brasil (Itaipú), como a la Argentina (Yacretá), las esporádicas negociaciones bilaterales generan dudas. El reciente caso del Acta bilateral de Itaipú reveló un sistema de ineptitud y corrupción que involucra a altos funcionarios del Gobierno, e indica que no habrá muchos cambios al respecto en el corto plazo.

Los sucesivos gobiernos colorados, desde el de Stroessner para adelante, cometieron graves errores y omisiones en lo que hace a la defensa de los intereses paraguayos en los entes binacionales. Se debe encarar seriamente la cuestión energética, para aminorar la dependencia del país de la exportación de *commodities*, como la soja y la carne, que lo torna muy vulnerable a

efectos climáticos y variaciones de precios internacionales. Se trata de propulsar un cambio de paradigma económico, de proyecto país para el futuro.

Pero los partidos conservadores no tienen otro modelo para la economía del país que el agroexportador, y el proyecto de las corporaciones empresariales paraguayas es el de un “territorio liberado” de leyes e impuestos; un Estado débil que privilegie sus intereses, y no llegue a constituir una República ni un Estado democrático. El rol cumplido por el empresariado en la crisis del Acta bilateral de Itaipú es revelador. Estas corporaciones, que protestan por el despilfarro de los fondos públicos, apoyaron la cuestionada Acta que, de no derogarse posteriormente, provocaría altas pérdidas financieras y de soberanía al Paraguay, ante el Brasil.

## PARLAMENTO Y REPRESENTATIVIDAD

En una tendencia de las tres últimas décadas, los partidos Colorado y Liberal controlan largamente el Congreso (juntos detentan dos tercios de bancas del Senado), con persistente supremacía colorada. Otro tanto ocurre en los municipios, administrados por ambos partidos conservadores en sus cuatro quintas partes. Hay comunas recientemente ganadas por los “terceros partidos”, de difícil primacía en ciudades del interior, salvo en Encarnación y Ciudad del Este. Sin trabajo de base previo, dependen más de la cobertura mediática que de un electorado confiable, y sus administraciones terminan siendo episódicas y sin continuidad.

La división en minibancadas revela diversidad de posiciones que responden más a liderazgos personales que a divergencias ideológicas de los partidos. Por otro lado, están los sectores minoritarios, cuya diversidad doctrinaria va de progresistas (FG) a conservadores (Patria Querida y otros). Estos, debido al peso mayoritario de los dos viejos partidos conservadores, se ven constreñidos a un rol meramente testimonial.

Los posicionamientos más previsibles se basan en el apoyo o rechazo a los intereses de la corporación sojera y ganadera, al laicismo o al fundamentalismo de derecha, a su vinculación o no al narcotráfico, a políticas antiderechos o de respeto a la diversidad, etc. Los votos no se definen tanto por partidos, sino por grupos interpartidarios de acuerdo a estos temas.

Aquellos partidos alternativos, “la tercera opción” –excepto los del FG, con mayor cohesión ideológica–, se ofrecen como tercera alternativa, pero votan arbitraria e imprevisiblemente, sin responder a principios programáticos. Varios de estos “nuevos partidos”, efímeros, terminan dando mayoría al Partido Colorado en momentos críticos.

## LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Cada año, en el mes de marzo, resurge el protagonismo del **campesinado**, en su ya tradicional marcha en pro de sus reivindicaciones. Las organizaciones campesinas persisten en sus movilizaciones, luchando en solitario ante una dinámica económica en la que la expansión de sectores agroexportadores –sojeros, ganaderos– va destrozando lo que queda del mundo campesino. Sin embargo, en tiempos electorales, dejan de ser un movimiento social y se convierten en clientela: votan a favor de candidaturas de los partidos Colorado y Liberal, y solamente una minoría elige candidaturas progresistas.

En el alicaído marco de los movimientos sociales, están los **sindicatos**, casi en vías de extinción, incluso el último sindicalismo combativo, el del funcionariado público. El opaco rol del más combativo de ellos, Sitrande, en la última crisis del Acta bilateral de Itaipú, es una preocupante señal<sup>2</sup>. Así como el de varias centrales obreras, antes autónomas –Central Nacional de Trabajadores (CNT), Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT)–, que ahora optaron por dar apoyo político al cuestionado actuar presidencial.

El grupo de **intelectuales** progresistas, de una o dos generaciones atrás, persisten en su rol crítico, pero su actuar está actualmente desfasado en cuanto a mecanismos de expresión y movilización. Ante las crisis, editan extensos manifiestos de “notables”, de escasa repercusión en redes, sin mantener relación eficiente con las movilizaciones. Y han perdido –si alguna vez tuvieron– relación orgánica con lo que resta del movimiento campesino y del sindicalismo.

El gran movimiento resurgido en la transición, el **estudiantil**, el de la FE-NAES (Federación Nacional de Estudiantes Secundarios) y universitario (UNA No Te Calles), estalla en demandas de reivindicaciones puntuales, pero una vez logradas sus reivindicaciones, entra en latencia o se disgrega. Tiene ese carácter de “multitud” definido por el pensador Toni Negri (2004): se convocan y mueven por redes, se suman espontáneamente a movilizaciones específicas y después se deshacen; sin apelar a organización permanente o a un liderazgo jerárquico.

Esa nueva forma de militancia social, a través de las redes, merece mayores investigaciones a nivel local. En ciertos casos –salvavida de patrimonio– llegó a tener resultado, en otros deviene una fantasía: jóvenes muy activos y activas frente al teclado, pero no movilizados/as y sin mecanismos reales

<sup>2</sup> Sitrande y una de las centrales obreras, CUT-A, se manifestaron contra el Acta, pero no emplearon mecanismos efectivos como una convocatoria a huelga, de gran impacto, dado el rol estratégico de servicios energéticos.

de incidencia. La militancia en redes parece ser efectiva allí donde existen, detrás de los monitores, colectivos sociales movilizados ante ciertas reivindicaciones, no en ausencia de ellos.

No existen –en este ni en anterior Gobierno– políticas para la población **indígena**, salvo las de tolerancia hacia la continua expansión de la economía empresarial sobre sus tierras, o ante los desalojos –de indígenas, campesinos o de asentamientos urbanos–. Como tampoco pueden notarse políticas o programas relativos a la protección del medio ambiente, pese a los compromisos internacionales signados por el Estado paraguayo.

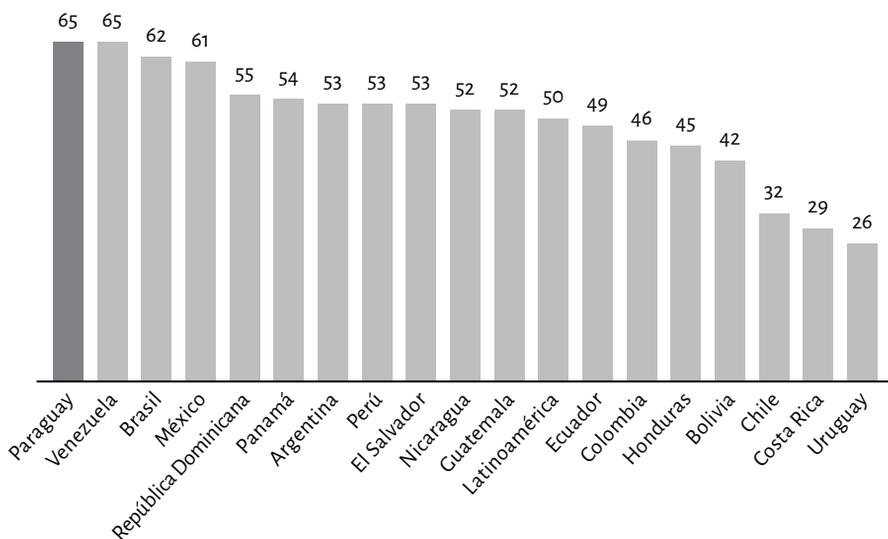
## **CORRUPCIÓN Y NARCOPOLÍTICA**

La lucha contra la corrupción –la de exautoridades cartistas, específicamente– fue notable al inicio del periodo, y despertó entusiasmo ciudadano, pero tras la crisis suscitada por el Acta bilateral de Itaipú, y subsecuente el “reencontro colorado” que salvó a la dupla presidencial del juicio político, decayó en forma evidente.

El caso de Itaipú, cuyos fondos siguen manejándose de modo discrecional, el del fracasado proyecto Metrobús, el de las acusaciones contra extitulares de gobiernos locales o municipales hoy escudados en fueros parlamentarios, son otras tantas muestras de una corrupción e impunidad sistémicas. Los procesos fiscales, si llegan al estadio de solicitud de desafuero, son frenados en la Cámara de Diputados.

De acuerdo al Informe Latinobarómetro 2018, Paraguay encabeza (con 65%) la lista de países de América Latina y el Caribe (ALyC) que perciben al presidente y sus funcionarios como los principales personeros involucrados en actos de corrupción (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Países que perciben al presidente y sus funcionarios (o casi todos) como corruptos. Año 2018**



Incluye Latinoamérica.

Fuente: Informe Latinobarómetro 2018.

En el campo del combate al narcotráfico y al lavado de dinero sí hubo logros en el primer año de gobierno, ante presión del Departamento de Estado de los EE.UU. Aquí surge un fenómeno curioso: esos avances pudieron contribuir a la caída del crecimiento económico, ya que estas formas del crimen organizado mueven parte del sistema financiero y comercial, y constituyen –sobre todo el narcotráfico– fuente de trabajo en el interior. Personas indígenas o campesinas que plantan marihuana en el monte son, al mismo tiempo, víctimas preferenciales de represiones violentas y despojos.

Esta corrupción sistémica sigue alimentando el viejo clientelismo, mecanismo por el cual los partidos –especialmente los del poder– distribuyen ayudas, cargos públicos, privilegios e impunidad, a cambio de apoyo político. El clientelismo –naturalizado como práctica– es, quizá, la arista más antidemocrática de la política paraguaya. De tal modo que puede hablarse de clientela versus ciudadanía. En forma creciente, además del apoyo electoral, la clientela es usada para movilizaciones (como las de funcionarios públicos

en apoyo al presidente Abdo<sup>3</sup>), e incluso para evitar la acción de la Justicia respecto a autoridades corruptas. Estrategia de movilización arreada del Partido Colorado, que –después de varias décadas– vuelve a usar estas viejas prácticas.

Otro fenómeno preocupante es el de la progresiva “feudalización” del poder estatal en cacicazgos locales. Clanes familiares dominan progresivamente gobernaciones e intendencias del interior, ganando control sobre Fiscalía y Fuerzas Policiales locales. En contrapartida, aseguran su clientela a candidatas o candidatos nacionales en tiempos electorales, y cuentan con fondos –a menudo usados discrecionalmente– de *royalties* y de Fonacide. La intervención de las intendencias en la confección de listas locales de beneficiarios de Tekoporã, pensión alimentaria para personas adultas mayores y otros programas sociales, refuerza este poder clientelar.

Débil de por sí, el Estado paraguayo está siendo capturado además por el creciente clientelismo, por las corporaciones empresariales, por la narcopolítica y otras formas de delincuencia organizada, con claros efectos destructivos sobre la institucionalidad.

## EL PODER TRAS EL PODER

A la debilidad de origen –Abdo fue electo y actúa, más que como primer mandatario, como un *primus inter pares*<sup>4</sup> respecto a los caudillos que lo llevaron al poder– se suma el debilitamiento sufrido con la crisis del Acta bilateral de Itaipú. Las maniobras del cartismo para ganar poder sobre el presidente y su entorno condujeron a una suerte de jaque indefinido: los votos de Honor Colorado pueden frenar o impulsar –cuando lo consideren pertinente– el juicio político a la dupla del Ejecutivo. En cierta forma, apenas a un año de gobierno, Abdo Benítez devino un prisionero político de su exrival partidario.

Indicador de esta debilidad política es que la mitad de las cuatro Secretarías de Estado fundamentales al Ejecutivo –Interior y Relaciones Exteriores– ya sufrieron sustituciones, y que al menos una de las restantes –la de Hacienda– podría ser también cambiada en el futuro mediato. Solo le restaría el menor ministerio relevante, el de Defensa, de su elección de Gabinete de agosto de 2018.

En los ámbitos de Salud y Educación persisten graves carencias, agravadas por la escasez de fondos y la partidización de servicios públicos y programas

3 Extra, 1 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/adherentes-de-marito-si-es-necesario-vamos-a-quemar-el-congreso/>. ADN Digital, 13 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.adndigital.com.py/consulta-convocatoria-de-funcionarios-estatales-oficialismo-se-manifiesta-para-intentar-cerrar-el-juicio-politico/>.

4 *primus inter pares*: primero entre sus iguales, más destacada e importante entre otras personas o cosas de la misma condición o dignidad (RAE).

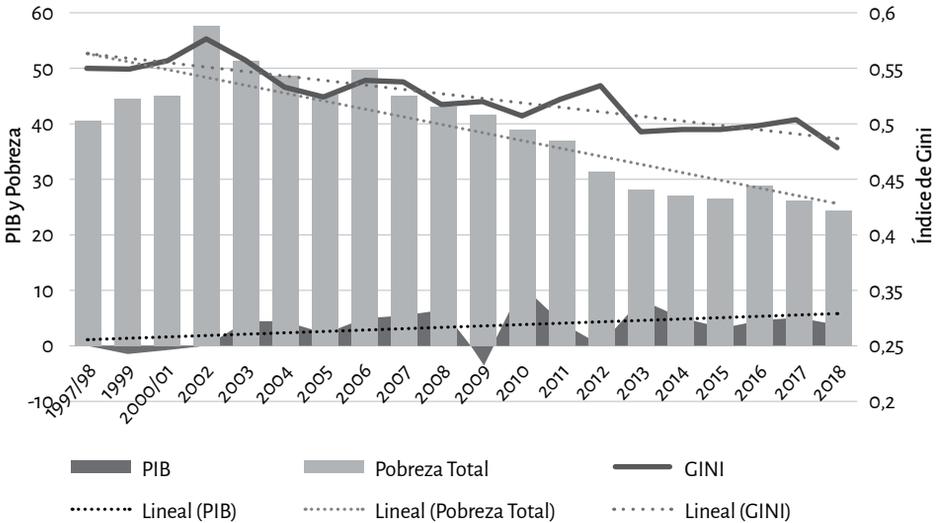
sociales. Si bien existen secretarías en las que se nombró a personas competentes –Ministerio de la Niñez y Adolescencia, Secretaría Nacional Antidrogas, etc.–, otras áreas críticas como la indígena, el Medio Ambiente, la Mujer, el Desarrollo Social, etc., fueron asignadas por cuoteo partidario, con titulares no idóneos para esos cargos, sin formación ni experiencia en sus respectivas administraciones.

En lo que hace a derechos humanos, habría que analizar cuánto subsiste de la garantía de los de primera generación, conquistada tras el fin de la dictadura. Diversos reclamos de derechos son hoy criminalizados desde organismos de Estado; se desaloja con violencia al campesinado o indígenas de sus tierras, y la lista de militantes sociales acusados y acusadas por la Fiscalía va en aumento.

No se trata solo de los de segunda y tercera generación, enunciados constitucionalmente: los primarios, del derecho a expresión, reunión y manifestación están siendo vulnerados progresivamente y con mayor violencia. Dada la invisibilización de estas demandas de derechos por la prensa comercial, en esta lucha permanente entre lo conservador y lo progresista están surgiendo medios alternativos –digitales– con mayores criterios de objetividad, además de la información que se levanta y divulga por las redes.

Ante la desaceleración económica y el creciente déficit fiscal, la ciudadanía percibe los efectos de la vieja inequidad fiscal. Los impuestos –indirectos en su mayor parte, a través del IVA– los pagan las clases medias y pobres, mientras grandes empresarios se benefician de exenciones, elusiones y otros beneficios tributarios. El agronegocio aporta en impuestos directos el 0,2% del PIB, mientras el Impuesto a la Renta Personal (IRP) contribuye con apenas el 0,01% del PIB. La lógica fiscal es que el Estado subvenciona a ricos propietarios, y recauda de las clases medias y pobres.

Esto supone insuficiencia crónica de fondos públicos para políticas sociales. Según la economista Verónica Serafini, hubo un marcado descenso de la tasa de pobreza en el periodo 2007-2012, pero luego el proceso se estancó, y las desigualdades de ingreso, medidas a través del índice de Gini, retomaron la curva ascendente (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Evolución de la pobreza total (PIB) e índice de Gini**

\* Quedan excluidos los empleados domésticos del hogar.

Fuente: Serafini, Verónica (2019). *Pobreza en Paraguay, crecimiento económico y conflicto redistributivo*. Asunción, CADEP. Datos actualizados a noviembre de 2019.

El sociólogo argentino Francisco Delich, en un artículo de 1985<sup>5</sup>, comparó al Paraguay con un “cementerio de las teorías”. Bajo hegemonía stronista, era una pseudo república con rasgos de “despotismo republicano”; no una dictadura clásica –tenía Parlamento bipartidista, elecciones periódicas, etc.–, sino otra forma de gobierno no democrático, arbitrario y represivo, pero con instituciones de fachada republicana. Valdría la pena preguntarse cuánto de esto subsiste en el post stronismo.

Esta “república de fachada” sufre desigualdades, corrupción, mal gobierno, y sus crisis se resuelven con estallidos de violencia, como el de la matanza del Marzo paraguayo de 1999, la de Curuguaty previa al juicio político contra Lugo de 2012 y en el intento reelectoral de Cartes, que culminó con el incendio del edificio del Congreso en 2017 y el asesinato de un joven militante liberal.

Tras esa fachada republicana se esconden el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de dinero, la corrupción estatal, el clientelismo negador de dere-

5 Publicado en un libro de la editorial Siglo XXI.

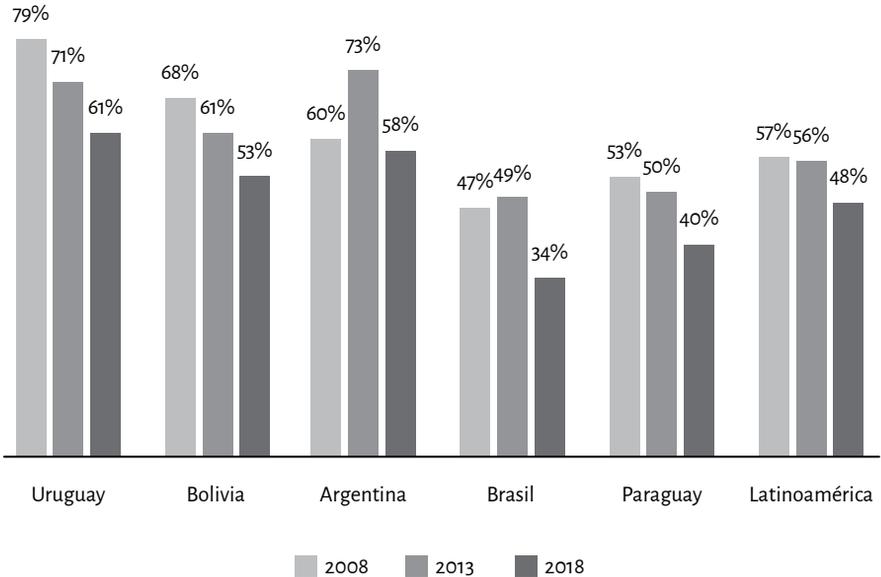
chos, y la corporación de contratistas del Estado que distribuyen dividendos irregulares con las autoridades de turno.

### CRECE LA DESESPERANZA POLÍTICA

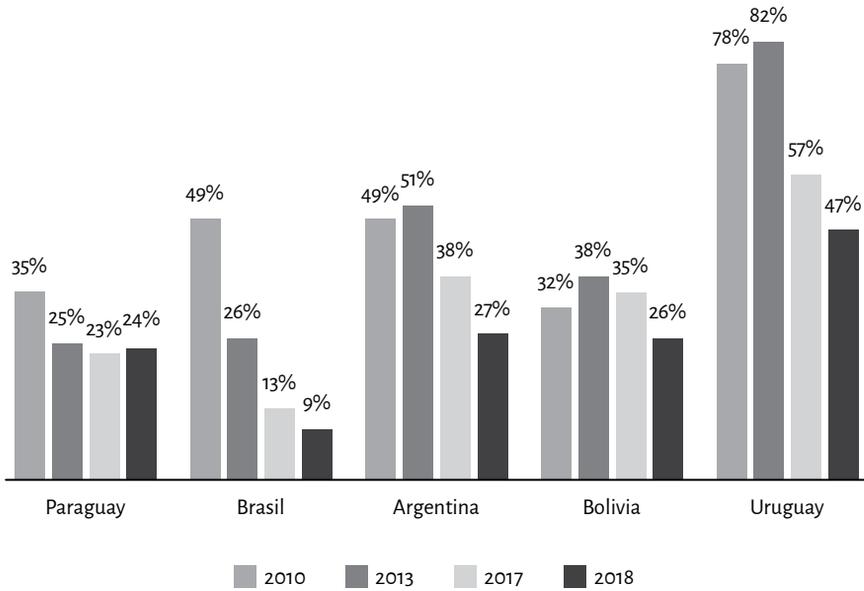
En Paraguay, como en otros países de América Latina, crece la desesperanza política y resurge el desaliento ante gobiernos indiferentes a la desigualdad social, e incapaces de garantizar derechos ciudadanos. En Paraguay es de nuevo alta la proporción de personas favorables a regímenes de fuerza o indiferentes a que “el gobierno sea autoritario o democrático, siempre y cuando solucione mis problemas” (Gráficos 6 y 7).

¿Para quién se gobierna, entonces, en Paraguay? Según el Latinobarómetro, la percepción mayoritaria es la de un Estado que sirve a los poderosos y no al pueblo (Gráfico 8). En este indicador, el país llegó a ocupar el peor puesto en toda América Latina y el Caribe en el 2017. El año siguiente, cedió ese lugar al Brasil, también golpeado por un gobierno indiferente a los derechos y libertades ciudadanos.

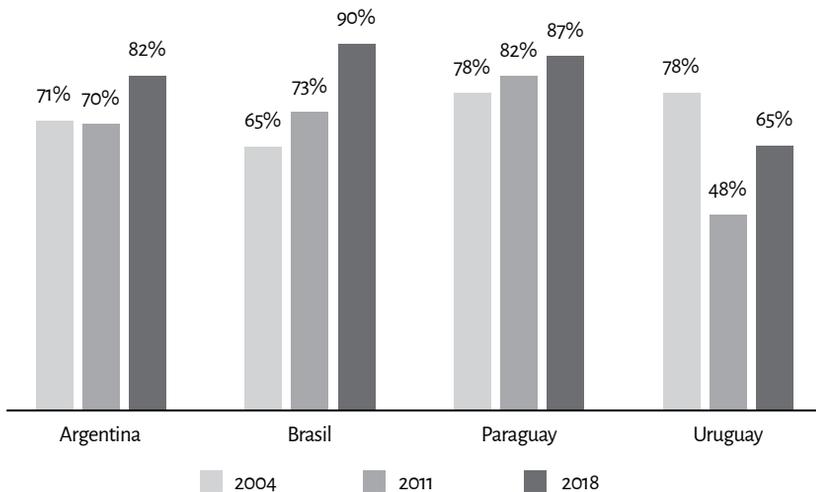
**Gráfico 6. Apoyo a la democracia**



Fuente: Informe Latinobarómetro 2018.

**Gráfico 7. Satisfacción con la democracia en 2018**

Fuente: Informes anuales de Latinobarómetro.

**Gráfico 8. Poderosos gobiernan en beneficio propio (2004-2018)**

Fuente: Informe Latinobarómetro 2018.

## CONCLUSIONES

El escenario sociopolítico actual es inquietante. Persisten desigualdades de ingreso, de acceso a servicios públicos, de acceso a la tierra. La estructura tributaria, lejos de frenarlas, promueve estas inequidades por su carácter regresivo, y siguen ausentes o de insuficiente cobertura los programas y las políticas públicas en sectores claves (laboral, protección social, política de cuidado, política industrial, política de servicios...).

A esto se suma el estancamiento económico, y un gobierno débil, coaccionado por fracciones de su propio partido, que no emite señales de cambio de timón a corto ni mediano plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

Corporación Latinobarómetro. *Informe 2018*.

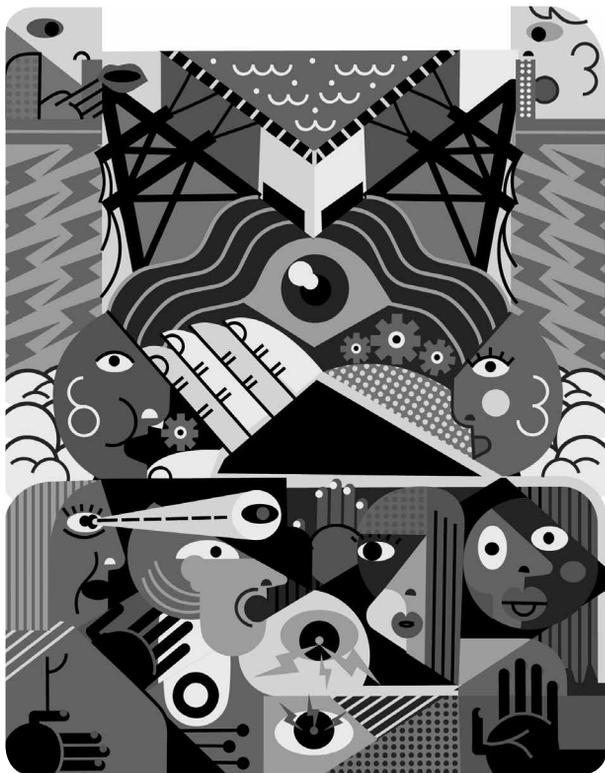
Delich, Francisco (1985). Estructura agraria y hegemonía en el despotismo republicano. En

Labastida, J. (ed.). *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. México: Siglo XXI.

Hardt, Michael y Negri, Antonio (2004). *Multitud*. Barcelona: Debate.

COYUNTURA ECONÓMICA

# LA CRISIS ECONÓMICA, CLIMÁTICA Y POLÍTICA. ¿CÓMO LLEGAMOS AL 2023?



La coyuntura económica anual aquí analizada se da en el contexto del nuevo gobierno del presidente Mario Abdo Benítez (MAB), en el que se manifestaron las crisis climática y económica, estrechamente relacionadas, y que no han sido abordadas como tales, tal vez, debido a la crisis política detonada a mediados del presente año. La crisis general tiene sus orígenes en el modelo de crecimiento más dependiente y desigual profundizado en el periodo anterior 2013-2018, y enfrenta grandes dificultades, con efectos previsibles.

**Lila Molinier**

TAPE'A

## CRISIS CLIMÁTICA Y ECONÓMICA, UN DÚO DE RELACIONES

En la temporada agrícola 2018-2019, de agosto a marzo, en la que se concentran la siembra, el crecimiento y/o cosecha de los principales rubros agrícolas para el mercado interno y la exportación, se sucedieron un par de meses de sequía y, posteriormente, seis meses de abundantes lluvias. Los efectos fueron los raudales e inundaciones de ríos, arroyos y campos rurales que afectaron tanto a la agricultura como a la ganadería y al comercio, las rutas nacionales, los caminos y puentes, dificultando el acceso y la movilidad de las personas dentro y fuera de sus comunidades. Incluso en el Chaco, donde la infraestructura vial es altamente deficiente, esta vez, los caminos intransitables impidieron la movilidad de las comunidades y el acceso a los servicios de salud, con saldos trágicos, evidenciando el abandono en el que se encuentran<sup>1</sup>.

En julio y agosto volvió la sequía y se produjeron los incendios de los campos forestales y rurales. Desde mediados de agosto hasta el 1 de octubre, los incendios afectaron a más de 312.328 hectáreas de la región del Chaco paraguayo, y se registraron 4.855 en todo el país, considerando únicamente el lapso de las últimas 24 horas de la observación<sup>2</sup>. En la región Oriental, los incendios afectaron a seis departamentos del norte, noreste, este y centro-sur; seis parques y cinco reservas forestales, además de cuatro reservas de recursos manejados<sup>3</sup>. En octubre de 2019, la nueva ola de sequía y calor, alterna da con tormentas tropicales en zonas específicas, permite presagiar que la temporada agrícola 2019-2020 será nuevamente difícil.

Los problemas climáticos puestos en primer plano en la presente coyuntura forman parte de la crisis climática a nivel mundial y regional, causados por el sistema de explotación económica en escalas ambiental y socialmente insostenibles<sup>4</sup>.

En el caso de los incendios forestales, que amenazaron a la fauna y la flora de las dos regiones, Oriental y Occidental (Chaco paraguayo), todos fueron provocados por personas que queman pastizales con fines agrícolas o relacionados con cultivos ilegales (marihuana). Los propietarios de bosques utilizan la

1 Gente, Ambiente y Territorio (GAT), 21 de marzo de 2019. Disponible en <http://gat.org.py/boletin/2019/Marzo/h1867/>. Paraguay.com, 2 de mayo de 2019. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/caminos-intransitables-en-chaco-impiden-trasladar-a-menor-enferma-188376/pagina/24>. / Nanduti, 6 de mayo de 2019. Disponible en <http://www.nanduti.com.py/2019/05/06/la-falta-caminos-la-crecida-condena-muerte-los-indigenas-del-chaco/>.

2 Infona, 1 de octubre de 2019. Disponible en [http://infona.gov.py/application/files/9615/6994/4188/monitoreo\\_focos\\_conjunto\\_20191001\\_lq9y21vh.pdf](http://infona.gov.py/application/files/9615/6994/4188/monitoreo_focos_conjunto_20191001_lq9y21vh.pdf)

3 Última Hora, 7 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/infona-reporta-cero-focos-incendio-todo-el-pais-n2847996.html>.

4 Colín, Leticia (2003). Boletín IIE, julio-septiembre de 2003. Disponible en <https://www.ineel.mx/boletino32003/art2.pdf>.

quema para cambiar el uso del suelo<sup>5</sup>. Todo esto habla de la perversidad del sistema productivo imperante, a pesar de su dependencia, en gran medida, de las condiciones físicas y climáticas naturales.

Las inundaciones demandaron grandes esfuerzos organizativos de las comunidades afectadas y las instituciones públicas, así como de recursos extraordinarios del presupuesto público, nacional y local, en el contexto de la declaración de estado de emergencia, en las ciudades de Asunción y Pilar, y seis departamentos: Central, Ñeembucú, Misiones, Itapúa, Guairá y San Pedro. También se declararon en estado de emergencia vial Cordillera, Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay, y en cuanto a los incendios, Boquerón y Alto Paraguay<sup>6</sup>.

## ALGUNOS INDICADORES DE LA CRISIS

La producción de bienes y servicios internos (PIB) se redujo en el primer semestre respecto de 2018 en un promedio del -2,6%, según las estadísticas del Banco Central del Paraguay (BCP), impactado principalmente por la caída de la agricultura (-11%); la electricidad y la construcción (-12%); la ganadería (-5,7%) y la manufactura (-3,9%). Solamente creció el sector servicios, incluidos los servicios del Gobierno<sup>7</sup>. Los sectores empresariales generaron insistentes presiones sobre el gobierno de MAB, canalizados por los medios de prensa, para demandar mayores recursos de inversión, en un contexto en el que las obras de infraestructura vial y de construcción de viviendas estuvieron paralizadas por las dificultades climáticas. Dichas presiones pusieron en evidencia, una vez más, la gran importancia de la inversión y el gasto público en la economía paraguaya. El gasto público total (gobierno central + descentralizado + instituciones autárquicas y autónomas + empresas públicas) constituye el 33% del PIB, según las previsiones de 2019<sup>8</sup>.

Las sequías y las abundantes lluvias también tuvieron sus efectos en la actividad de las hidroeléctricas binacionales Itaipú y Yacyretá. La crecida del río Paraná aumentó la producción de electricidad, así como la presión del agua acumulada en las represas, lo cual obligó al vertido del agua excedente, aumentando el caudal del río y las zonas inundadas a su paso. En cambio, la sequía de los últimos meses tiene efecto en el estiaje o el reducido caudal

5 Última Hora, 11 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/guyra-paraguay-advierde-que-todos-los-incendios-forestales-fueron-provocados-n2843159.html>.

6 Expediente N.º 112088. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/112088>. / Expediente N.º 115987. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115987>. / Expediente N.º 115655. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115655>. / Expediente N.º 141257. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/ley/141257>. / Expediente N.º 115612. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115612>.

7 BCP (2019). Anexo Estadístico Informe Económico, octubre de 2019.

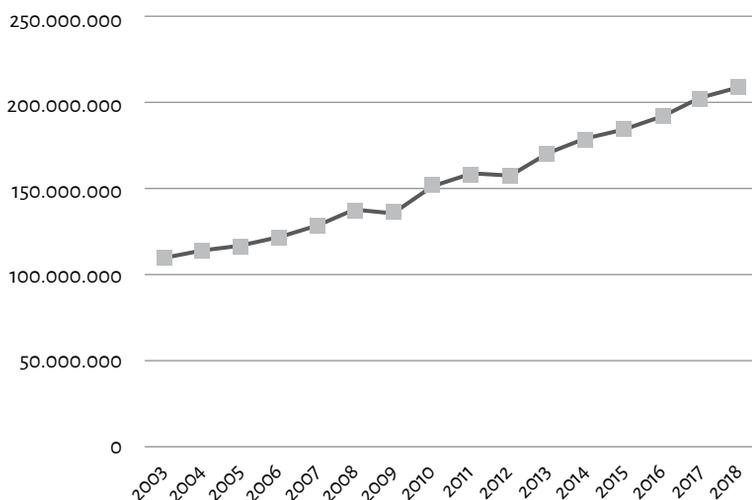
8 Al final del artículo se consignan indicadores socioeconómicos actualizados, que incluyen y complementan las evidencias estadísticas utilizadas en el presente análisis, y que son comparables con series de años anteriores.

de los ríos. La producción industrial de la hidroelectricidad, que por efecto, aumentó y disminuyó según dicho caudal, también impactó en los valores imputados en el PIB 2018 y 2019<sup>9</sup>.

En el caso de la bajante del río Paraguay, que obligó a la Administración Nacional de Puertos (ANNP) a declarar alerta hidrológica, el efecto más notorio son las dificultades del transporte fluvial, ya que las embarcaciones de gran calado que suben del Río de la Plata solamente pueden llegar hasta la ciudad de Pilar, al sur del país, a 360 km de Asunción, generando el sobre costo del transporte terrestre. Asimismo, se dificulta la navegación de las barcazas y los remolcadores que transportan las exportaciones nacionales y brasileñas, camino al Río de la Plata y de los océanos<sup>10</sup>.

El pronóstico de crecimiento estimado por el BCP para 2019 fue ajustado repetidas veces, hasta quedar actualmente en 0,2%, mientras que el de los estudios internacionales y locales varía entre 0,8 y -1%. Entre las causas reconocidas oficialmente priman los problemas climáticos y del mercado exterior (Gráficos 1 y 2)<sup>11</sup>. Quedan por verse sus efectos en los niveles de pobreza y pobreza extrema, los cuales a fines de 2018 se mantuvieron a la baja desde 2017.

**Gráfico 1. PIB. Evolución 2003-2018. Millones de guaraníes constantes de 2014**



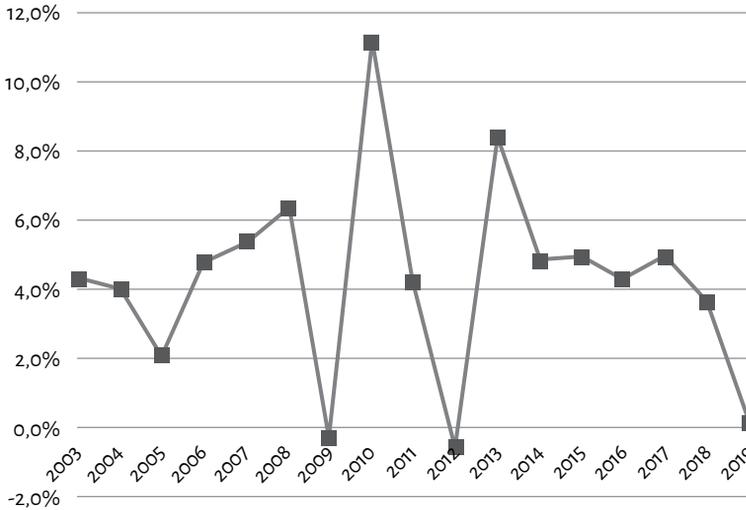
Fuente: BCP Anexo Estadístico. Informe Económico, noviembre de 2018. Año base 2014.

9 A excepción de la producción de la hidroeléctrica nacional Acaray, y de dos centrales térmicas de la ANDE, la mayor parte del valor registrado como producción de electricidad en el PIB corresponde al valor imputado de la producción de las dos hidroeléctricas binacionales, Itaipú y Yacyretá, correspondiente al 50% en cada caso.

10 ABC Color, Asunción, 30 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/2019/10/30/annp-declara-en-alerta-hidrologica-el-rio-paraguay/>.

11 Ver más datos en *Paraguay. Indicadores socioeconómicos 2018-2019* en el presente artículo.

**Gráfico 2. PIB. Porcentaje (%) de crecimiento real, en guaraníes constantes de 2014**



Fuente: BCP. Anexo Estadístico. Informe Económico, noviembre de 2019. Año base 2014.

La crisis climática y las dificultades económicas que se suceden hacen temer las posibilidades existentes para el cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las NN.UU., monitoreadas por el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. De hecho, entre dichos objetivos se encuentran los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 13, 14 y 15, que obligan al Estado, firmante de la Declaración y la Agenda, a realizar acciones concretas en la prevención, mitigación y adaptación a los problemas climáticos y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres. Para ello, es necesaria la participación de los sectores económicos, entre quienes se encuentran los responsables de los daños en los ecosistemas naturales y sus efectos en las condiciones físicas y climáticas actuales. No cabe, pues, que dichos sectores económicos sigan tan impunemente aplicando sus lógicas extractivistas y gananciales, afectando a la población y el ecosistema en general. Paraguay, junto con Bolivia, son los países ubicados en la categoría de “riesgo extremo”, en el índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático, según el Banco de Desarrollo de América Latina<sup>12</sup>.

Además, se debe asumir que las crisis climática y económica ponen en riesgo directamente los otros ODS fundamentales para el país, como ser los 1 y 2,

12 CAF (2014). Disponible en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/517>.

relacionados con poner fin a la pobreza en todas sus formas y al hambre, así como los objetivos del desarrollo social en relación con la salud y la educación integral, y el pleno empleo, entre otros<sup>13</sup>.

## EL COMERCIO EXTERIOR Y LA PRESIÓN POR LOS NUEVOS MERCADOS

El valor de las exportaciones totales, que venía recuperándose de la caída de 2015, muestra a septiembre del presente año una reducción del -15% respecto del mismo periodo del año anterior. Esta caída está en relación con la tendencia a la baja de los precios internacionales desde 2015, para los granos oleaginosos, los cereales y la carne. Para la soja en grano, en el primer semestre de 2019 cayó a un promedio de 325,52 dólares por tonelada. El precio internacional de la carne en 2018 volvió a niveles reducidos anteriores, y en 2019 está en su punto más bajo<sup>14</sup>. Sin embargo, hay nuevas ofertas y mercados, como la exportación de hamburguesas al Uruguay, de 50 a 75 toneladas mensuales, por parte de dos frigoríficos, además de las ya enviadas a Cuba y Chile. En este momento hay dos frigoríficos que tienen dicha oferta, que podría ampliarse con la apertura de nuevos mercados, por el valor agregado que imprimen a la producción de la carne<sup>15</sup>.

En general, se observa que la expansión de la frontera agrícola y ganadera desde 2016, tras la recesión de 2015, que preparó las condiciones de productividad actuales, incluyendo el despojo de las tierras de asentamientos indígenas y campesinos, no logró los resultados esperados en términos económicos. Pero evidenció la complicidad de la dirección del propio Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), para operar los cambios en la posesión y tenencia de la tierra rural, en perjuicio de la agricultura familiar campesina<sup>16</sup>. Mientras, en términos socioambientales, se ha impulsado tanto la migración forzosa de las zonas agrícolas a las zonas periurbanas de la región Oriental<sup>17</sup> como la permanencia de las comunidades en los límites de los latifundios, en condiciones precarias y de mayor vulnerabilidad social. En el Chaco paraguayo, los mayores efectos se evidencian en la deforestación masiva y en el cambio del uso del suelo<sup>18</sup>.

13 SIMORE Plus. Disponible en <http://www.mre.gov.py/simoreplus/>. MIDEPLAN (2017). Inventario de políticas públicas según los ODS, San José de Costa Rica.

14 BCP (2019). Anexo Estadístico Informe Económico, octubre de 2019.

15 Última Hora, 24 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/dos-frigorificos-enviaran-partidas-hamburguesas-uruguay-n2839910.html>.

16 BASE-IS. *Agronegocios*. Disponible en <http://www.baseis.org.py/agronegocios/>.

17 Ídem.

18 Cuyra Paraguay (2018). *Monitoreo mensual del cambio del uso y cobertura de la tierra, incendios y variación de la cubierta de aguas del Gran Chaco Americano*. Informe técnico.

Entre los mercados que el Gobierno logró abrir se destacan el de Turquía, con miras a la región euroasiática, donde ya se mantienen relaciones diplomáticas y comerciales con Rusia, y en Suramérica, el de Bolivia, donde se firmó un Plan de Integración Bilateral, durante el gobierno de Evo Morales<sup>19</sup>, en el contexto de un intercambio comercial creciente y equilibrado, aunque aún reducido<sup>20</sup>.

Por su lado, el sector agroexportador, de la carne en particular, ejerció una insistente presión sobre el gobierno de MAB para que inicie relaciones diplomáticas con la República Popular China<sup>21</sup>, con la que el Paraguay tiene un elevado déficit comercial, de -3.536 millones de dólares, una cuarta parte del total de sus importaciones en 2018<sup>22</sup>, asociado con el negocio de triangulación de las importaciones chinas, en las zonas fronterizas con el Brasil y Asunción, bajo el régimen de “turismo de compra”. La reducción de dicho déficit sería el arma de negociación con China Popular planteada por los agroexportadores, con la oferta local de soja y carne de alta demanda y buen precio en ese país.

El gobierno de MAB prometió iniciar dichas relaciones diplomáticas, pero quiso evitar romper las relaciones con Taiwán, mantenidas hace más de 60 años, por su dependencia de las donaciones que los sucesivos gobiernos han otorgado al Paraguay, como a otros países centroamericanos y caribeños, en retribución a su reconocimiento como República de China frente a la impugnación de China Popular, y su apoyo en los foros y organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Pero el gobierno de China Popular condicionó a la cancillería paraguaya el reconocimiento de su preeminencia, por lo que un sector del empresariado nacional propuso que Taiwán, socio comercial y financiero de China continental, sea el intermediario entre ambos países.

Finalmente, a fines de octubre último, Taiwán liberó la importación de carne paraguaya, sin aclararse si cumple la función de intermediario con China Popular. La carne tenía un cupo de compra de hasta 20.650 toneladas anuales, y se propuso la ampliación de la demanda a otros productos de la carne y a la leche en polvo. También ofreció asistencia técnica para establecer la trazabilidad de la carne paraguaya, entre otros puntos. Para algunos empresarios de la carne, dichas medidas son importantes en el momento actual en que necesitan aumentar sus exportaciones, pero prometieron insistir en la

19 Cancillería de Bolivia, 12 de junio de 2019. Disponible en <http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/noticia/3393>.

20 BCP (2019). Anexo Estadístico Informe Económico, octubre de 2019.

21 Última Hora, 7 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/arp-pide-al-gobierno-apertura-relaciones-china-n2842494.html>.

22 BCP (2019). Anexo Estadístico Informe Económico, octubre de 2019.

apertura de las relaciones diplomáticas con China Popular, donde los precios pagados por dicho rubro son más elevados<sup>23</sup>.

En cuanto a las importaciones –vinculadas a un sector empresarial también fuerte–, su recuperación por segundo año consecutivo (2017-2018) se resintió con una reducción significativa del -5% a septiembre de 2019. El problema que se observa es, por un lado, el aumento del tipo de cambio del dólar en el último cuatrimestre del año, en un contexto en el que el consumo interno y las ventas comerciales están bastante deprimidos. Además, con la devaluación del peso argentino y el real, hay preferencia hacia los mercados vecinos y aumenta el contrabando, así como la presión de los empresarios hacia su represión.

En el caso de la reexportación de las importaciones hacia el Brasil, bajo el régimen de “turismo de compra”, que está amenazada por la liberación de las importaciones en ese país y el desarrollo de dicho régimen en las ciudades brasileñas fronterizas con el Paraguay, no se entienden las razones por las que volvió a crecer desde el 2017, llegando en 2018 al nivel más alto del presente decenio, manteniendo ese ritmo a septiembre de 2019<sup>24</sup>. Las cifras de las reexportaciones bajo el régimen de “turismo de compra” son estimaciones imputadas a falta de registros sistemáticos.

Por otro lado, la falta de un acuerdo automotriz con el Brasil, en el marco del programa de la zona de libre comercio y la unión aduanera del Mercosur (Mercado Común del Sur), generó presiones comerciales del gobierno brasileño, como táctica de negociación del Acta Bilateral de la Itaipú, con la imposición de un 16% de arancel a las exportaciones de las autopartes por la maquila local, hacia dicho país, medida que fue revertida con la intervención del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), pero está sujeta a la aprobación de un acuerdo automotriz. A fines de octubre, el MIC logró el correspondiente con la Argentina, que fue evaluado como positivo, y podrá servir como un antecedente para el pendiente con el Brasil<sup>25</sup>.

## EL AUMENTO DE LA DEUDA PÚBLICA Y EL DISCIPLINAMIENTO FISCAL

El saldo total de la deuda pública a fines de septiembre es de 8.549,6 millones de dólares corrientes, mientras que el de la deuda externa es de 6.961,9, equivalentes al 22,1% y al 18% del PIB<sup>26</sup>, respectivamente. La tendencia creciente

23 Última Hora, 30 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/taiwan-anuncia-que-libera-cupo-importacion-carne-paraguay-a-n2852055.html>.

24 BCP (2019). Anexo Estadístico Informe Económico, octubre de 2019.

25 Última Hora, 26 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/paraguay-firma-argentina-su-primer-acuerdo-automotriz-n2851231.html>.

26 En 2018 fue cambiada la metodología de estimación del PIB, con el cambio del año base de 1994=100 a 2014=100, con lo cual cambiaron la escala de medición y los resultados de la indexación con dicho indicador. En el caso de la relación porcentual Deuda pública/PIB se ha reducido en 6% en 2017.

de la deuda pública hasta el 2018 se mantendrá en el presente año, según los planes del Gobierno de aumentar la inversión física, en infraestructura vial, para reactivar la economía en crisis, duplicando el déficit fiscal del -1,5% del PIB al -3,0%, que pasó previamente por la aprobación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Congreso Nacional.

La medida adoptada reitera la decisión del actual Gobierno de ejecutar proyectos de infraestructura vial a fines de 2018, con el mismo objetivo, con lo cual no tendrá un impacto importante en la economía en crisis, sino en el sector vinculado con la construcción vial y los mercados locales de consumo, principalmente. Igualmente, solo se tiene tiempo para ejecutarla hasta febrero de 2020, como parte de la ejecución presupuestaria de 2019, es decir, pasando por las fiestas de fines de diciembre y las vacaciones del sector público en enero, lo cual supone un riesgo en cuanto a la terminación y la calidad de las obras.

El mayor riesgo está en que la crisis actual es diferente a las anteriores de 2009 y 2012, porque el Estado se halla sobreendeudado en relación con la capacidad de pago de los servicios de la abultada deuda heredada del gobierno anterior, por lo que le queda poco espacio de maniobra para recurrir al crédito público y financiar las políticas anticíclicas. La suma de 1.544 millones de dólares, o el 42% del total de las seis emisiones y colocaciones de los llamados bonos soberanos, se utilizó para el pago de las cuotas de amortización de los préstamos externos y de aporte de capital en los organismos multilaterales, así como para la amortización de los bonos internos<sup>27</sup>. Es la trampa del “bici-cleteo” o el constante refinanciamiento de la deuda interna y la necesidad de liquidez del dólar, a la que siguen sometidas la política de endeudamiento y la cambiaria del actual Gobierno.

No obstante, para el 2020, en cuanto al financiamiento mediante los recursos del crédito público, el Gobierno tiene prevista la suma de 1.144 millones de dólares en forma de préstamos y bonos externos, según el proyecto del Presupuesto General de la Nación (PGN 2020), lo cual implica su equiparación al ritmo de endeudamiento de los últimos años<sup>28</sup>.

Una mención aparte merece la deuda de la Agencia Financiera de Desarrollo, banca pública de segundo piso, que toma préstamos externos y emite bonos adquiridos por los fondos de jubilaciones y pensiones de la Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda (MH) y del Instituto de Previsión Social (IPS), para canalizarlos al sector productivo privado de cooperativas, y de las micro, pequeñas y medianas empresas, y a personas trabajadoras interesadas en el programa de vivienda propia. El Estado tiene que garantizar el pago puntual

27 MH (2019). Bonos internacionales en cifras, al 31 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.hacienda.gov.py/inicio>.

28 Ministerio de Hacienda (2019). Proyecto Ley que aprueba el PGN (2020). Disponible en <https://www.hacienda.gov.py/pgn-2020/>.

de los intereses de esos bonos y la devolución del capital prestado de dichos fondos previsionales.

En lo que se refiere al costo que significa la abultada deuda pública, el pago del servicio total (intereses + cuotas de amortización) también es creciente; en 2018 fue de 630 millones de dólares y, a septiembre de 2019, ya llegó a 506 millones de dólares. Esto constituye una carga financiera que condiciona la política fiscal, como lo evidencia el hecho de que en 2018 el pago en concepto de intereses de la deuda pública fue el único gasto que creció en 21% respecto de 2017; y en 2020, el PGN prevé un crecimiento del 22% del mismo respecto del presente año, en las mismas condiciones<sup>29</sup>.

En otras palabras, la disciplina del ajuste fiscal está relacionada con el gasto público condicionado por la prioridad del pago de los intereses y la amortización de la deuda pública, lo cual limita y reduce el gasto ejecutado en los demás conceptos. El proyecto del PGN 2020 lo evidencia al prever la reducción del gasto de los ministerios del área social: Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat; de la Mujer; de la Niñez y Adolescencia; del Desarrollo Social, y del Ambiente y Desarrollo Sostenible. También reduce a más de la mitad el gasto total del Indi y en 18% el del Indert. Este escenario planteado por el proyecto del PGN 2020 motivó para que sea caracterizado como un “presupuesto sin la gente”<sup>30</sup>.

La disciplina fiscal que exige el creciente endeudamiento público no es nueva, viene de 2014, con los recortes a los gastos operativos y el estancamiento o contención salarial de algunos sectores del funcionariado público (por ejemplo, profesores de las universidades nacionales), que no forman parte de la extraña pirámide salarial instalada durante el gobierno anterior, y que fueron relegados hasta la explosión de descontento en el presente año mediante las marchas de protesta, primero, y el paro de actividades por varias semanas, después. De ahí que el descontento y la demanda de aumento salarial fueran particularmente recurrentes en el marco del estudio y aprobación del PGN 2020 en el Congreso Nacional.

En cuanto a la relación con las reservas monetarias internacionales (RMI), de 7.917,7 millones de dólares en el mismo mes/año, la situación no es actualmente ventajosa, al ser superada por la deuda pública total a septiembre de 2019, aunque sigue manteniéndose mayor al saldo de la deuda pública externa.

En ese sentido, también cabe revisar el gasto de las políticas monetaria y cambiaria, en el contexto especulativo actual, en el que la primera podría

29 MH/SSE, 2019. Serie Ejecución 2003-2018. Estado de Operaciones del Gobierno - Adm Central. xxi.

30 Decidamos / Japolí, 31 de octubre de 2019. PGN 2020: *Un presupuesto sin la gente*. Disponible en <https://www.decidamos.org.py/?p=3447>.

estar no solamente regulando la circulación monetaria sino restringiéndola, reteniendo mucha cantidad de dinero, incluso las transferencias de fondos de financiamiento de los programas públicos, tanto centrales como departamentales y municipales. Los instrumentos de regulación monetaria (IRM) generan rendimiento para los depositantes, y un considerable gasto para el Banco Central del Paraguay. A septiembre de 2019, dicho gasto es de 745.707 millones de guaraníes actuales. Y en el caso del tipo de cambio del guaraní con el dólar, podría estar facilitando la especulación del dólar con el peso argentino, y devaluando el guaraní.

## **LA REFORMA TRIBUTARIA COMO SIMPLIFICACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA VIGENTE**

El aumento y nivel del endeudamiento público interno y externo está en relación directa con la insuficiencia de los ingresos tributarios del Gobierno central. Sus efectos tendrán impacto en el corto, mediano y largo plazo, por su incidencia en el gasto público y la sostenibilidad de las políticas públicas.

En 2018, los ingresos tributarios correspondieron al 9,8% del PIB (MH/SET, 2019) y esta presión tributaria es una de las más bajas de la región.

Esta es la razón por la que el gobierno actual diseñó el proyecto de reforma tributaria, con el objetivo de aumentar esos ingresos, así como el de incorporar una política de equidad tributaria, que no existe en el país. La equidad tributaria busca que los que tienen mayores ingresos y bienes paguen más impuestos que los que tienen menos, una materia pendiente de la política tributaria local<sup>31</sup>.

El resultado alcanzado fue decepcionante, porque dichos objetivos fueron cambiados y son presentados actualmente por la SET/MH como la simplificación del pago de los impuestos para las pequeñas y medianas empresas, lo cual es un resultado extraño cuando se buscaban equidad y aumento de las recaudaciones tributarias<sup>32</sup>. En cuanto a la modernización como resultado, el sistema fue reordenado, para aplicar estándares internacionales de transparencia y normas especiales de valoración de las operaciones gravadas, orientadas a reducir la evasión y elusión tributaria<sup>33</sup>.

31 Ministerio de Hacienda, Auditorio, "Reforma para transformar", Conversatorio con representantes de las OSC sobre la reforma tributaria, con la presencia de Benigno López, ministro de Hacienda, y Fabián Domínguez, viceministro de Tributación. Asunción, 23 de abril de 2019.

32 Última Hora, 30 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/lluvia-criticas-reforma-fiscal-primera-audiencia-el-senado-n2822395.html>.

33 ABC Color, 26 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/09/26/ejecutivo-promulgo-hoy-nueva-ley-tributaria/>.

Según la SET/MH, los contribuyentes pagarán sus impuestos conforme a su capacidad contributiva, potenciando los impuestos directos según los tipos de ganancias que se obtengan y con tributos más simples y precisos. Además, que la ley tiene una redacción sencilla y clara, que no dará lugar a dudas al momento de la aplicación. Su impacto en la recaudación tributaria está previsto en un aumento del 1% de la presión tributaria, es decir, en la relación del total de los ingresos tributarios sobre el PIB<sup>34</sup>, con lo cual se reiterará la tendencia gradual de aumento de esta relación a lo largo de la etapa de crecimiento económico 2003-2018, mediada por las crisis de 2009 y 2012 (Gráfico 1).

El proyecto sufrió modificaciones en el proceso de su discusión con los gremios empresariales, con quienes la SET consensuó en su mayor parte y, a pesar de ello, consideraron que su aplicación era inoportuna, por la situación recesiva de la economía. Durante su estudio y aprobación en el Congreso Nacional, siguió siendo ajustado bajo la incidencia de los gremios empresariales, en particular, en la Cámara de Diputados, en relación con la reducción del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), para el tabaco, las bebidas alcohólicas y las azucaradas<sup>35</sup>.

En cuanto a los cambios, la ley incorpora el concepto del Impuesto a la Renta Empresarial que reúne los impuestos directos: de Impuesto a la Renta Comercial, Industrial o de Servicios (Iracis), a la Renta de las Actividades Agropecuarias (Iragro) y a la Renta del Pequeño Contribuyente (IRPC); crea nuevos impuestos, aumenta y reduce las tasas vigentes<sup>36</sup>, como se ilustra en el Cuadro 1.

---

34 Ibidem.

35 Última Hora, 12 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/sancionan-ley-reforma-tributaria-menor-tasa-impuestos-al-tabaco-y-bebidas-alcoholicas-n2843444.html>.

36 Infonegocios, 17 de septiembre de 2019. Disponible en <https://infonegocios.com.py/plus/estos-son-los-cambios-que-se-vienen-con-la-nueva-reforma-tributaria>.

### Cuadro 1. Ley N.º 6380/19: ordenamiento, nuevos impuestos, aumentos y reducción de los existentes

Ley N.º 6380/19 de Modernización y Simplificación Tributaria	
Ordena y reorganiza, simplifica	Impuesto a la Renta Empresarial: Iracis, Iragro, IRPC (simple y resimple).
Nuevos impuestos	Impuesto a los Dividendos y Utilidades (IDU) para las empresas que superan 2.000 millones de G. de operación. Distribución de utilidades 8%. Firms extranjeras 15%.
Nuevos impuestos	Impuesto a la Renta de No Residentes (INR) –para Uber, Netflix, Spotify, etc.– que abonarán una tasa de 15%.
Impuesto a la Renta Personal (IRP)	8% a 10% para la renta por prestación de servicios, y 8% para rentas y ganancias de capital.
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Exonera del pago de IVA a las empresas de transporte público, y aumenta el pago sobre la renta de oficinas de 5% a 10%.
Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	Baja el impuesto al consumo de bebidas alcohólicas, al 10% y 12%, y a las bebidas azucaradas, a 5% y 6%.
Impuesto al Pequeño Contribuyente	Empresas medianas, régimen SIMPLE y empresas pequeñas, régimen RESIMPLE. Es de 0,10% sobre sus ingresos, es voluntario. No serán fiscalizadas.

Fuente: Elaboración propia, en base a las fuentes citadas.

En el caso de las pequeñas empresas, se busca un aporte voluntario de 0,10% (1.000 G. por cada 1.000.000 de venta, con base en un cuaderno de registro y factura simple). El problema es que se busca la famosa formalización de la pequeña empresa, y lo ejemplifica con el autoempleo, para trabajos inseguros, lo cual es irónico en un contexto en el que la evasión y la elusión de las grandes y medianas están generalizadas.

La nueva Ley N.º 6380/19 de Modernización y Simplificación Tributaria, promulgada el 25 de septiembre de 2019, entrará a regir de forma gradual desde el 1 de enero de 2020, salvo las disposiciones generales, que rigen desde el 5 de noviembre de 2019.

Quedan por verse los cambios y ajustes en la administración de la política tributaria, que tiene asignaturas pendientes para monitorear y fiscalizar el pago de los impuestos por los distintos grupos de contribuyentes, que en su mayor parte es factible.

La corrupción imperante en las instituciones públicas en todos los niveles del Estado (central, departamental, municipal) es una amenaza para el sistema tributario y fiscal. Las deficiencias del control tributario y el sesgo de evitar molestar a los sectores y personas más influyentes generan desconfianza hacia la institución recaudadora. La prensa canaliza las denuncias en dicho sentido, pero el Congreso Nacional, la SET y la Fiscalía de Delitos Económicos no dan respuestas oportunas.

Además, resulta injustificable que las multas cobradas por la SET y la Dirección Nacional de Aduanas, esta última también dependiente del MH, ante hechos de fraude e irregularidades detectadas y procesadas por las instancias encargadas, sean distribuidas en un 50% entre su funcionariado, que por cumplir sus obligaciones reciben incentivos multimillonarios para quienes fiscalizan y procesan las evidencias, beneficiando al equipo técnico, que llegan a ser hasta de 400% superior a sus sueldos. Si bien dicha práctica es legal porque fue establecida a inicios de los años 90, es hora de cambiarla, y que los incentivos no pasen del 100% de los sueldos, si es inevitable su pago en el contexto de dichas instituciones<sup>37</sup>.

El MH, el Equipo Económico Nacional y la Justicia paraguaya tienen tareas ineludibles e impostergables para generar mejores condiciones para aumentar los recursos públicos y para que la nueva ley tributaria contribuya a este fin. Lo que se promueve actualmente es lo contrario: la corrupción y la captura de las políticas y recursos públicos por las élites económicas y políticas.

## CONCLUSIONES

¿Cómo llegaremos al 2023 para renegociar el Tratado de Itaipú, y obtener mayores recursos públicos, financieros y no financieros, y un desarrollo sostenible en el corto, mediano y largo plazo? La respuesta, que ya está en debate, es la de establecer un proyecto económico y social que utilice internamente la totalidad de la energía eléctrica producida por la usina, lado paraguayo, abandonando la lógica rentista por la productiva. En esa perspectiva, sin embargo, cabría establecer la forma en que resolveremos el problema de cómo financiar, en primer lugar, la infraestructura requerida para la transmisión de toda esa energía producida y, también, la requerida por el proyecto de cambio del modelo de desarrollo actual, asociado con dicho proyecto.

Asimismo, este cambio debe considerar la forma en que pagaremos la devolución del capital de préstamo de la serie de los bonos externos con vencimiento entre el 2023-2028, unos 1.880 millones de dólares, para hablar solamente del mediano plazo. La actual política de sobreendeudamiento y ajuste

37 ABC Color. Asunción, 16 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/editorial/2019/10/16/recaudacion-pro-bolsillo-en-la-set/>.

fiscal actual debe parar. Para ello, se requiere igualmente de un cambio de modelo del financiamiento público, que desmonte la onerosa fórmula de endeudarse para pagar deudas, como hace la mayoría de los países de la región, es cierto, pero que es una lógica que está en función de los beneficios de los sectores financieros internacionales y no del desarrollo local-nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central del Paraguay (2019) Anexo Estadístico del Informe Económico, serie mensual. Disponible en [www.bcp.gov.py/EstadísticasEconómicas](http://www.bcp.gov.py/EstadísticasEconómicas).
- CAF (2014). *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*. Caracas: CAF. Disponible en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/517>.
- Cepal (2019). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2019. El nuevo contexto financiero mundial: efectos y mecanismos de transmisión en la región. Partes I y II*. ISBN: 978-92-1-047941-7, versión PDF, y Parte III. Paraguay, Santiago de Chile. Disponible en [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones).
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2018). *Boletín de Pobreza 2018*. Disponible en [www.dgeec.gov.py/publicaciones](http://www.dgeec.gov.py/publicaciones).
- Encuesta Permanente de Hogares Continua (2019). Disponible en [www.dgeec.gov.py/publicaciones](http://www.dgeec.gov.py/publicaciones).
- SET/MH. Recaudaciones. Disponible en <https://www.set.gov.py/portal/PARAGUAY-SET/Home/est?folder-id=repository:collaboration:/sites/PARAGUAY-SET/categories/SET/Estadistica/recaudaciones-tributarias>.

## PARAGUAY. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS 2018-2019

Producto Interno Bruto (PIB)		
con binacionales	total con binacionales	PIB con binacionales por habitante
millones de dólares corrientes (2018) *	% de crecimiento real interanual, sin inflación (2017-2018)	dólares corrientes (2018)
232.132.775	3,7 %	5.810

\*A precios del comprador, incluye impuestos a los productos.

### Salario Mínimo Legal (SML)

desde julio de 2019, 344 dólares actuales y guaraníes

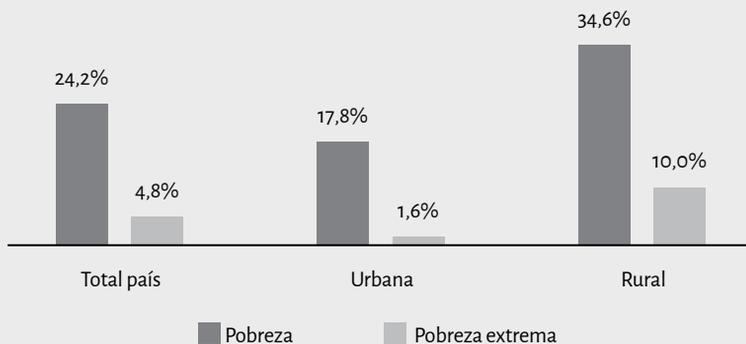
2.192.839

### Inflación

IPC Base diciembre de 2017  
Serie empalmada  
Interanual a septiembre de 2019

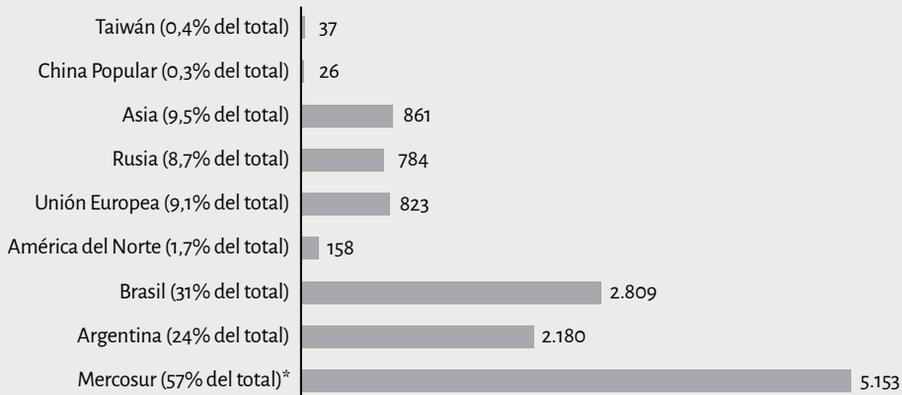
3,5%

### Porcentaje de población según tipo de pobreza y área de residencia\*



\* Población total estimada a diciembre de 2018: 6.945.431 (no incluye departamentos de Boquerón y Alto Paraguay ni a las personas empleadas domésticas sin retiro).

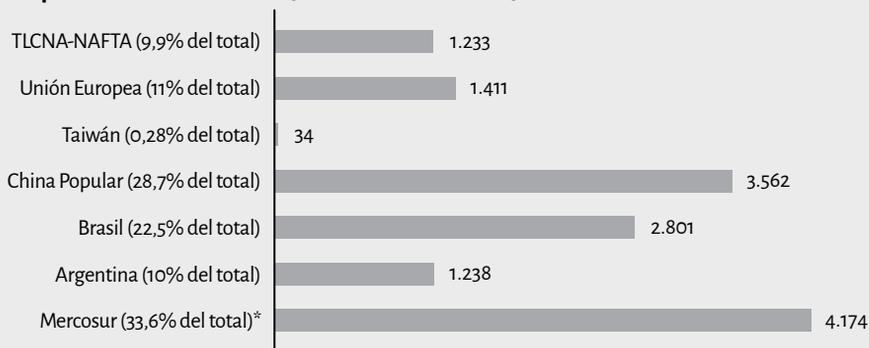
## Exportaciones de bienes (millones de dólares). Año 2018. Total 9.042



\* Incluye Venezuela.

**Total exportaciones registradas de bienes de enero a septiembre de 2019 (millones de dólares) 5.987**

## Importaciones de bienes (millones de dólares). Año 2018



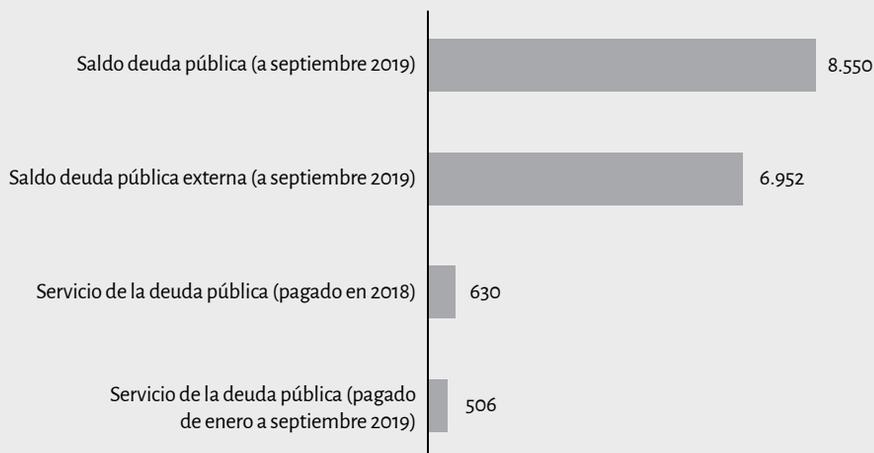
\* Incluye Venezuela.

**Importaciones de bienes de bienes enero a septiembre de 2019 (millones de dólares) 8.587**

### Ingreso de divisas (total millones de dólares). Año 2018

Itaipú	556
Yacyretá	46

## Deuda pública (millones de dólares)



<b>Reservas monetarias internacionales netas</b> (millones de dólares al 18 de octubre de 2019)	7.836
--	-------

<b>Remesas familiares</b> (millones de dólares, al 2016)	569
---	-----

Fuente: Elaboración propia con base en BCP. Anexo Estadístico octubre de 2019 y Boletín de Comercio Exterior (1961) - 3.<sup>er</sup> Trimestre 2019//DGEEC 2019, EPHC 2019 y Boletín de Pobreza 2018/ [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py).

CAPÍTULO 1

# DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN





DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

# YEMTELHEK NENGELEYVAAM. HAAVE SAAT NENGAAY'OO-NGKATNAHAMKOK, HAAVE SAAT NAHAN NENTEMESSEYKAM' NA'SA NENGELAANKEKLHOO NENGNAYKAM'<sup>1</sup>



La gestión de Ana María Allen Dávalos no satisfizo los urgentes e imposterables requerimientos indígenas que precisaban de una pronta jerarquización, planificación y priorización. Esta falta de claridad en el diseño y ejecución de políticas públicas afectó superlativamente a los pueblos indígenas, cuyos reclamos se trasladaron a las rutas y puentes, y terminaron con la administración de la primera titular del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) nombrada por Mario Abdo Benítez.

**Mario J. Barrios Cáceres<sup>2</sup>**

TIERRAVIVA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL CHACO

- 
- <sup>1</sup> *Una situación crítica que ya no tolera demoras ni improvisaciones* (traducido al idioma Enlhet norte por Fernando Rojas).
  - <sup>2</sup> El autor agradece a Julia Cabello Alonso, Rodrigo Villagra Carrón y Adriana Agüero sus contribuciones sustanciales en la redacción del presente artículo.

## INTRODUCCIÓN

Apenas asumidas sus funciones, y acentuadamente desde finales del año 2018, la presidenta del Indi, Ana María Allen Dávalos, afrontó críticas de líderes indígenas, quienes expresaron su disconformidad hacia la gestión de la funcionaria –imposibilitada de comunicarse en idioma guaraní– y la falta de pronta resolución a los acuciantes problemas que habían sido postergados en el 2018 por ser un año electoral. Las soluciones a estos problemas quedaron en suspenso hasta la asunción del gobierno electo. Esta situación desencadenó una serie de manifestaciones frente al local del Indi y posteriormente el bloqueo del acceso al ente estatal.

En noviembre de 2018, subrepticamente, un grupo de personas abrió un boquete desde la propiedad colindante a las oficinas del Indi, procediendo a trasladar documentos, muebles y electrodomésticos. Denunciado el hecho ante el Ministerio Público, luego de averiguaciones fue constatada la mudanza del ente de manera efectiva, y recuperaron su libertad trece personas que fueron detenidas en esa oportunidad, entre ellas el director de Transparencia y Anticorrupción del Indi y dos militares<sup>3</sup>. Esto reveló lo que ocurría: las oficinas estaban siendo reacondicionadas en la sede de la Intendencia del Ejército, sobre la Avda. Artigas, funcionando desde entonces en ese lugar.

El traslado del Indi al local castrense tuvo como consecuencia inmediata un cambio en la dinámica en las formas de transitar, acceder y relacionarse con el ente estatal y sus autoridades, para los líderes que concurren hasta la capital a realizar gestiones en pos del bienestar de sus comunidades. Para los y las indígenas, quienes desde siempre han accedido libremente y sin restricciones a las oficinas del ente estatal –local público por excelencia y definición–, esta nueva locación ofrecía, en cambio, un rigorismo y endurecimiento de los controles a su acceso y circulación, propio de las instituciones militares, agrietando aún más las frágiles relaciones con el Estado –que caracterizó al periodo que se informa–, pues sirvió como un bloqueo no solo real sino también simbólico y metafórico, pues “atrincherarse” en un cuartel distanció aún más a la administración de la Sra. Allen Dávalos.

## MARCO JURÍDICO

Al no producirse modificaciones legales cuya relevancia se considera capital en relación al marco jurídico nacional e internacional referente a los derechos humanos de los pueblos indígenas, nos remitimos a lo descripto sobre este aspecto en los artículos acerca de esta temática en los informes de Derechos Humanos de la Codehupy de años anteriores (Cfr. Ayala Amarilla, 2010).

3 Última Hora, 29 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/fiscalia-descarta-un-robo-el-indi-y-libera-13-demorados-n2782127.html>.

## ¿HACIA UN MINISTERIO INDÍGENA?

A mediados de año se dio entrada a un proyecto de ley que propone el cambio estructural de la figura del Indi para convertirlo en un Ministerio Indígena<sup>4</sup>. Si bien en su exposición de motivos hace referencia a las recomendaciones internacionales –en este caso las del Comité para la eliminación de la discriminación racial de Naciones Unidas–, llama poderosamente la atención que no tomen en consideración otras, como las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), las cuales corresponde cumplir por su fuerza vinculante en cuanto al procedimiento de restitución territorial. Esto responde a un criterio político, de priorizar el poder y la anulación de adversarios políticos creando vías de escape a angustias sociales por sobre lo que implicaría una reforma estructural, puesto que la Corte IDH impuso al Paraguay la obligación de modificar la Ley N.º 904/81 y que expresamente señale que el hecho que las tierras estén siendo explotadas no puede ser considerado motivo suficiente para postergar su devolución a los indígenas<sup>5</sup>.

La Ley N.º 904/81, promulgada en época dictatorial, le otorga al Indi un rol sumamente fiscalizador hacia el sector privado de las ONG. Si algo habría que cambiar, debería ser eso. Por otra parte, respecto a la consulta, deja la definición de su pertinencia al Indi y no a los pueblos indígenas.

El proyecto pretende pasar de un instituto a un ministerio, ampliar el aparato burocrático del Estado, pero sin ganar en autonomía. Bajo la excusa de un aumento de jerarquía, pretende derogar la Ley N.º 904/81, pero sin el reemplazo por un proceso, recursos y normas eficientes para la restitución territorial, y estableciendo –incluso– mayores impedimentos desde una perspectiva de derecho administrativo, para llevar a cabo estos procesos. Asimismo, diluye lo indígena a una noción cultural y no de identidad étnica. Finalmente, es preciso señalar que los pueblos indígenas deben analizar a cabalidad esta ley, no bajo formularios estancos o asambleas multitudinarias donde solo se señale que el Indi contará con mayores recursos.

## APROBACIÓN DEL PROTOCOLO DE CONSULTA PREVIA

Una de las acciones más celebradas y promocionadas por el Ejecutivo en el periodo que abarca el informe consistió en la aprobación por Decreto N.º 1039/18 del “Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay”<sup>6</sup>,

4 Cámara de Diputados. Proyecto de Ley “Que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas”. Expdte. D-1951431. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116559>.

5 Cfr. Corte IDH. Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 17 de junio de 2005. Serie C, N.º 125, párr. 97, y Caso Comunidad Sawhoyamaya vs. Paraguay. Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C, N.º 146, párrs. 102 al 104.

6 Gaceta Oficial N.º 8, del 11 de enero de 2019. Disponible en [http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle\\_publicacion/58045](http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle_publicacion/58045).

autorizando al Indi a dictar los reglamentos pertinentes para su efectivo cumplimiento.

El Protocolo destaca que el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado debe ser aplicado en todos los casos en que gobiernos locales, departamentales y nacionales, empresas, instituciones financieras internacionales y otras entidades públicas, privadas e inclusive indígenas como proponentes de proyectos, que tengan interés en trabajar en el Paraguay y ejecutar actividades que puedan afectar los derechos a la tierra, los territorios, la vida y los medios de vida tradicionales de los pueblos indígenas. El documento regula en diversos capítulos el reconocimiento de las partes en los procesos de consulta y consentimiento; los permisos para consultar y buscar consentimiento, los elementos de una consulta de buena fe en caso que el permiso de consulta esté otorgado; las provisiones generales, así como también los deberes y obligaciones del Estado y finalmente recursos disponibles para implementar el Protocolo.

## RESOLUCIONES CON SESGO DISCRIMINATORIO

Una muestra de la falta de orientación del Indi en materia normativa han sido las resoluciones que establecen la prohibición del expendio y de la comercialización de bebidas alcohólicas y estupefacientes dentro de las comunidades<sup>7</sup> y en las sanciones que afectarían desmedidamente a líderes de grupos o comunidades indígenas por asistir a manifestaciones públicas con niños, niñas y adolescentes indígenas, bajo el argumento de no exponerlas/los al peligro<sup>8</sup>. Estas normas evidencian sesgos paternalistas y proteccionistas, paradigmas ya superados, que concebían a los y las indígenas como objeto de protección, y no sujetos de derechos, siendo violatorias de los artículos 46 de la Constitución Nacional (CN) y 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) al establecer mayores restricciones fundadas en el origen étnico o racial; y estando reguladas en normas de inferior jerarquía (resolución), que bajo ninguna circunstancia pueden establecer restricciones mayores que las establecidas en la ley para la población en general<sup>9</sup>.

Dada la situación de denegación y exclusión a la que ya se hizo alusión con anterioridad, en los potenciales efectos de la aplicación de ambas resoluciones se aprecian sus sesgos represivos. Si se los analiza en un contexto político, la falta de políticas públicas concretas para dar respuesta a las reivindicaciones políticas y sociales de los pueblos indígenas en el presente año, se desnuda su real vocación: la de convertirse en instrumento de persecución y

7 Resolución P/N.º 447/19, del 9 de septiembre de 2019.

8 Resolución P/N.º 448/19, del 9 de septiembre de 2019.

9 Como, por ejemplo, las prohibiciones establecidas en la Ley N.º 1642/00 "Que prohíbe la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad y prohíbe su consumo en la vía pública".

criminalización de sus líderes. En el primer caso, “autoriza a las autoridades públicas, como la Policía Nacional, Fiscalía, Secretaría Nacional Antidrogas (Senad) de realizar medidas de prevención, *represión* [...] y pasible de las sanciones y penalidad establecidas en la Constitución y las leyes”<sup>10</sup>, mientras que en el segundo caso, extiende la prohibición, a niños, niñas y adolescentes en condición “de calle, peligro, insalubridad, trabajos informales de limpiavidrios y otros”<sup>11</sup>, disponiendo en estos casos la “revocación del reconocimiento de los líderes de la comunidad e inhabilitándolos por dos años para el reconocimiento”<sup>12</sup>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

El presente año se ha evidenciado la falta de visión del gobierno de Abdo Benítez en su primer año en el Palacio de López, caracterizándose este periodo por una clara falta de políticas públicas. La designación de Allen Dávalos al frente del Indi no satisfizo los urgentes e impostergables requerimientos de los reclamos indígenas, que exigían una pronta jerarquización, planificación y priorización.

La ausencia de un sistema de protección social integral y universal para los pueblos indígenas ha demostrado que las acciones incompletas, aisladas, irregulares, sectorizadas y regionalizadas de los programas Teko Porã, Adultos Mayores, el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible –así como la asistencia de la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)– no hacen sino revelar la deuda mal pagada del Estado en ese sentido; disminuyendo esta administración incluso la capacidad de interlocución para viabilizar ese escaso asistencialismo. Casi todas las protestas indígenas señaladas daban cuenta de eso –y de un proceso importante justamente de representación propia más allá de cualquier apoyo externo– y también ponían a luz que, en ese ámbito integral de protección social, el Estado se aplaza en todos los ministerios pertinentes, y en algunos más ostensiblemente que otros, como es el caso del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBs), como lo atestiguan los casos de muertes totalmente prevenibles de niños y niñas indígenas, que se informan el presente año, a causa de caminos intransitables y falta de atención de salud primaria.

El gobierno Abdo y la administración Allen –así como la de Édgar Olmedo, actualmente– son partes del proceso progresivo de reducción y fragmentación de las políticas indigenistas del Estado, particularmente en el tema de restitución territorial, hacia un modelo privatizado, punitivo y mínimo de relación con los pueblos y comunidades indígenas. De esta manera cierra

10 Resolución P/N.º 447/19, punto resolutivo N.º 3.

11 Resolución P/N.º 448/19, punto resolutivo N.º 1.

12 Resolución P/N.º 448/19, punto resolutivo N.º 4.

cualquier posibilidad de avance, continuidad o apertura para la restitución, únicamente habilitada para casos finales y de mero trámite, pero inerte para la defensa de cualquier derecho en expectativa<sup>13</sup> o inclusive de los derechos de comunidades con tierras tituladas pero fuertemente atacadas y expoliadas por el agronegocio por modos legales e ilegales, como por ejemplo, alquiler, invasión, expulsión.

Ana María Allen tampoco pudo escapar a los vicios endémicos de la clase dirigencial. Fue señalada por utilizar la figura del comisionamiento para ubicar en la institución que presidía a su nuera y amistades<sup>14</sup>. También fue cuestionada por haber instado a líderes indígenas a manifestarse en apoyo al presidente, en ocasión de la crisis desatada por renegociación del Tratado de Itaipú, a cambio de transporte y víveres<sup>15</sup>.

## **EL DERECHO A MANIFESTACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. BLOQUEOS DE RUTAS, CALLES Y PUENTES**

Una de las acciones más utilizadas a nivel colectivo por los y las indígenas para reivindicar sus derechos es la de acudir a la capital, centro del poder político, en donde una vez llegados, se instalan en plazas céntricas a la espera de ser recibidos por las autoridades y en busca de soluciones que consideren válidas y pertinentes. En algunos casos, este proceso puede durar hasta meses. El ejercicio de este derecho permite volver la mirada de los actores institucionales puesto que, con el cierre de flujo de productos y personas, la protesta adquiere relevancia nacional y, por ende, un apersonamiento de las altas esferas del Gobierno de las negociaciones y concertaciones con los manifestantes.

Durante el año de que se informa, esta modalidad de protesta fue ejercida por los pueblos indígenas en el territorio nacional ligado principalmente a la gestión del Indi y el ya alegado distanciamiento institucional. Desde octubre de 2018, el descontento de los y las indígenas se hizo sentir: desde ese momento, y especialmente después del abroquelamiento de la presidenta Allen en la sede de la Intendencia del Ejército, se sucedieron las manifestaciones de disconformidad con su administración y exigiendo su destitución<sup>16</sup>.

La postergación de los reclamos aumentó el nivel de tensión que culminó el 11 de octubre de 2019, fecha en que se conmemora el Día de la Dignidad Indí-

13 Por ejemplo, en el caso de futuras reivindicaciones, recientemente planteadas o que podrían plantearse, responder de oficio en base a déficit de tierras en cantidad y calidad suficientes para una gran cantidad de comunidades indígenas.

14 Hoy, 19 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/investigaciones/titular-de-indi-ubico-a-su-nuera-y-al-yerno-de-escribana-amiga>.

15 La Nación, 14 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/mitad-de-semana/2019/08/14/recursos-selectivos-en-el-indi-de-allen/>.

16 ABC Color, 16 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/indigenas-esracharon-a-la-titular-del-indi-1769831.html>.

gena, en que integrantes de comunidades indígenas del Chaco, nucleadas en la Red Comunitaria Mainumby, se concentraron en la cabecera occidental, y por el lapso de once horas bloquearon el puente Remanso de manera continua. En su manifiesto<sup>17</sup> calificaron de nefasta la gestión del Indi, señalando al Estado como responsable de desaparecer toda política pública que favorezca a los pueblos indígenas y de cerrar el local del Indi, ocultando a su funcionariado en un cuartel. También se mostraron contrarios a la aprobación del Protocolo de consulta, al que consideraron violatorio de la autonomía política, organizativa, social, económica y religiosa de los pueblos indígenas, garantizada por el artículo 63 de la Constitución Nacional, ya que con dicho documento cualquier institución del Estado o privada debe someter los proyectos de políticas públicas a consideración y aprobación del Indi, para un eventual apoyo a los pueblos y comunidades indígenas. Entre las reivindicaciones se resaltaron, además del pedido de renuncia de la presidenta del Indi, la declaración de emergencia climática, con un plan de reforestación, de producción, de apoyo logístico, asistencia técnica, alimentaria, provisión de agua, etc., de ejecución inmediata considerando la gran hambruna que se avecina después de los incendios forestales y la pérdida de sus recursos naturales por tales efectos. Ya entrada la noche, y ante la presión ejercida, la Sra. Ana María Allen dimitió, levantándose así la medida de fuerza.

El 14 de octubre de 2019, Mario Abdo Benítez designó en su reemplazo al abogado Édgar Olmedo, exintendente de Coronel Oviedo en el periodo 2010-2015, quien se desempeñaba hasta ese momento como asesor presidencial en temas relacionados a políticas, planes y programas contra la pobreza. Apenas asumido, prometió trabajar en esa línea y conformar asimismo un consejo de pueblos indígenas<sup>18</sup>.

## RESTITUCIONES TERRITORIALES

### El caso Tekoha Sauce

A pesar de habitar su territorio tradicional, la comunidad avá guaraní Tekoha Sauce es considerada por la Itaipú como invasora del área silvestre protegida de Limoy y, por tanto, presentó en 2019 ante los órganos jurisdiccionales un pedido de desalojo, con base en un informe presentado en el 2016, en el que sostiene que es una zona de recuperación y restauración y, en consecuencia, no se permite otro tipo de uso.

17 Comunicado a la opinión pública. Manifiesto de la organización indígena Red Comunitaria Mainumby. Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco Clibch [Facebook Watch]. Disponible en <https://www.facebook.com/959312427551707/videos/391145331771186/?v=391145331771186>.

18 Última Hora, 15 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/nuevo-titular-del-indi-conformara-un-consejo-pueblos-origenarios-n2849304.html>.

Sin embargo, mientras busca desalojar a los indígenas judicialmente, por otra parte, la Itaipú Binacional cede la reserva a agroempresarios de la zona, en donde se encuentra operando un puerto desde hace unos 20 años y que, de conformidad a la Dirección Nacional de Aduanas, no estaría contando con los permisos de rigor<sup>19</sup>. Además, desde el año 2000 se permitió la cesión de usos múltiples dentro de la franja, con base en un Plan Director de Gestión Ambiental, totalizando a la fecha unas 24 cesiones vigentes y otras 26 en trámite.

En la Comisión de Pueblos Indígenas del Senado, el informe presentado por el Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica (Ceauduc)<sup>20</sup> subrayó claramente que el reclamo de los indígenas es justo. Quienes también se pronunciaron a favor de la posición de la comunidad fueron los representantes parlamentarios paraguayos del Mercosur, quienes indicaron que lo ideal es que Itaipú encuentre una solución con los indígenas que acampan frente a la reserva Limoy y exigen tierras para poder asentar su comunidad y dejar de ser migrantes desterrados<sup>21</sup>.

### **Más vale tarde (y poco) ¿que nunca? Titulaciones que tardan hasta treinta años**

Algunas acciones desplegadas por el Estado que merecen mención en cuanto a la restitución territorial de los pueblos indígenas son los casos de las comunidades Tarumandymi, del pueblo mbyá guaraní, de Luque; la comunidad Wonta Santa Rosa, del pueblo manjuí, y la comunidad Río Apa, del pueblo guaná.

En el primero de los casos, en un hecho histórico, en mayo, medio centenar de familias provenientes de los departamentos de Canindeyú, Caaguazú, Guairá y Concepción se beneficiaron de la titulación de 8 hectáreas en la ciudad de Luque, adquiridas hace más de una década por la entonces Secretaría de Acción Social (SAS)<sup>22</sup>. En el segundo, en el mes de septiembre, la comunidad, ubicada en el distrito de Mariscal Estigarribia, beneficiada con la titulación de unas 12.228 hectáreas<sup>23</sup>. Finalmente, luego de más de tres décadas de tramitación, la comunidad Río Apa del pueblo guaná obtuvo la regularización de sus tierras tradicionales, coincidentemente con el Día Internacional de los Pueblos Indígenas. De esta manera, obtuvieron el título de propiedad de unas 55 hectáreas, en un acto encabezado por el presidente Abdo Benítez

19 Última Hora, 26 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/indigenas-son-invasores-itaipu-pero-sojeros-si-usan-area-protégida-n2845895.html>.

20 Cámara de Senadores, 07 de octubre de 2019. Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/4351-comision-convocara-a-autoridades-del-indi-e-itaipu-2019-10-07-07-20-57>.

21 Última Hora, 5 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/convocaran-indigenas-y-al-indi-destierros-itaipu-n2847559.html>.

22 Última Hora, 17 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/indi-otorga-titulo-indigenas-la-ciudad-primer-vez-n2819837.html>.

23 Perfil de Facebook del Indi. Disponible en <https://www.facebook.com/institutoparaguayo.delindigena/>.

y la senadora Hermelinda Alvarenga, presidenta de la Comisión de Pueblos Indígenas del Senado. Según el portal digital de la Cámara Alta, de esta forma se busca que las mismas tengan arraigo cultural y la preservación de su lengua, que se encuentra en peligro de extinción<sup>24</sup>.

Se valora que el Estado cumpla en estos casos puntuales con sus obligaciones constitucionales, como la de garantizar de manera gratuita el derecho a la propiedad comunitaria de la tierra en extensión y calidad suficientes, dispuesto por el artículo 64 de la Constitución Nacional. Sin embargo, haber demorado hasta más de treinta años en cumplir con la restitución agravó durante todo ese tiempo la situación de riesgo como la señalada en el párrafo anterior y ameritaba que el Estado garantice el derecho a la tierra del pueblo guaná, tomando en consideración los más altos estándares reconocidos en la normativa interna e internacional, a la luz de jurisprudencia interamericana recaída contra el Paraguay, y cuyo cumplimiento en algunos casos aún se encuentra pendiente hace más de catorce años: en ocasión de las sentencias en los casos de las comunidades Yakye Axa, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek, la Corte IDH consideró que los procesos administrativos de restitución contenidos en la Ley N.º 904/81 desconocieron el principio del plazo razonable y fueron abiertamente inefectivos para atender las solicitudes de reivindicación de las tierras de las comunidades; no mostrando una posibilidad real de recuperación de las mismas<sup>25</sup>. El tribunal interamericano había señalado que el mismo presentaba problemas estructurales:

[...] que impiden que el mismo pueda convivir efectivo: a) restricción en las facultades de expropiación; b) sometimiento del procedimiento administrativo a la existencia de un acuerdo de voluntad entre las partes, y c) ausencia de diligencias técnico-científicas tendientes a encontrar una solución definitiva del problema<sup>26</sup>.

Si a eso sumamos la circunstancia que la propia normativa interna determina veinte hectáreas por familia para las comunidades indígenas de la región Oriental, y que la comunidad Río Apa, según el último Censo de 2012, cuenta con treinta y tres familias, le correspondería una superficie de 660 hectáreas, por lo que lo regularizado solamente representa el 8,3 por ciento de la superficie que le corresponde por derecho<sup>27</sup>. Un porcentaje ínfimo, que aparte de ser insuficiente, llega tres décadas tarde.

24 República de Paraguay. Cámara de Senadores. Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/3786-pueblo-indigena-guana-recibe-titulo-de-propiedad-despues-de-30-anos-de-espera-2019-08-09-06-29-01>.

25 Cfr. Corte IDH. *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 17 de junio de 2005. Serie C, N.º 125, párr. 98, y *Caso Comunidad Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C, N.º 146, párrs. 108 y 112.

26 Cfr. Corte IDH. *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010. Serie C, N.º 214, párr. 145.

27 Última Hora, 09 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/tras-30-anos-lucha-los-guana-reciben-titulos-sus-tierras-n2836987.html>

Dispar suerte corre la comunidad Loma, del pueblo guaraní, a pesar de contar con 10.079 hectáreas de tierras fiscales, reconocidas como Colonia Nacional Indígena desde 1984. En más de 35 años de recurrir a las vías legales y administrativas no pudieron acceder a la titulación de sus tierras, y sufren desde el año 2010 las amenazas y amedrentamiento sistemático de particulares que pretenden la apropiación de estas tierras<sup>28</sup>. Por otra parte, el presente año se volvieron a registrar atropellos en la comunidad Ysati, distrito de Itakyry; en donde se incendiaron viviendas y cultivos por parte de desconocidos<sup>29</sup>; de donde ya habían sido desalojados por civiles armados<sup>30</sup>.

### **Cumplimiento de las sentencias dictadas y acuerdos amistosos celebrados en el sistema interamericano de protección de derechos humanos**

Durante el primer semestre del presente año, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó resolución respecto a la supervisión de cumplimiento de las sentencias recaídas en los casos de las comunidades Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek antes mencionadas, las que visitó entre los días 27 y 29 de noviembre de 2017. Entre los avances del cumplimiento de las sentencias dictadas y acuerdos amistosos celebrados en el sistema interamericano de protección de derechos humanos, se destacan el primer desembolso de los tres que se tienen planificados en tres años, destinados a los proyectos de desarrollo para las comunidades Yakye Axa, Sawhoyamaxa, Xákmok Kásek y Kelyenmagategma, así como la conformación de los comités de implementación del Fondo formalizado mediante Resolución N.º 211/19 del Indí, para la ejecución de los fondos de desarrollo comunitario de las cuatro comunidades citadas, incluidas por el Estado paraguayo en la misma resolución, en el marco del cumplimiento e implementación de las sentencias de la Corte IDH y acuerdo amistoso celebrado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en dichos casos. El comisionado de la CIDH, Joel Hernández, mantuvo reuniones de trabajo en que se abordaron casos que se encuentran en trámite en ese órgano del sistema interamericano, relativos a los reclamos de las comunidades indígenas ayoreo totobiegosode, Yaka Marangatu, del pueblo mbyá, y Kelyenmagategma, del pueblo enxet<sup>31</sup>.

28 Gente, Ambiente y Territorio. *Boletín febrero 2019*. Disponible en <http://gat.org.py/boletin/2019/Febrero/1853>.

29 La Nación, 4 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/03/04/indigenas-denuncian-incendio-de-cultivos-y-viviendas/>.

30 Última Hora, 26 de enero de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/indigenas-fueron-desalojados-un-inmueble-itakyry-n2793958.html>.

31 Ministerio de Relaciones Exteriores, 15 de octubre de 2019. Disponible en <http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/comisionado-de-la-cidh-se-reunio-con-el-canciller-y-continuaran-los-encuentros-con-distintos-organismos>. Para mayor información, se remite al artículo referente a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, incluido en este informe.

## **OBSERVACIONES DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA INDÍGENA**

En julio del presente año, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó sus Observaciones Finales en relación al cuarto informe periódico del Estado sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>32</sup>. En dicha ocasión, hizo referencia a:

los elevados niveles de pobreza entre las comunidades indígenas y las dificultades en el acceso a la educación y la salud; el lento proceso de registro y devolución de tierras y la consecuente falta de acceso integral a sus territorios y recursos naturales; y los pocos avances en la implementación de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (párr. 44).

En sus recomendaciones, el Comité enfatizó la necesidad de implementar las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a los casos Sawhoyamaya, Yakye Axa y Xákmok Kásek, así como garantizar la protección a los recursos y tierras de los ayoreo totobiegosode; además de fortalecer el Instituto Paraguayo del Indígena. Así también, el Estado deberá garantizar el acceso efectivo a procedimientos de resolución de conflictos y acelerar la devolución y el registro de tierras y recursos naturales, además de garantizar el acceso a la educación y a la salud de todos los pueblos indígenas y hacer efectivo el mecanismo nacional de consulta que garantice el consentimiento libre, previo e informado.

## **SITUACIONES DE DESASTRES NATURALES O CALAMIDAD PÚBLICA Y LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO PARAGUAYO**

Copiosas precipitaciones provocaron el aumento del caudal de los principales ríos y arroyos, inundando zonas ribereñas desde finales de 2018. Estas se acentuaron en el primer trimestre, continuando en algunos lugares incluso hasta mediados del año; afectando a diversos departamentos del territorio nacional, entre ellas la mismísima capital. Debido a condiciones topográficas y orográficas que les son propias, en algunos departamentos como los de la región Occidental, el impacto fue aún mayor, tanto por superficie afectada, como por la vulnerabilidad de la población y servicios comprometidos.

Facultado constitucionalmente a expedir leyes de emergencia en casos de desastre o calamidad pública, de conformidad al artículo 202, inciso 13, el Congreso sancionó las leyes N.º 6301/19, N.º 6306/19 y N.º 6308/19, que declararon en situación de emergencia a los departamentos de Boquerón, Pre-

32 Naciones Unidas (2019). Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay. CCPR/C/PRY/CO/4. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en).

sidente Hayes y Alto Paraguay, respectivamente. En el primer caso, por noventa días, en el segundo por ciento veinte y en último, sin mención expresa del plazo<sup>33</sup>.

En estas extremas circunstancias, los pueblos indígenas se encuentran entre los más afectados por desastres naturales o calamidad pública, fenómenos frecuentes y previsibles, lo que aumenta su vulnerabilidad ya particular debido a una situación permanente de denegación estructural de derechos, sin que el Estado asuma medidas que amortigüen los daños o para afrontarlos con mayor facilidad, como la construcción de caminos, por ejemplo, o dotación de recursos adicionales, entre otros. Tomando estas circunstancias en consideración, el Legislativo sancionó la Ley N.º 6319/19, que declaró en situación de emergencia nacional a las comunidades indígenas que conforman los diecinueve pueblos que habitan el territorio de la República. A los efectos de graficar, solo en el municipio de Tte. Irala Fernández, del departamento de Presidente Hayes, hubo doce mil damnificados, sobre todo en las comunidades indígenas, que perdieron entre el 70 y el 100% de sus cultivos.

El desborde de los cauces hídricos también diezmó la salud y la vida de los y las indígenas, quienes se vieron expuestos/as a varias enfermedades, debido a la humedad e insalubridad de la zona. En algunos casos, recorrieron 30 kilómetros a pie para evacuar (acostado en un colchón) a un adulto mayor gravemente enfermo, perteneciente a la comunidad Machete Vaina del pueblo maskoy hasta el nosocomio de Puerto Casado, cuya ambulancia no se encontraba disponible, debido a que fuera destinada a otra región sanitaria<sup>34</sup>.

Una inversión insuficiente en infraestructura vial para las comunidades indígenas, sumada al aislamiento producido por las inundaciones, derivan en la falta de accesibilidad a centros asistenciales, bienes y servicios de salud, los cuales por obligación estatal deben estar al alcance geográfico de los sectores más vulnerables. Sin embargo, el Estado invierte ingentes sumas del erario público para la construcción y mantenimiento de rutas de todo tiempo destinadas a sectores económicos poderosos, en tanto los pueblos indígenas, empujados al extremo y sin percibir avances sustantivos y la falta de caminos de todo tiempo en sus comunidades, se ven forzados a plantear distintas estrategias legales, como la presentación de una acción de servidumbre de paso o plantear leyes de expropiación.

En algunos casos, aun consiguiendo medios de locomoción, las comunidades indígenas se ven imposibilitadas de llegar hasta los centros asistenciales. El manejo de la concesión de caminos públicos para manejo privado, como el caso de la Ruta Ñ, deriva en la conformación de “comisiones de camino”, mayoritariamente integradas por representantes de empresas ganaderas.

33 Gaceta Oficial. Disponible en <http://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/59251>.

34 Paraguay.com, 27 de mayo de 2019. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/abandono-del-estado-evacuan-30-kilometros-a-pie-a-indigena-enfermo-188983>.

Los agentes de estas, considerando únicamente la conservación de los terraplenes, niegan el permiso a angustiados padres y madres indígenas con niños y niñas gravemente enfermos a circular por caminos clausurados por lluvias, bajo la excusa de averiarlos.

Tras 40 días de internación a causa de una meningitis tuberculosa no atendida a tiempo, falleció Rodrigo Navarro, de 12 años de edad, de la comunidad Payseyamexempa'a del pueblo enxet sur. Por otra parte, la niña Fabiana Meza Franco, de 3 años de edad, de la comunidad Casanillo también del pueblo toba maskoy, quien presentaba un cuadro de vómitos y diarrea, falleció en el interior de una ambulancia a causa de una peritonitis, cuando estaba siendo trasladada a un hospital en busca de asistencia médica<sup>35</sup>. A pesar de contar con un tractor que lo trasladaría hasta la Ruta Transchaco, Milciades Garcete Solano, de 5 años de edad, falleció tras padecer un cuadro de diarrea muy severa y desnutrición, ya que estuvo imposibilitado de salir de la comunidad San José, a la que pertenecía, porque miembros de la "comisión de camino" manifestaron que "iban a estropear el camino"; sin embargo, autorizaron el ingreso de transganados<sup>36</sup>.

A mediados de agosto de 2019, un incendio forestal registrado en el Pantanal paraguayo, en la zona fronteriza compartida con Brasil y Bolivia, tuvo su foco más importante en la zona de Bahía Negra, afectándose parte de la Reserva Pantanal Paraguayo y parte del Parque Nacional Río Negro; extendiéndose asimismo a la zona del Monumento Natural Chovoreca. Por Ley N.º 6373/19 se declaró en situación de emergencia ambiental a los departamentos de Alto Paraguay y Boquerón en la región Occidental por un periodo de 60 días, afectados por los focos de incendios forestales. La ley había sido aprobada el 22 de agosto de 2019 por la Cámara de Senadores y sancionada por la Cámara Baja el 4 de septiembre de 2019. La promulgación del Ejecutivo se realizó el 9 del mismo mes. Al día siguiente, por medio de un comunicado, la ONG Guyra Paraguay daba cuenta de los niveles críticos de fuego activo en otros departamentos del país, como Canindeyú, San Pedro, Amambay y Concepción; mientras que en el Chaco los continuos incendios descontrolados afectaban al sector del cerro Chovoreca. Se reportaron 4.592 focos de incendio en la región Oriental entre la semana del 3 al 10 de septiembre, denunciando el mismo patrón de quema de bosques utilizado en el año 2007, para habilitar tierras a campos agropecuarios, incluso en algunas áreas relacionadas a cultivos ilegales en áreas protegidas y zonas boscosas<sup>37</sup>.

El Instituto Forestal Nacional (Infona) abrió investigaciones contra 15 estancias en el departamento de Alto Paraguay donde se registraron incendios,

35 Resumen de Noticias, 4 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.rdn.com.py/2019/05/04/nina-de-tres-anos-muere-por-falta-de-asistencia-denuncian/>.

36 Gente, Ambiente y Territorio. *Boletín abril 2019*. Disponible en <http://gat.org.py/boletin/2019/Abril/1872>.

37 Guyra Paraguay. Comunicado de fecha 10 de septiembre de 2019. Disponible en <http://guyra.org.py/alarmando-nivel-de-incendios-en-todo-el-pais/>.

ante sospechas de que fueron provocados<sup>38</sup>. Según algunas estimaciones, unas 312.528 hectáreas fueron afectadas solamente en el noreste del Chaco paraguayo<sup>39</sup>, en tanto que dos mil indígenas, cuyas comunidades fueron afectadas directamente por los incendios, registraron una gran cantidad de problemas respiratorios<sup>40</sup>.

## AÑO DE LAS LENGUAS INDÍGENAS

A través del Decreto N.º 1075/18, de fecha 28 de diciembre de 2018, el Gobierno nacional declaró al 2019 “Año Internacional de las Lenguas Indígenas”, disponiendo que la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL) coordine las acciones conducentes a la participación de las instituciones públicas, privadas y pueblos indígenas para la conmemoración<sup>41</sup>. Entre las lenguas que se encuentran en peligro están el guaná, tomárho, manjui, sanapaná e ishir; la primera de estas lenguas se encuentra expuesta gravemente a extinción, ya que en la actualidad únicamente es hablada por cuatro adultos mayores<sup>42</sup>. En palabras de la ministra de la Secretaría de Políticas Lingüísticas, Ladislaa Alcaraz de Silvero,

los factores que amenazan la vitalidad de las lenguas son el desplazamiento territorial, las oportunidades laborales y académicas en otras lenguas, el debilitamiento de la transmisión intergeneracional, la actitud lingüística hacia la lengua propia (especialmente en la población joven), los matrimonios y contactos interétnicos<sup>43</sup>.

## CONCLUSIONES

El presente año se ha dotado de un protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado para los pueblos indígenas, siendo aún muy pronto para evaluar su aplicación. Por otra parte, bajo un criterio político, otra iniciativa busca priorizar el poder y crear vías de escape a angustias sociales por sobre una verdadera reforma estructural: convertir al Indi en ministerio. Si se concreta esta pretensión, se ampliaría el aparato

38 Última Hora, 18 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/infona-investiga-15-estancieros-incendios-forestales-el-chaco-n2844492.html>.

39 Infona, 1 de octubre de 2019. *Reporte de focos de calor sobre la República del Paraguay*. Disponible en [http://infona.gov.py/application/files/9615/6994/4188/monitoreo\\_focos\\_conjunto\\_20191001\\_lq9y21vh.pdf](http://infona.gov.py/application/files/9615/6994/4188/monitoreo_focos_conjunto_20191001_lq9y21vh.pdf).

40 La Unión 800 AM, 18 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.launion.com.py/comunidades-indigenas-son-los-que-mas-sufren-incendios-en-chaco-122567.html>.

41 Gaceta Oficial N.º 10, del 15 de enero de 2019. Disponible en [http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle\\_publicacion/58110](http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle_publicacion/58110).

42 Gente, Ambiente y Territorio. *Boletín abril 2019*. Disponible en <http://gat.org.py/boletin/2019/Abril/1880>.

43 Secretaría de Políticas Lingüísticas. Disponible en <http://www.spl.gov.py/es/index.php/noticias/alcaraz-hablo-de-los-desafios-que-enfrentan-las-lenguas-indigenas>.

burocrático, pero sin ganar autonomía, con el peligro de diluir lo indígena a una noción cultural y no de identidad étnica.

Las situaciones de desastres naturales y calamidad pública afectaron duramente a un colectivo en situación permanente de vulnerabilidad. Estas, sumadas a la falta de claridad en el diseño de políticas públicas, aceleraron la salida de la presidenta del Indi. Ante esta circunstancia, pocos avances se advierten en materia de satisfacción de derechos, en especial respecto a restituciones territoriales que siguen siendo pocas e insuficientes y, en los casos excepcionales en que se cumple con los estándares, llegan con demora y nada hace indicar dicho escenario cambiará con el presente Gobierno.

## RECOMENDACIONES

- Mejorar la accesibilidad y el equipamiento de los puestos de salud para las comunidades indígenas, así como la disponibilidad de las medicinas de uso más común.
- Concretar una dirección eficaz respecto al abordaje de caminos de todo tiempo a favor de las comunidades indígenas con un plan progresivo y consensuado, sin que estos queden a merced del arbitrio privado.
- Dejar sin efecto de forma inmediata las Resoluciones P/N.º 447/19 y P/N.º 448/19 del Indi que atentan contra la autodeterminación de los pueblos indígenas.
- Cumplir con las recomendaciones formuladas por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en sus Observaciones Finales al cuarto informe periódico del Estado sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Concretar el cumplimiento íntegro de las sentencias recaídas y acuerdos arribados ante los órganos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

## BIBLIOGRAFÍA

Ayala Amarilla, Óscar (2010). La cuestión indígena y los derechos humanos, frente a los privilegiados de siempre. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2010* (pp. 415-429). Asunción: Codehupy.



DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO

# PIOGODE CHEJÄ YOQUE I DERECHO CHODE TO<sup>1</sup>



Los incendios en el Chaco arrasaron con más de 300.000 hectáreas de bosques, pasturas, palmares y matorrales. Para muchos, las pérdidas son económicas o ambientales, pero para los integrantes del pueblo ayoreo que vive en aislamiento voluntario significa perder parte de su mundo.

**Miguel Lovera, Miguel Ángel Alarcón, Luis María de la Cruz y Jieun Kang**

INICIATIVA AMOTOCODIE

---

<sup>1</sup> *Los incendios también queman derechos* (traducido al idioma ayoreo por Taguide Picanerai).

## INTRODUCCIÓN

En el norte del Chaco paraguayo se registra una intensa deforestación y, este año hubo numerosos incendios forestales<sup>2</sup>. Habitan ahí grupos ayoreo que viven en aislamiento, sin contacto con la sociedad moderna ni con otros ayoreo que viven en comunidades reducidas en los márgenes de su territorio ancestral.

Los incendios que se produjeron entre agosto y octubre de 2019 en el Gran Chaco Americano dejaron un impacto devastador en el territorio ayoreo. El presente informe enfatizará su análisis en la zona de Chovoreca, la de mayor impacto por los incendios y donde se registra la presencia constante de grupos ayoreo aislados<sup>3</sup>.

## MARCO JURÍDICO

En cuanto al marco jurídico nacional, es el Estado, a través del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mades), el que debe controlar y regular las quemas prescriptas por la normativa vigente. La Ley N.º 4014/10, que regula obligaciones en materia de prevención y control de incendios, tiene por objetivo establecer normas aptas para la prevención y el control de incendios rurales, forestales, de vegetación y de interfase.

A partir de su vigencia, en junio de 2010, se encuentra prohibida la quema no controlada de pastizales, bosques, matorrales, barbechos, campos naturales, aserrín o cualquier otro cereal, de leguminosas o tipo de material orgánico inflamable que pudiera generar cualquiera de los incendios definidos en esta ley. Sobre dicha base, la única forma de quema autorizada por la ley es la quema prescripta, que se refiere a la técnica de encendido efectuada bajo condiciones tales que permiten suponer que el fuego se mantendrá dentro de un área determinada<sup>4</sup>.

---

2 La Unión, 11 de enero de 2019. Disponible en <https://www.launion.com.py/paraguay-el-segundo-mayor-pais-en-deforestacion-del-mundo-102680.html>. / Secretaría de Emergencia Nacional, Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, Instituto Forestal Nacional, AEP, Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Agrarias, WWF (2019). *Reporte de Focos de Calor sobre la República del Paraguay*. Disponible en [http://infona.gov.py/application/files/9615/6994/4188/monitoreo\\_focos\\_conjunto\\_20191001\\_lq9y21vh.pdf](http://infona.gov.py/application/files/9615/6994/4188/monitoreo_focos_conjunto_20191001_lq9y21vh.pdf).

3 El artículo toma como objeto de análisis el impacto de los incendios en territorio de los indígenas en aislamiento voluntario. Para interiorizarse en otros temas relacionados a derechos de pueblos indígenas, incluyendo la situación legal del territorio totobiegosode, recurrir al artículo sobre derechos de pueblos indígenas disponible en este informe.

4 Seam [Mades]. Disponible en <http://archivo.seam.gov.py/content/seam-recuerda-vigencia-de-la-ley-de-prevenci%C3%B3n-y-control-de-incendios>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### FALTA DE APLICACIÓN DE LA LEY N.º 4014/10

Obsérvese que en el país no hay capacidad de administrar y hacer aplicar la ley ambiental referida a este tema, como lo confirman los propios funcionarios de la autoridad de aplicación de la normativa ambiental<sup>5</sup>. Antes que ejercerse el control correspondiente, pareciera que el Estado favorece activamente el proceso de privatización y acaparamiento de tierras en el Chaco, permitiendo que los propietarios de tierras manejen los recursos del territorio chaqueño a su conveniencia, así como lo expresara el exministro de Agricultura Marcos Medina a los empresarios ganaderos<sup>6</sup>. De esta manera, los intereses privados se ponen por encima del interés público y del propio Estado.

La falta de aplicación de la Ley N.º 4014/10 ha sido un eslabón clave en el catastrófico desenlace desencadenado por los incendios de campos y forestales de este año. La inacción oficial y la impericia institucional para detener la ejecución de “quemadas de control” de pasturas por parte de particulares y empresarios agropecuarios, han iniciado una espiral expansiva del fuego y sus devastadores impactos<sup>7</sup>. El papel del Estado ha sido, al menos, negligente y solamente al final de la primera quincena de incendios se registran la declaración de “Emergencia Ambiental” en los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, así como las primeras intervenciones institucionales para abordar la creciente calamidad<sup>8</sup>.

En este escenario, el Estado abandona su rol de garante de los derechos humanos comprometidos y pasa a ser cómplice en un proceso de devastación del ambiente y de eliminación del último hábitat de los grupos ayoreo que viven en aislamiento, favoreciendo un proceso genocida<sup>9</sup>.

5 Última Hora, 10 de agosto de 2010. Disponible en <https://www.ultimahora.com/seam-es-incapaz-frenar-la-tala-n347333.html>.

6 RDN, 9 de octubre de 2017. Disponible en <https://www.rdn.com.py/2017/10/09/viceministro-asegura-que-la-deforestacion-no-es-un-problema/>.

7 Chaco Sin Fronteras, 15 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.chacosinfronteras.com/2019/09/15/incendios-en-el-norte-del-chaco-fuego-esta-descontrolado/>.

8 El País (Costa Rica), 19 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.elpais.cr/2019/09/19/izquierda-en-paraguay-impulsa-proyecto-de-ley-por-inaccion-del-gobierno-ante-incendios/>.

9 Iniciativa Amotocodie, Unión de Nativos Ayoreo del Paraguay (2009).

## LO QUE REVELAN LOS INCENDIOS

### Consideraciones sobre los incendios de campos en el Chaco paraguayo

Normalmente, los incendios forestales y de campos en el Chaco paraguayo se verifican entre los meses de agosto a octubre, con mayor incidencia entre mediados de agosto a mediados de septiembre<sup>10</sup>. El origen de estos fuegos es, en su totalidad, antropogénico, pues el fuego es utilizado de manera consuetudinaria en el manejo de las pasturas, en base a la práctica de la “quema controlada” de campos, efectuada con el fin de facilitar el crecimiento del follaje de la pastura, manteniendo sus condiciones de nutrición y palatabilidad<sup>11</sup>. Esta práctica tradicional, aunque siempre con impactos considerables para la biodiversidad y el ambiente en general, se realizaba sobre áreas circunscriptas a ambientes dominados por formaciones naturales, tanto topográficas como vegetales dominantes en el paisaje, haciendo que tanto la disponibilidad de material combustible como las condiciones de humedad, vientos y espacio de expansión estén subordinadas a la capacidad de contención de los ecosistemas existentes en el ámbito rural productivo. Cabe resaltar que esta técnica se aplicaba originalmente en las praderas y sabanas naturales.

Los pueblos originarios del Chaco y otros pobladores antiguos también adoptaban la práctica de quema, a veces, según la necesidad y las condiciones aptas para crear su zona de cultivo en su vida tradicional, pero siempre en una dimensión incomparablemente reducida a la que hoy se observa en grandes haciendas agroganaderas.

### Los derechos quemados

Los impactos negativos de los incendios son claramente discernibles (Mapa 1). La Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), en su análisis de los incendios, señala que se devastaron 312.000 hectáreas de bosques en la región del Chaco<sup>12</sup>.

La Ley N.º 4016/10 regula la práctica de las “quemadas controladas” de pasturas y de vegetación. Además, crea mecanismos de prevención y alerta temprana que podrían evitar los incendios una vez iniciados. El problema es que no se cumple. Así lo reconoce el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mades), al instar a los municipios del país a que conformen la “Red Para-

10 Iniciativa Amotocodie, 24 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.iniciativa-amotocodie.org/2019/09/24/consideraciones-sobre-los-incendios-en-el-chaco-paraguayo/>.

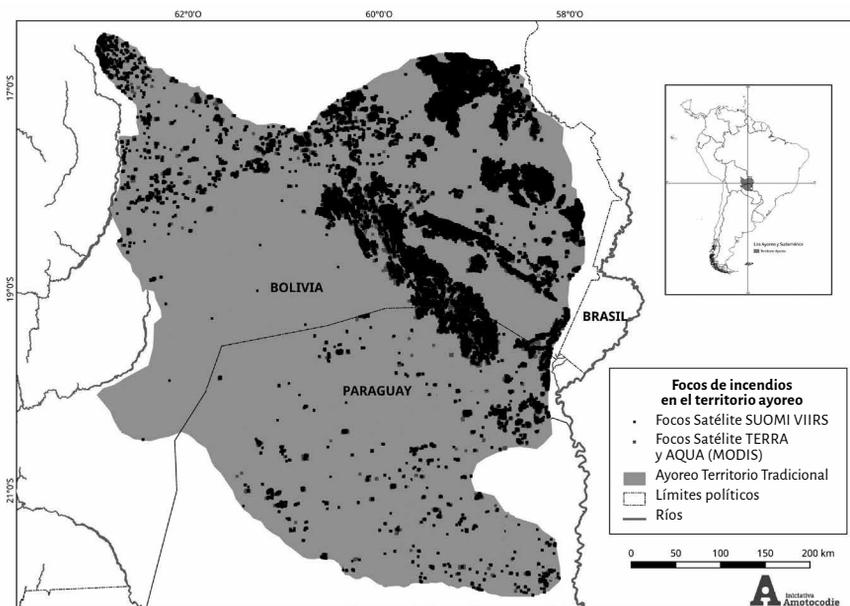
11 Ídem.

12 Efe, 1 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.efc.com/efe/america/sociedad/mas-de-300-000-hectareas-devastadas-por-los-incendios-en-paraguay-segun-un-informe/20000013-4076960>.

guaya de Prevención, Monitoreo y Control de Incendios<sup>13</sup>. La referida ley ha estado vigente desde el año 2010. Los incendios, así, no pueden considerarse una práctica realizada inocentemente, sino que se trata de una acción dolosa que voluntariamente ignora los derechos humanos de los indígenas a su territorio.

Como ya se verifica ahora, los incendios, además, implican la pérdida de los corredores que conectan los remanentes de bosques y de otros hábitats utilizados por los ayoreo aislados. Para ellos, las consecuencias pueden resultar fatales, conformándose así una situación de genocidio de este pueblo que vive en aislamiento voluntario.

### Mapa 1. Territorio ayoreo bajo fuego



Fuente: Iniciativa Amotocodie.

### ¿Quiénes son los ayoreo aislados de Chovoreca?

Chovoreca es parte del territorio tradicional del pueblo ayoreo, en particular, del grupo local conocido como garaigosode (habitantes de los campos naturales), situada al noreste del Chaco paraguayo, frontera con el territorio boliviano. Se estima que ahí se mueve al menos un grupo de ayoreo aislados de

13 Mades, 22 de agosto de 2019. Disponible en <http://www.mades.gov.py/2019/08/22/mades-pide-hacer-cumplir-la-ley-4014-10-sobre-prevencion-y-control-de-incendios/>.

los varios que todavía existen en Paraguay y Bolivia<sup>14</sup>. Los últimos reportes de presencia de ayoreo aislados coinciden con los incendios forestales en su territorio, entre agosto y octubre de 2019<sup>15</sup> (Mapa 2). Aquino Picanerai, líder de la comunidad Campo Loro, hijo de un gran líder garaigosode, manifestó al recorrer la zona incendiada:

Esto significa que alguien vino a quemar la casa de los aislados. Quemó el lugar donde están los aislados y los animales silvestres, porque el bosque es una casa que protege, que da vida, que da alimentos para ellos, da agua<sup>16</sup>.

**Mapa 2. Pérdidas territoriales del pueblo ayoreo en Chovoreca**



Fuente: Iniciativa Amotocodie.

### El silencio de Eami<sup>17</sup>

La región hoy asolada por el fuego está vacía. No hay vida. “Eami no nos habla más”, afirmaron los ancianos y las ancianas cuando observaron su territorio arrasado por los incendios. Estas palabras indican el desencuentro

<sup>14</sup> *El Caso Ayoreo*, op. cit.

<sup>15</sup> Reportes de informantes asociados a Iniciativa Amotocodie (2019).

<sup>16</sup> Aquino Picanerai, líder de la comunidad Campo Loro. Comunicación personal.

<sup>17</sup> *Eami o erami*, palabra ayoreo que hace referencia a un ser con personalidad que designa su bosque, su mundo, su naturaleza, su territorio.

con Eami, que los coloca en un estado de consciencia de una nueva realidad, donde están autoexpulsados de Eami, al sentirse separados de ella. En dos años, aproximadamente, según estimaciones de los sabios ayoreo, empezará a regenerarse la región si los *coñones*<sup>18</sup> la dejan tranquila; en 60 o 70 años podría parecerse un tanto a lo que fue la región hasta apenas unos meses atrás. “Ahora deben buscar zonas donde cazar y recolectar, algunas de esas áreas están no lejos de Garai, pero también los alrededores están con pocos recursos porque hay mucho humo y miedo por el incendio”, afirma el anciano indígena Mateo Sobode.

## CONCLUSIONES

Actualmente se verifica la destrucción total de un ecosistema único que los ayoreo llaman Garai, que dio nombre al grupo local que lo habitaba: garai-gosode. Ellos encontraron parte de su mundo destruido, carbonizado. Un ayoreo lo comparó con la tragedia de Hiroshima. ¿Qué ocurrió con la gente cuando aquella devastación total? ¿Cómo harán los aislados para sobrevivir? Los incendios ocurridos sobre territorio ayoreo avanzaron a un ritmo acelerado, generando gran impacto en la vida presente y futura de los ayoreo aislados.

El impacto sobre los aislados es mayor, ya que su cosmovisión y cultura dependen en absoluto de los recursos naturales. El monte chaqueño es su hábitat y solo allí pueden desarrollar su modo de vida único. En medio de esto, es posible imaginar la generación de crisis al interior del grupo, una crisis por la escasez, una crisis social, una crisis cultural y una crisis histórica.

## RECOMENDACIONES

En cuanto al territorio, el Estado debe:

- reconocer el territorio tradicional ayoreo en el norte del Chaco, en base a su derecho de autodeterminación.

Con relación a las comunidades del pueblo ayoreo que viven en aislamiento, conocidas como silvícolas, el Estado paraguayo debe:

- otorgar el reconocimiento oficial y legal de los derechos de los ayoreo silvícolas.

18 Los ayoreo llaman *coñone* a toda persona que no es indígena.

En cuanto a la situación del territorio después de los incendios registrados, el Estado debe:

- declarar pausa ambiental, que implica que no debe realizarse actividad alguna en las áreas afectadas para favorecer la regeneración natural.
- suspender la aplicación de las licencias ambientales para el cambio de uso de suelo (de deforestación y transformación de la vegetación en carbón y en pasturas) vigentes en el Chaco.
- disponer de medidas para emprender la rehabilitación de las áreas degradadas, con participación del pueblo ayoreo.
- mantener la categoría de áreas protegidas de las zonas incendiadas.
- aumentar (en número de unidades y en superficie de las existentes) las áreas protegidas en el norte del Chaco.
- restituir las superficies del Parque Nacional Cerro Chovoreca deforestadas con posterioridad a su creación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

De la Cruz, Luis; Lovera, Miguel; Alarcón, Miguel; Kang, Jieun (2018). En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 67-82). Asunción: Codehupy.  
Iniciativa Amotocodie y Unión de Nativos Ayoreo del Paraguay (2009). *El Caso Ayoreo*.

DERECHOS DE LAS PERSONAS VIVIENDO CON VIH Y SIDA

# ENFRENTANDO EL ESTIGMA Y LA DISCRIMINACIÓN COMO ESTRATEGIA PARA CONTROLAR LA EPIDEMIA DEL VIH



Pensar en el control o el fin de la epidemia del VIH y el sida no solamente depende de los adelantos científicos y médicos. También se requiere superar las barreras que imponen el rechazo, el estigma y la discriminación hacia quienes viven con VIH y sida. En este sentido -a excepción del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social- existe una débil intervención de las instituciones del Estado para luchar contra esas barreras.

**Martín Negrete y Juan Sebastián Cabral**

FUNDACIÓN VENCER

## INTRODUCCIÓN

Es importante reconocer que, en Paraguay, en materia del VIH/sida se han alcanzado logros tales como el aumento de la cobertura de testeo, el acceso a medicamentos antirretrovirales y otras infecciones de transmisión sexual. Pero también se debe analizar que aún existen muchos desafíos que enfrentar para dar una respuesta eficiente a la epidemia.

Siguen siendo una constante los casos de discriminación hacia personas que viven con VIH y sida, principalmente en lo relacionado a la vulneración del estado serológico, que consiste en la divulgación del estado de VIH por parte del personal de salud, seguido de los casos de discriminación en los ámbitos laboral, educativo y familiar.

A la luz de las evidencias –el aumento de denuncias y casos documentados sobre discriminación hacia personas con VIH en diferentes ámbitos, por ejemplo–, se ha continuado con la incidencia y el seguimiento de las recomendaciones, tanto en el sector público como el privado, a fin de implementar de manera inmediata los artículos de la Ley N.º 3940/09, cuyo objeto es

garantizar el respeto, la protección y la promoción de los Derechos Humanos en el tratamiento de las personas que viven y son afectadas por el VIH y el Síndrome de Inmunodeficiencia (SIDA) y establecer las medidas preventivas para evitar la transmisión.

## MARCO JURÍDICO

Al no existir cambios sustanciales en el marco normativo referido a los derechos de las personas viviendo con VIH/sida, se remite a los artículos de esta temática, contenidos en los informes de derechos humanos anteriores<sup>1</sup>.

## RECOMENDACIONES DEL CDH

En julio de este año, el Comité de Derechos Humanos (CDH) examinó al Paraguay. En sus observaciones finales, el Comité expresó su preocupación por la persistencia de la discriminación por estado serológico.

El Comité continúa preocupado por la ausencia de un marco jurídico exhaustivo contra la discriminación, así como por la persistencia de la discriminación contra [...] personas infectadas por el VIH [sic], especialmente en las áreas de educación, salud y empleo [...] (CDH, 2019: párrafo 14).

---

<sup>1</sup> En tal sentido, consultar Negrete y Cabral (2018).

Por lo tanto, recomendó:

- a) Adoptar una legislación exhaustiva que prohíba la discriminación en todos los ámbitos, incluyendo la discriminación múltiple, directa e indirecta, tanto en el sector público como en el privado, por todos los motivos enumerados en el Pacto;
- b) Garantizar la plena protección contra la discriminación, tanto en la ley como en la práctica, contra [...] **personas infectadas por el VIH**, incluyendo a través del aumento de los programas de formación para agentes del orden y de seguridad y de más campañas de sensibilización que promuevan la tolerancia y el respeto de la diversidad (CDH, 2019: párrafo 15).

## ESTRATEGIA 90-90-90

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) –en especial el número 3: “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”–, los países que forman parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>2</sup> se propusieron poner fin a la epidemia del sida como amenaza para la salud pública para 2030.

En ese contexto, se lleva adelante la **Estrategia 90 90 90**<sup>3</sup>, cuyos objetivos son lograr que en el 2020 el:

- **90%** de las personas que viven con el VIH conozcan su estado serológico respecto al VIH,
- **90%** de las personas diagnosticadas con el VIH reciban terapia antirretroviral continuada, y
- **90%** de las personas que reciben terapia antirretroviral tengan supresión viral.

Estas estrategias tienen un enfoque basado en los derechos humanos, esencial para poner fin al sida como amenaza para la salud pública. Esto crea un entorno propicio para que las respuestas al VIH puedan tener éxito, y se reafirme la dignidad de las personas que viven con el VIH o que son vulnerables al mismo.

2 OPS Paraguay. Disponible en [https://www.paho.org/par/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1625:la-69a-asamblea-mundial-de-la-salud-culmino-sus-sesiones&Itemid=212](https://www.paho.org/par/index.php?option=com_content&view=article&id=1625:la-69a-asamblea-mundial-de-la-salud-culmino-sus-sesiones&Itemid=212).

3 Onusida (2018). *90-90-90 Un ambicioso objetivo de tratamiento para contribuir al fin de la epidemia del sida*. Disponible en <https://www.unaids.org/es/resources/909090>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA

Según el informe de la situación epidemiológica del VIH/sida en Paraguay (MSPyBS/Pronasida, 2018)<sup>4</sup>, desde el inicio de la epidemia en 1985 hasta el 2018, estaban registradas un total de 19.811 personas con infecciones relacionadas al VIH, de las cuales 6.020 fueron categorizadas como sida. En el 2018 se diagnosticaron 1.564 nuevos casos, observándose un incremento de 4 nuevos diagnósticos por día.

Hasta el año 2018, las muertes relacionadas con la infección del VIH fueron de 4.853 personas, estimándose una población que vive con el VIH de 21.198 personas. La tasa de notificación de los casos de VIH ha ido aumentando en los últimos 5 años en ambos sexos<sup>5</sup>; en los hombres se observa un incremento en más de 4 puntos por cada 100.000 habitantes del sexo masculino, y en cuanto a las mujeres, se observa un incremento de 1,5 puntos por cada 100.000 habitantes.

La distribución de los nuevos diagnósticos de VIH según género muestra que las mujeres representan un 28,96%, los hombres 70,14% y las personas trans 0,9%. A nivel geográfico, las tasas de nuevas infecciones han aumentado desde 2010, siendo la capital y el departamento Central las zonas con mayores tasas de infección por VIH.

### PLAN ESTRATÉGICO DE LA RESPUESTA NACIONAL AL VIH/ SIDA/ITS 2014-2018: AVANCES Y DESAFÍOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON VIH

Durante el 2018 se realizó una evaluación del Plan Estratégico de la Respuesta Nacional al VIH/sida/ITS 2014-2018, identificando sus avances y nodos estratégicos, con el fin de generar evidencias para el próximo periodo de planificación. Se evaluaron los cuatro ejes estratégicos del Plan: 1. Promoción, Prevención y Comunicación; 2. Atención integral del VIH/sida, Coinfección TB/VIH y otras ITS; 3. Información Estratégica y 4. Gobernanza.

Por otro lado, durante el segundo semestre de 2019 se ha iniciado el proceso de elaboración del nuevo Plan Estratégico de la Respuesta Nacional al VIH 2019-2023. Hasta el cierre de este informe, dicho documento se encontraba aún en proceso de revisión y validación.

4 MSPyBS. Disponible en <https://www.mspbbs.gov.py/dependencias/pronasida/adjunto/62ddce-INFEPiVIH2018120720192.pdf>.

5 Corresponde al Informe Epidemiológico MSPyBS/Pronasida 2018. Epidemiológicamente hablando, se hace la distinción entre hombres y mujeres como género, y entre los nuevos casos se detalla a la población trans que corresponde a identidad de género.

Uno de los principales hallazgos de la evaluación del Plan Estratégico 2014-2018 fue la débil transversalización de los enfoques de derechos humanos, género, diversidad e interculturalidad, ya que estos, si bien estaban en el documento como principios declarativos, no se concretizaron a nivel operativo mediante objetivos, metas o indicadores que permitiesen monitorear su efectiva implementación. Esto generó que aspectos claves en la respuesta al VIH, como el abordaje del estigma y la discriminación hacia personas con VIH, quedaran diluidos y sin avances significativos que reportar (OPS, 2019).

Por otro lado, la excesiva focalización de toda respuesta al sector salud con una débil articulación con otras políticas (pobreza, violencia, género, medio ambiente, etc.) fue otra dificultad encontrada. Esto obstaculizó una respuesta realmente integral, abordando los principales determinantes sociales que generan vulnerabilidad en las personas con VIH (OPS, 2019).

A continuación se describen los avances y los desafíos<sup>6</sup> en relación al acceso y disfrute de los derechos humanos en general y el derecho a la salud en particular de las personas con VIH, de acuerdo a cada eje estratégico del Plan Estratégico de la Respuesta Nacional al VIH/sida/ITS 2014-2018<sup>7</sup>.

### **Eje estratégico 1: Promoción, prevención y comunicación**

**AVANCES.** Trabajo articulado entre organizaciones de la sociedad civil y el Pronasida en materia de prevención primaria y aumento de la cobertura del testeo del VIH y sífilis. Entre el 70% hasta el 95% de todos los testeos administrados en hombres que tienen sexo con hombres, personas transgéneros y mujeres trabajadoras sexuales fue realizado desde las organizaciones civiles.

**DESAFÍOS.** Retiro progresivo de los fondos para sostener las acciones de prevención en poblaciones claves. El Estado no muestra una clara voluntad política para absorber los costos de las acciones de prevención, una vez que los fondos de la cooperación internacional se retiren.

### **Eje estratégico 2: Atención Integral del VIH/sida, coinfección TB/VIH y otras ITS**

**AVANCES.** Aumento de la cobertura para el acceso al testeo del VIH, sífilis y hepatitis B, así como del diagnóstico. También se ha ampliado el número

6 Pronasida/OPS (2018). Informe Final. Evaluación del Plan Estratégico de la Respuesta Nacional al VIH/sida/ITS 2014-2018. Inédito.

7 El proceso de evaluación del Plan Estratégico de la Respuesta Nacional al VIH 2014-2018 se ha desarrollado desde una lógica participativa y multisectorial. Se ha conformado un equipo técnico con participación de la sociedad civil, que ha acompañado al equipo consultor durante todo el proceso, desde la planificación, la implementación y la validación del documento final. Toda la evaluación ha garantizado la participación protagónica de la sociedad civil y de las poblaciones afectadas por la epidemia. El informe de la evaluación es el reflejo de la participación de todos los actores claves en la respuesta nacional al VIH, y no solamente del sector gubernamental.

de Servicios de Atención Integral (SAIS) del VIH. Esto permitió aumentar el número de personas testeadas, diagnosticadas y en tratamiento.

**DESAFÍOS.** Asimetría de la cobertura y disponibilidad de insumos entre las regiones sanitarias y los servicios de salud. Se identificó falta de insumos, sobre todo para el tratamiento de las ITS y algunas infecciones oportunistas. Aún persisten el estigma y la discriminación como barrera para el acceso, la vinculación y la retención de las personas con VIH (en especial de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad<sup>8</sup>) en los servicios de salud.

### Eje estratégico 3: Información estratégica

**AVANCES.** Incremento de estudios de prevalencia de comportamentales en poblaciones clave, con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y de base comunitaria. Generación de mayor y mejor información estratégica para una oportuna toma de decisiones a nivel programático.

**DESAFÍOS.** La información, saberes y conocimientos generados desde la sociedad civil no siempre son considerados como información oficial por parte del Estado. Se percibe que existe una subestimación de las capacidades técnicas de la sociedad civil para generar información de calidad que fortalezca el sistema de información estratégica del VIH. Por otro lado, no se implementó ningún sistema de monitoreo de los casos de vulneración de derechos a las personas con VIH en el sistema de salud. Estos casos son identificados y abordados generalmente por la sociedad civil mediante las denuncias remitidas por los afectados.

### Eje estratégico 4: Gobernanza

**AVANCES.** El principal logro fue la creación del Consejo Nacional del Sida (Conasida), el cual está llamado a ser la máxima instancia de gobernanza de la respuesta al VIH en Paraguay. En este consejo están representadas todas las poblaciones más afectadas, a través de sus organizaciones de base y organizaciones civiles.

**DESAFÍOS.** El principal desafío es la falta de financiación de la Respuesta Nacional al VIH y los recortes presupuestarios al Ministerio de Salud, en el cual recae la rectoría de la Respuesta Nacional. En este sentido, el Estado no ha dado señales claras sobre la intención de absorber los gastos de las acciones de prevención –tanto del VIH/ITS, como del estigma y de la discriminación– desarrolladas por la sociedad civil y focalizadas en las poblaciones clave.

8 De acuerdo al Plan Estratégico de la respuesta al VIH 2014-2018, las poblaciones expuestas a mayor vulnerabilidad para adquirir el VIH en Paraguay son: mujeres transgéneros, hombres que tienen sexo con hombres, mujeres trabajadoras sexuales, usuarios de drogas y población indígena.

## LA VIOLENCIA DE GÉNERO COMO UN DETERMINANTE SOCIAL QUE GENERA VULNERABILIDAD AL VIH

Durante el 2018 y en el marco del proyecto regional “Acelerando la acción regional a favor de los Derechos Humanos, Sexuales y la No Violencia contra las Mujeres con VIH en América Latina y el Caribe”, financiado por el Fondo Mundial de la Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria y ejecutado por la Comunidad Internacional de Mujeres viviendo con VIH/sida (ICW Latina) y sus diferentes capítulos nacionales, se realizó un estudio regional sobre violencia y mujeres con VIH en siete países de Latinoamérica y el Caribe hispano (Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana)<sup>10</sup>, logrando alcanzar a 955 mujeres viviendo con el VIH. Como producto complementario al estudio, se realizó una “Propuesta de atención integral de los casos de violencia contra mujeres con VIH en América Latina”, con líneas estratégicas para ser adaptadas a las necesidades de cada país.

En el caso de Paraguay, el estudio arrojó cifras elevadas de violencia hacia las mujeres con VIH. En los últimos doce meses, entre las que habían experimentado violencia ejercida por la pareja, el 30% sufrió violencia física; 48% violencia sexual y 29% violencia física y sexual. Igualmente, el 50% indicó haber experimentado alguna vez algún tipo de violencia por personas diferentes a la pareja y el 64% reportó al menos una situación de violencia sexual por cualquier persona antes de cumplir los 15 años. La violencia institucional es ampliamente extendida entre las mujeres paraguayas. El porcentaje que reportó que alguna vez les han negado servicios de salud sexual y reproductiva debido a su condición de VIH fue: anticonceptivos (28,6%), información en salud sexual (64,6%), virus del papiloma humano (31,3%). Por otro lado, según datos del Pronasida del MSPyBS, el grupo con mayor riesgo de no adherencia al tratamiento o abandono es el de las mujeres<sup>11</sup>, inclusive en mayor proporción en relación a poblaciones altamente estigmatizadas, como los hombres que tienen sexo con otros hombres y las personas transgénero. Normalmente, la violencia de género hacia las mujeres no es una temática trabajada desde las políticas del VIH, ya que no es abordada como un determinante social, tanto como factor de riesgo para la transmisión del VIH como factor de riesgo para la no adherencia al tratamiento en mujeres que ya viven con el VIH.

9 Luciano, D.; Negrete, M.; Hayle, F. (2018). Estudio Regional sobre violencia en mujeres con VIH. ICW/HIVOS, Panamá, 03 de diciembre de 2018. Presentación de resultados preliminares.

10 Este estudio fue desarrollado íntegramente por organizaciones de base comunitaria conformada por mujeres con VIH. Todas estas organizaciones forman parte de la Comunidad Internacional de Mujeres viviendo con VIH/sida (ICW Latina). Disponible en <http://icwlatina.org/page-full/quienes-somos/>.

11 Comunicación personal por parte de la Dra. Gloria Aguilar, jefa del Departamento de Información Estratégica del Programa Nacional de Control de Sida/ITS (MSPyBS), junio de 2019. Esta información no cuenta con un estudio publicado.

Las prevalencias de todas las violencias muestran el trayecto que marca la vida de las mujeres con VIH, antes y después del diagnóstico. Violencia y VIH serían parte de un proceso circular, donde la violencia generaría vulnerabilidad al VIH y el VIH aumentaría la vulnerabilidad a la violencia. El sector salud es la principal puerta de entrada y de captación de mujeres con VIH que sufren violencia, pero es donde menos lo denuncian. Esto genera una oportunidad para integrar la detección, atención y seguimiento del VIH y de la violencia al interior de los establecimientos de salud.

## CONCLUSIONES

Como fenómenos sociales, el estigma y la discriminación siguen impactando de forma particular en las personas que viven con VIH, constituyendo uno de los principales determinantes de la salud y un factor estructural que condiciona el acceso y disfrute de los derechos humanos en general y los derechos de la salud en particular de las personas con VIH. Esto se traduce en mayor carga de enfermedad y muerte.

El Estado, en conjunto con las acciones de la sociedad civil organizada y de las personas con VIH, han avanzado significativamente en el mejoramiento de los servicios de salud (cobertura del testeo, diagnóstico y tratamiento). Sin embargo, este avance en materia sanitaria no ha ido a la par de los avances en materia de derechos humanos. El estigma y la discriminación siguen siendo parte de una epidemia que no es posible controlar únicamente con medicamentos y tratamientos.

A los fenómenos del estigma y la discriminación asociados al estado serológico, se suma otro determinante social que no ha sido abordado por parte de la política del VIH y sida en Paraguay. Es el caso de la violencia basada en género en mujeres que viven con el VIH. En el 2018 se ha realizado por primera vez un estudio de alcance regional sobre violencia en mujeres con VIH, arrojando elevadas cifras de violencia en todas sus manifestaciones. Estos resultados fueron utilizados como insumos por parte de las organizaciones de la sociedad civil para incidir en el proceso de planificación estratégico de la Respuesta Nacional al VIH para el próximo periodo (2019-2023). En dicho Plan Estratégico, por primera vez se ha logrado incluir a la violencia de género como un determinante social fundamental a ser abordado desde las diferentes acciones y estrategias. También se han logrado incluir en el Plan Nacional estrategias de integración de servicios de salud y con servicios de atención a la violencia, así como actividades de capacitación a proveedores de salud para detectar casos de violencia en las mujeres con VIH que asisten a los Servicios de Atención Integral (SAIS), donde realizan sus tratamientos para el VIH.

A excepción del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, existe una débil intervención de otras dependencias del Estado. El desafío, en este sentido, es lograr que otros sectores gubernamentales (Ministerios de la Mujer, de Educación, de la Niñez y Adolescencia, entre otros) asuman este compromiso y transversalicen en sus respectivas políticas, planes y programas la temática del VIH, el estigma, la discriminación y la violencia de género.

Es fundamental generar una verdadera respuesta nacional al VIH, que tenga un carácter multisectorial. Es importante abandonar la idea de que el VIH es una responsabilidad exclusiva del sector salud y generar acciones de sensibilización e incidencia para que otros sectores se involucren en la respuesta a la epidemia del VIH y, sobre todo, a la respuesta a la discriminación y a la violencia que experimentan las personas con VIH y todas las intersecciones que entran en juego (sexo, género, etnia, situación socioeconómica, edad, orientación e identidad sexo-genérica, etc.). Sin superar las barreras que imponen el estigma, la discriminación y la violencia hacia personas que padecen VIH, no se podrá controlar y poner fin a la epidemia en Paraguay.

## RECOMENDACIONES

- Consolidar el Consejo Nacional del Sida (Conasida) como máxima instancia de gobernanza de la Respuesta Nacional al VIH, con el objetivo de aumentar los recursos destinados a la prevención y tratamiento en VIH/sida, de manera que se garantice la sostenibilidad en la respuesta a la epidemia de manera universal, con equidad, integralidad, y garantizando procesos de participación ciudadana.
- Implementar de manera efectiva la Ley N.º 3940/09.
- Armonizar las normativas, procedimientos y protocolos institucionales, alineando los mismos a las disposiciones de la Ley N.º 3940/09.
- Socializar ampliamente el contenido y alcance de la Ley N.º 3940/09 a todas las instituciones del Estado y designar al interior de cada organismo una instancia responsable de garantizar el cumplimiento de la ley,
- Recibir y derivar los casos de violación de los derechos humanos relacionados al VIH/sida a las instancias correspondientes.
- Asegurar los recursos financieros y técnicos para dar sustentabilidad a la Respuesta Nacional al VIH/sida.

- Aumentar el presupuesto asignado al Pronasida, incrementando de forma anual recursos destinados a acciones de prevención, principalmente, y blindando el presupuesto para la compra de medicamentos antirretrovirales (ARV), reactivos para pruebas laboratoriales y medicamentos para infecciones de transmisión sexual.
- Incorporar acciones concretas de prevención y mitigación del estigma y la discriminación relacionados con el VIH en el nuevo Plan Estratégico de la Respuesta Nacional al VIH 2019-2023.
- Traversalizar la temática del VIH en las diferentes políticas públicas que abordan los determinantes sociales relacionados al VIH (igualdad, educación, disminución de la pobreza, violencia, género, niñez, juventud y adolescencia, entre otros). Contar con información estratégica del VIH con una perspectiva de género y de los determinantes sociales de la salud, explicando así las diferencias observadas entre las diversas poblaciones.
- Incorporar en toda la política del VIH la intersección con la violencia de género, tanto a nivel de los servicios como en la formulación de planes, programas y proyectos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comité de Derechos Humanos, CDH (2019). Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico al Paraguay. Documento CCPR/C/PRY/CO/4, 20 de agosto de 2019.
- Legislación Nacional. Ley N.º 3940/09.
- Luciano, D.; Negrete, M.; Hayle, F. Estudio Regional sobre violencia en mujeres con VIH. ICW/HIVOS. Panamá, 03 de diciembre de 2018. Presentación de resultados preliminares.
- Negrete, Martín y Cabral, Juan Sebastián (2018). Derechos Humanos para todos y todas. Pongamos fin a la epidemia del VIH. En *Yypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp.83-91). Asunción: Codehupy.
- MSPyBS/Pronasida (2018). *Informe Epidemiológico 2018*. Asunción: MSPyBS/Pronasida.
- OPS/OMS-Paraguay (2019). *Evaluación del Plan Estratégico de la Respuesta Nacional al VIH 2014-2018*. Informe sin publicar. Asunción.
- OMS (2013). *Directrices consolidadas sobre el uso de medicamentos antirretrovirales para el tratamiento y la prevención de la infección por VIH*.
- Onusida (2014). Informe de déficits y diferencias. Ginebra: Onusida.

DERECHOS DE LAS PERSONAS LGTBI.  
DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL,  
IDENTIDAD Y EXPRESIÓN DE GÉNERO

# MBORUVICHA OJYPYATÝRŌ JOAYHUE'ÿ, IMBARETEVE ÑEMBOYKE<sup>1</sup>



Varios gobiernos municipales y los Poderes Ejecutivo y Legislativo se muestran muy permeables a las demandas anti-LGTBI<sup>2</sup> de grupos antiderechos<sup>3</sup>. Esto genera un ambiente de odio que desemboca en situaciones como la sucedida en Hernandarias, donde las personas que marchaban pacíficamente fueron agredidas. El Poder Judicial emite un fallo histórico en el primer juicio por asesinato a una persona trans en el Paraguay, condenando al asesino a la pena máxima, reconociendo que sus motivaciones fueron el odio y la discriminación.

**Rosa Posa Guinea**

AIREANA, GRUPO POR LOS DERECHOS DE LAS LESBIANAS<sup>4</sup>

**Erwing Augsten**

RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN

**Mariana Sepúlveda**

PANAMBI, ASOCIACIÓN DE TRAVESTIS, TRANSEXUALES Y TRANSGÉNEROS DEL PARAGUAY

- <sup>1</sup> *Cuando las autoridades alientan el odio, la discriminación aumenta* (traducido al idioma pai tavytera por Gregorio Gómez).
- <sup>2</sup> LGTBI o TLGBI, Personas Trans, Lesbianas, Gays, Bisexuales, Intersexuales. Aunque se usa de forma indistinta LGTBI, TLGBI, este último visibiliza más a las personas trans y travestis. También se utiliza en este artículo "personas de las disidencias sexuales y genéricas", donde se visibiliza el desacuerdo con un sistema que impone una sola forma de identidad/expresión de género y de orientación sexual, y además se incluyen otras identidades como personas no binarias, pansexuales, *queer* y otras expresiones.
- <sup>3</sup> Grupos antiderechos, también denominados antigénero, son fundamentalistas católicos y evangélicos, extremistas, ultraconservadores. Son grupos cuyo objetivo principal es obstaculizar el avance de los derechos de las personas LGTBI y/o la igualdad. Estos grupos se autodenominan "provida y profamilia".
- <sup>4</sup> Agradecimientos a Judith Grenno, Carolina Robledo y Airym Sarta (Aireana) por su colaboración en este informe.

## INTRODUCCIÓN

En años anteriores se habló de estancamiento y retroceso (Cfr. Posa Guinea et al., 2018). Es difícil imaginar cómo se puede retroceder más sin haber avanzado realmente. Nunca como ahora tenemos tantas instituciones y autoridades del país declarándose contra los derechos TLGBI de forma abierta utilizando referencias a la Biblia y la Constitución Nacional, incluso exponiendo una retórica de protección a la infancia como excusa para ejercer la violencia contra TLGBI.

La Cámara de Diputados se declaró “provida y profamilia” el 19 de diciembre de 2018<sup>5</sup> y la Cámara de Senadores le siguió el 21 de marzo de 2019<sup>6</sup>. Una declaración es un posicionamiento ideológico, no se trata de una ley, pero sí configura un marco simbólico que busca ser monolítico. El Parlamento representa la pluralidad ideológica de los partidos votados, no existe una unidad de pensamiento, pero con estas declaraciones se busca posicionar la idea de que esa es la posición oficial del órgano que emite la declaración.

En el periodo del informe se registra solo una municipalidad (la de Presidente Franco) que se haya declarado “provida y profamilia”<sup>7</sup>, pero varios municipios le antecedieron en estos últimos años<sup>8</sup>: Encarnación, Ciudad del Este, Ñemby, Luque y Limpio (2017), Filadelfia (2018). La ciudad de Hernandarias lo hizo el 6 de julio de 2017.

Ese marco le sirvió al intendente actual de Hernandarias para intentar censurar<sup>9</sup> la marcha TLGBI en esa ciudad mediante una resolución en la que comunica a la Policía y al Ministerio Público que la movilización ha sido prohibida, lo cual animó a la gente a violentar la movilización, generando un clima de terror para quienes se manifestaron que, además, recibieron pedradas, insultos, amenazas con armas, algo que no había sucedido hasta ahora en el Paraguay.

Al mismo tiempo, el movimiento social crece y las marchas reivindicativas se desarrollan en varias ciudades del país como Pedro Juan Caballero y Encarnación. Tampoco había sucedido hasta ahora que estos grupos antiderechos hubieran presentado recursos de amparo para prohibir las marchas en Asunción y Encarnación. Estos recursos presentados fueron rechazados *in limine*<sup>10</sup>.

5 Cámara de Diputados, 19 de diciembre de 2018. Disponible en <http://www.diputados.gov.py/ww5/index.php/noticias/camara-de-diputados-se-declara-pro-vida-y-pro-familia>.

6 Última Hora, 21 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/camara-senadores-se-declara-provida-y-profamilia-n2808466.html>.

7 Resolución N.º 1137, del 11 de noviembre de 2019.

8 Algunas, como Carmen del Paraná, en Itapúa, anularon esta declaración.

9 En el artículo 2 de la resolución dice, literalmente: “prohibir al grupo denominado Diversxs la marcha o caminata del municipio y distrito de Hernandarias”.

10 Se refiere al rechazo de una acción por defectos formales y sin entrar a debatir el fondo de la cuestión.

Discriminaciones en los lugares públicos, el resurgir de la tortura con las mal llamadas “terapias de reconversión” en manos generalmente de grupos evangélicos, violencia en las familias, son hechos que configuran el panorama de los derechos TLGTBI en Paraguay en 2019.

Entre los aspectos positivos está la celebración del primer juicio por asesinato de una persona trans, el 1 de octubre de 2019 en Luque, que resultó en la condena a la pena máxima para el asesino con el reconocimiento de que el crimen fue impulsado por el odio y la discriminación a las personas trans. Es la primera vez que el Estado lo reconoce.

El otro aspecto positivo lo constituye la decisión de la ciudad de Carmen del Paraná (Itapúa), que dejó sin efecto la resolución que la declaraba “Ciudad de Dios, Provida y Profamilia” (N.º 52/18). La decisión se tomó el 12 de noviembre de 2018 (Resolución N.º 61/18), argumentado el artículo 24 de la Constitución Nacional que establece que ninguna confesión tendrá carácter oficial, “corrigiendo de esta forma el error conceptual de atribuir determinada religión a una persona jurídica carente de voluntad propia”<sup>11</sup>.

A 60 años del primer registro de defensa de los derechos de la disidencia sexual en Paraguay<sup>12</sup> (caso Aranda, 1959) y a 30 años de la caída de la dictadura, estos discursos de odio actuales nos remiten al contexto de la última dictadura militar que persiguió, torturó, privó de libertad a personas que consideraban peligrosas, entre ellas las pertenecientes a la disidencia sexual. Vivimos un retroceso sin haber avanzado.

## MARCO JURÍDICO

El derecho a la igualdad de las personas TLGTBI se encuentra establecido en el artículo 46 de la Constitución Nacional, que establece que la discriminación está prohibida en Paraguay. Adicionalmente, el artículo 25 establece la libre expresión de la personalidad, que incluye la protección de la identidad y la expresión de género de las personas travestis, transgénero y transexuales. Asimismo, el Estado paraguayo ha ratificado numerosos instrumentos internacionales que prohíben la discriminación y establecen la obligación estatal de tomar medidas para prevenir, sancionar y erradicar la discriminación<sup>13</sup>. En el periodo del informe no se registran avances en el marco legisla-

11 Texto de la resolución, disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2018/12/05/dejan-sin-efecto-resolucion-que-declaraba-a-carmen-del-parana-ciudad-provida/>.

12 Después de la represión a personas de la disidencia sexual y genérica en septiembre de 1959 a partir del crimen del locutor Bernardo Aranda el 1 de septiembre de 1959, hubo una protesta anónima en forma de carta que reivindicaba los derechos humanos. Más información en [www.108memorias.org](http://www.108memorias.org).

13 Entre ellos se encuentran la Convención Americana de Derechos Humanos (o Pacto de San José de Costa Rica), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

tivo. Sigue pendiente de tratamiento el proyecto de ley “Julio Fretes” contra toda forma de discriminación.

## **EL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS EXAMINA A PARAGUAY Y EMITE RECOMENDACIONES SOBRE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA HACIA PERSONAS LGTBI**

Este año, el Estado paraguayo fue examinado por el Comité de Derechos Humanos (CDH), encargado de vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Entre las recomendaciones que da al Estado paraguayo (publicadas el 20 de agosto de 2019), se encuentran las de:

- a) Adoptar una legislación exhaustiva que prohíba la discriminación.
- b) Garantizar la plena protección contra la discriminación, tanto en la ley como en la práctica, contra mujeres, personas afroparaguayas, pueblos indígenas, personas con discapacidad, trabajadoras y trabajadores sexuales, personas LGBTI y personas infectadas por el VIH, incluyendo a través del aumento de los programas de formación para agentes del orden y de seguridad y de más campañas de sensibilización que promuevan la tolerancia y el respeto de la diversidad.
- c) Adoptar e implementar políticas efectivas para la protección de las personas LGBTI y trabajadoras y trabajadores sexuales y asegurar que los casos de discriminación y violencia cometidos por particulares o agentes del Estado contra estas personas sean sistemáticamente investigados, que los responsables sean sancionados con penas adecuadas, y que las víctimas obtengan una reparación integral (CDH, 2019: párrafo 15).

## **SITUACIÓN DEL DERECHO**

Tal como se mencionó, la avanzada antiderechos no cesa en sus intentos de forzar declaraciones por parte de entidades públicas (Cámara de Diputados, 2018<sup>14</sup> y Senadores, 2019)<sup>15</sup> y gobiernos municipales como “provida y profamilia”, alejándose del mandato constitucional del Estado laico (art. 24 de la Constitución Nacional) y de la protección de todas las personas y todas las familias. Intentan impedir el ejercicio de derechos constitucionales generando clima de tensión y odio entre la ciudadanía. Este año no fue la excepción. Grupos de presión antiderechos instaron a los gobiernos locales (Hernandarias<sup>16</sup> y Encarnación) a prohibir el ejercicio del derecho a la reu-

14 Honorable Cámara de Diputados. Disponible en [http://www.diputados.gov.py/wws/index.php/noticias/camara-de-diputados-se-declara-pro-vida-y-pro-familia?ccm\\_paging\\_p=140](http://www.diputados.gov.py/wws/index.php/noticias/camara-de-diputados-se-declara-pro-vida-y-pro-familia?ccm_paging_p=140).

15 SIL(Py). Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115563>.

16 Última Hora, 27 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/municipalidad-hernandarias-se-declara-provida-y-profamilia-n2846253.html>.

nión, manifestación y libre expresión. Esto no es todo: valiéndose de figuras legales como el amparo constitucional intentaron prohibir la 16 Marcha por los derechos LGTBI de Asunción que fue rechazada por los magistrados por extemporánea<sup>17</sup>.

En la misma línea del año anterior, una vez más, los representantes comunales de las municipalidades de Encarnación (departamento de Itapúa) y Hernandarias (departamento de Alto Paraná) desarrollaron una serie de estrategias y acciones con la intención de prohibir o dificultar la realización de actividades relacionadas alrededor del 30 de septiembre, Día Nacional por los Derechos LGTBI. Discursos de odio, presión a las autoridades por parte de grupos de iglesias, hasta una resolución (Resolución N.º 3076/19) donde se prohíbe la realización de la Segunda Marcha del departamento de Alto Paraná en la ciudad de Hernandarias<sup>18</sup>.

El amparo presentado en Encarnación solicitó como medida cautelar de urgencia la prohibición de la marcha TLGTBI en Encarnación para “evitar la flagrante e inminente lesión de derechos”<sup>19</sup> aludiendo al interés superior del niño por el supuesto daño emocional que podría sufrir al presenciar “actos homosexuales ylésbicos”<sup>20</sup>. En el texto, señalan que no se trata ni de censura ni de discriminación porque los derechos de la niñez van primero y les estarían protegiendo de un posible hecho punible que se va a cometer. El juez Gustavo Arzamendia, a través de la Sentencia Definitiva (SD) 9/2019, rechazó por improcedente el amparo constitucional, exponiendo que la marcha es legal, que no se trata de ningún hecho punible, que la libertad de manifestación está garantizada. Ante esto, la y los accionantes promovieron una apelación, que fue declarada inoficiosa por el Tribunal de Apelación de la circunscripción de Itapúa<sup>21</sup>.

## **ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) Y CAPÍTULO SOBRE DERECHOS LGTBI**

En 2019, la Asamblea General de la OEA se llevó a cabo del 26 al 28 de junio en la ciudad de Medellín, Colombia. Durante la misma y por un año más, Paraguay encabezó el bloque de países que se declaran “provida y profamilia”, oponiéndose en todo momento a la inclusión de cualquier palabra en la resolución general que pudiera implicar la protección de derechos, incluso básicos de las personas LGBTTTTI. Nuestro país no solo lideró el bloque anti-

17 ABC Color, 10 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/10/corte-confirma-rechazo-al-amparo-contra-la-marcha-lgtbi-de-asuncion/>.

18 ABC Color, 27 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/09/27/intendente-prohibe-una-marcha-lgbt-en-hernandarias/>.

19 Texto del recurso de amparo promovido por Isabel Krawcxuk, Sebastián Martín y Carlos Vargas contra la marcha a realizarse el 29 de septiembre en la ciudad de Encarnación, expediente 40/2019.

20 Ibidem.

21 Jueza Patricia Palacios y jueces Cristino Yeza y Fausto Cabrera.

derechos, también lideró una cruzada lobista fundamentalista, de la cual se desprende que la sola existencia de personas LGBTTTI les molesta peligrosamente.

De todas maneras, y si bien Paraguay, Jamaica y Santa Lucía fueron líderes entre los países que se opusieron a los derechos TLGBI desde un principio, la resolución obtenida volvió a ser exitosa este año, ya que avanzó en el reconocimiento de los derechos de las personas intersex. Adicionalmente, es importante resaltar que la resolución tiene el menor número de notas al pie de página que se hayan incluido hasta el momento, desde que se inició esta práctica en el 2013. Los países que optaron por incorporar los pies de página fueron: Barbados, Guatemala, Jamaica, Trinidad y Tobago, Paraguay, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía<sup>22</sup>. Asimismo, en esta Asamblea General, se incluyó un enfoque de diversidad sobre orientación sexual e identidad de género en la resolución sobre seguridad hemisférica<sup>23</sup>, que permite adoptar el Plan de Acción Hemisférico para servir de guía a la elaboración de políticas públicas de prevención y reducción del homicidio intencional.

## **UN HITO HISTÓRICO EN LA JUSTICIA. JUICIO POR EL ASESINATO DE ROMINA VARGAS**

La primera vez en la historia que llega a juicio un caso de asesinato a una persona trans. El 1 de octubre de 2019 se llevó a cabo el primer juicio oral y público por uno de los 61 casos de crimen de odio, el cual corresponde al asesinato de Romina Vargas. El hecho ocurrió el 15 de octubre de 2017. A casi dos años de la imputación al joven Blas Antonio Amarilla, de 24 años de edad, fue hallado culpable y condenado a 25 años de prisión por el asesinato de Romina Vargas. Si bien este hecho fue caratulado como homicidio doloso, sin tener en cuenta las agravantes de odio por identidad de género, la fiscal interviniente Ana Giralá alegó que el crimen cometido fue por odio a personas trans, travestis y trabajadoras sexuales<sup>24</sup>. Argumentó sobre el odio y la discriminación hacia las personas trans como motivación para el crimen. En el juicio se recogieron los testimonios de dos personas trans presentes durante el asesinato; mientras la representante del Ministerio Público les llamaba por su nombre social, el juez les llamaba por su nombre legal. En el fallo, el juez dejó claro que el móvil del crimen fue la intolerancia, el odio y “el placer de matar a personas con opciones de vida diferentes”.

Este juicio es muy importante para las personas trans y para todo el movimiento TLGBI en Paraguay, ya que significa que las voces de las personas trans fueron escuchadas y que el Estado reconoció por primera vez la existencia de un crimen por odio y discriminación.

<sup>22</sup> Resolución AG/RES. 2941 (XLIX-O/19), 28 de junio de 2019.

<sup>23</sup> Resolución AG/RES. 2945 (XLIX-O/19), 28 de junio de 2019.

<sup>24</sup> La Nación, 1 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/10/01/historico-25-anos-de-prision-por-asesinato-de-una-trans/>.

## CASOS

### ROHENDU

En la línea telefónica Rohendu<sup>25</sup> se han recibido 106 casos desde diciembre de 2018 hasta octubre de 2019 (Gráfico 1). Es importante señalar un aumento del 70% de llamadas en las últimas semanas después del ataque a la marcha TLGBI en Hernandarias. La mayoría de los casos se refiere a la búsqueda de herramientas para afrontar la discriminación y para conocer actividades de información y organización como colectivo. La discriminación al interior de las familias sigue sucediendo lastimosamente con frecuencia: se traduce en aislamiento, violencia, búsqueda de torturas para modificar la orientación sexual o expresión de género de las personas. La expulsión de lugares públicos o el atropello al derecho a la educación son algunos de los motivos por los que las personas TLGBI buscan asesoramiento.

**Gráfico 1. Casos recibidos por el servicio Rohendu (Aireana) y Panambi. Diciembre 2018 a octubre 2019**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>25</sup> Rohendu es la línea de atención telefónica para casos de discriminación por orientación sexual o identidad y expresión de género de Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas. Más información disponible en <https://www.aireana.org.py/tomando-fuerza/ro-hendu/>.

Desde octubre 2018 a octubre 2019, la organización Panambi recibió un total de 70 casos de denuncias por diferentes hechos de discriminación a personas trans, amenaza y agresión física.

En total, las dos organizaciones mencionadas han recibido 176 casos en el periodo del informe, lo que equivale a alrededor de un caso cada dos días. Cabe recordar que estas cifras no representan el total de casos existentes, son apenas los que llegan a las organizaciones.

## SEGUIMIENTO DE CASOS DE CRÍMENES A PERSONAS TRANS

Dos casos ocurrieron en el 2018 y siguen su curso judicial. En el mes de octubre de 2019 se dio un nuevo caso.

**ADA MÍA NAOMI GÓMEZ (29 AÑOS).** Oriunda de Paraguari, fue asesinada el 27 de agosto de 2018. Se determinó la fecha del juicio oral y público para mayo de 2020.

**NICOL FERREIRA (31 AÑOS).** Oriunda de la ciudad de Obligado (Itapúa). Nicol fue encontrada muerta en su domicilio con ocho puñaladas de arma blanca el 28 de septiembre de 2018. Hasta la fecha no ha habido avances en la investigación, ya que se desconocen a los autores del hecho. La causa se encuentra a cargo de la Unidad N.º 1, perteneciente a la fiscal Griselda Cáceres; caratulada “Causa N.º 674/2018; Personas innominadas s/ supuesto hecho punible de homicidio doloso en Obligado”.

**SOLEDAD SOLER FERNÁNDEZ (42).** Oriunda de Pedro Juan Caballero. Soledad fue asesinada de 9 disparos la noche del lunes 7 de octubre de 2019 cuando caminaba detrás del condominio privado “Villa del Sol” de Pedro Juan Caballero (Amambay). La víctima se desempeñaba como guardia de seguridad y estaba acompañada de su compañero de trabajo, quien fue testigo de cómo un joven encapuchado de 20 años la venía siguiendo por varias cuadras. Al pasar por una zona oscura, le disparó a Soledad Soler Fernández sin llevar en la huida ninguna pertenencia. Según las investigaciones, no se trataría de un asalto debido a la cantidad de disparos que recibió Soler, sino que fue un asesinato premeditado. En el momento de la redacción de este informe, la investigación sigue en curso.

## CAMBIOS DE NOMBRE

Los cambios de nombre no han avanzado. En el periodo del informe, se registra que la Cámara de Apelaciones, que se encuentra estudiando el cambio

de nombre de Mariana Sepúlveda, envió una consulta al pleno de la Corte Suprema de Justicia. El expediente fue elevado al Tribunal en lo Civil, integrado por los camaristas Giuseppe Fossati López, Eusebio Melgarejo Coronel y Raúl Gómez Frutos. Antes de resolver, los magistrados decidieron enviar el caso en consulta a la Corte<sup>26</sup>.

## DISCRIMINACIÓN EN EL ESPACIO PÚBLICO

La discriminación hacia las personas trans y travestis en espacios públicos se ha incrementado en el último año. En el mes de octubre de 2019, dos activistas de la organización Transitar denunciaron haber sido expulsadas de los baños de mujeres del Shopping Multiplaza por guardias de seguridad, que las agredieron verbalmente y las obligaron a salir del centro comercial mientras algunas personas filmaban el hecho. Cada año suceden estos hechos de discriminación en varios shoppings o centros comerciales contra LGTBI.

## VIOLENCIA FAMILIAR Y TORTURA

Alicia<sup>27</sup>, de 23 años, vivía con su familia en la ciudad de Luque. Cuando les contó a sus familiares que empezó una relación con una chica, comenzaron a hostigarla y la echaron de la casa. Ella se fue a vivir con su pareja. Tras unos meses, su padre fue a buscarla para decirle que aceptaban su relación y pedirle que volviera a la casa familiar. Ella accedió, pero días después de regresar, la llevaron a un centro evangélico y la encerraron por tres meses para “curarla”. En el lugar le sacaron el celular para que esté totalmente incomunicada. Fue sometida a un “tratamiento” para cambiar la orientación sexual, donde le decían que ella tenía un demonio dentro y que en ese momento no era una persona. A causa de tanta presión recibida, intentó suicidarse. El padre de Alicia contactó con la pareja y le dijo que ya no le busque a su hija porque ella había cambiado. Al salir del centro, Alicia buscó a su pareja, le contó lo que sucedió y se escapó de su casa. La familia la amenazó con hacerle perder el trabajo y se instaló frente a la casa donde vivían para amedrentarlas. Ellas decidieron hacer una denuncia policial del caso, pero luego no continuaron el proceso.

Estos centros evangélicos deben ser identificados. Se trata de lugares de tortura ilegales cubiertos con una fachada religiosa. Las sociedades paraguayas de Psiquiatría y de Psicología se manifestaron hace años<sup>28</sup> acerca de que no pueden existir terapias para algo que no es una enfermedad. Es urgente una

26 ABC Color, 25 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/2019/08/25/pleno-de-la-corte-debate-sobre-cambio-de-nombre-de-emmanuel-por-mariana/>.

27 Nombre ficticio. El caso fue recepcionado por Rohendu en el periodo que abarca este informe.

28 Sociedad Paraguaya de Psicología. Comunicado del 26 de mayo de 2017 [Facebook]. Disponible en <https://m.facebook.com/235504249800110>. La Sociedad Paraguaya de Psiquiatría publicó un comunicado en 2011 (ver Informe 2011).

intervención del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS)<sup>29</sup> sobre estas “terapias de reconversión” y la intervención del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, puesto que se trata de lugares de encierro obligado para las personas.

## **ATAQUE A LA MARCHA EN HERNANDARIAS Y SUS CONSECUENCIAS**

El domingo 29 de septiembre se realizó la primera marcha por los derechos TLGTBI en Hernandarias con el mismo lema que el de Asunción: “Ñamopuá Sasõ Oñonvidepa” (Construyamos Libertad para Todes), organizada por Diversxs<sup>30</sup>. Aunque la prohibición de la municipalidad es inconstitucional, porque no puede estar por encima del derecho constitucional a la manifestación, el intendente Rubén Rojas ordenó sacar el mobiliario urbano de la plaza donde se iba a desarrollar el evento. Con el aliento y complicidad de las autoridades, grupos antiderechos organizaron lo que denominamos “el sabanazo”, que consistió en poner sábanas en los costados del recorrido de la marcha, supuestamente para que niñas y niños no vean.

Cuando se inició la marcha, comenzaron también los insultos por parte de los grupos antiderechos y con los insultos lanzaron piedras, mostraron armas, cercaron a la marcha, quemaron la bandera del arcoíris. Según el testimonio de activistas TLGTBI participantes, en medio de la marcha había niños tirando piedras con hondita a quienes se manifestaban (además de las piedras que provenían de detrás de las sábanas). En todo momento la policía se mostró pasiva: cuando las personas manifestantes estaban acorraladas por una horda desatada, la policía propuso sacarles en un ómnibus, en vez de dispersar a las personas agresoras. Después de horas de tensión, finalmente pudieron salir. Hubo tres personas heridas<sup>31</sup>.

Los hechos de violencia verbal, ataques de odio, violencia física, amedrentamiento, amenazas, burlas y un sinnúmero de otras estrategias dirigida a los cuerpos de las personas que pretendían marchar pacíficamente en la ciudad de Hernandarias en conmemoración del Día Nacional por los Derechos LGBTI, representan un peligro alarmante para la integridad física de las personas, para el ejercicio del derecho a la libre expresión, así como otros derechos constitucionales como la libertad de reunión y asociación.

29 EPA, 25 de junio de 2019. Disponible en <http://www.epa.com.py/2019/06/25/pastor-evangelico-trato-de-liberar-a-tonito-de-la-homosexualidad/>.

30 Amnistía Paraguay, 29 de julio de 2019. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/latest/education/2019/07/diversxs-project-latin-america-the-caribbean/>.

31 ABC Color, 30 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresia/interior/2019/09/30/marcha-por-la-diversidad-sexual-deja-violentos-incidentes-en-hernandarias/>.

La utilización de los derechos de la infancia para justificar la violencia contra TLGTBI es una herramienta perversa que toca las emociones de la gente. Si algo es presentado como una amenaza para niños y niñas, se justifica y entiende que “se defienda”, cuando en realidad es una manipulación emocional para realizar ataques.

Estos discursos de odio hacia las personas no heteronormadas legitiman el uso de la violencia como forma corriente de actuar de estos grupos antiderechos para impedir el ejercicio de derechos. A pesar de la violencia sufrida por las personas participantes de esta actividad<sup>32</sup>, en ningún momento fueron abordadas por las fuerzas del orden. Es más, testimonios de las personas sobrevivientes de estas agresiones señalan que los agentes de policía hacían caso omiso a la situación, algunos de ellos hasta estaban de parte de la masa violenta e incluso las insultaron.

Este desenlace no es casual, teniendo en cuenta que ya en varias ocasiones el intendente de esta ciudad ha realizado acciones en contra de la comunidad LGTBI. Un ejemplo fue la prohibición del juego de vóleybol en una plaza en horarios de la noche, alegando que pretende “evitar la presencia de parejas de homosexuales en espacios públicos”<sup>33</sup>. Todos los discursos de odio pronunciados por autoridades municipales de Hernandarias propiciaron un clima de legitimación del uso de la violencia por parte de grupos antiderechos.

La concejala departamental de Alto Paraná, Sandra Miranda, declaró a varios medios de prensa que le parecía perfecto que se prohiban las manifestaciones de organizaciones TLGTBI<sup>34</sup> y el intendente de Encarnación, Luis Yd, manifestó que, por principios cristianos, estas marchas estaban en contra de las buenas costumbres<sup>35</sup>.

## CONCLUSIONES

Estamos en una coyuntura política donde se vuelve necesario fortalecer los derechos ya garantizados por la Constitución y los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado paraguayo, como el derecho a la manifestación, a la libre expresión, a la no discriminación. Ningún derecho debe ser conculcado con excusas o argumentos de índole religiosa en el marco de un Estado sin religión oficial.

32 780 AM Radio Primero de Marzo, 30 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.780am.com.py/ataque-a-marcha-lgbt-de-hernandarias-genera-indignacion-en-redes/>.

33 Última Hora, 1 de abril de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/intendente-quiere-evitar-presencia-homosexuales-una-plaza-n2810922.html>.

34 ABC Color, 8 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/08/me-parece-perfecto-que-sea-prohibida-afirma-concejal-con-respecto-a-nueva-marcha-lgbti-en-cde/>.

35 Extra, 28 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.pressreader.com/paraguay/extra-paraguay/20190928/282372631342920>.

El Estado debe garantizar los derechos de todas las personas, independientemente de su religión, adscripción política, raza/etnia, orientación sexual, identidad/expresión de género y otras muchas razones por las que se discrimina. No debemos permitir que se relativicen derechos ya conquistados.

## RECOMENDACIONES

- Que se apruebe el proyecto de ley “Julio Fretes” contra toda forma de discriminación.
- Que la Corte Suprema de Justicia declare la inconstitucionalidad de la Resolución de Hernandarias.
- Que las fuerzas públicas desarrollen protocolos de acción para la protección y garantía de los derechos civiles y políticos y, sobre todo, la protección de la integridad física de las personas participantes en manifestaciones y marchas.
- Que en la comisión de hechos punibles se tomen como un agravante las cuestiones de orientación sexual y de género dentro de las motivaciones para su ejecución.
- Que se tipifique dentro del Código Penal el agravante de orientación sexual e identidad de género.
- Que el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) intervenga en los espacios de encierro de iglesias evangélicas.
- Que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social prohíba las torturas llamadas “terapias de reconversión”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comité de Derechos Humanos (2019). Observaciones finales a Paraguay, documento CCPR/C/PRY/CO/4, 20 de agosto de 2019.
- Posa Guinea, Rosa et al. (2018). Más sometido que soberano: el Estado paraguayo se cierra a los derechos de las personas LGTBI. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 93-106). Asunción: Codehupy.
- Robledo, Carolina (2011). Somos más de 108. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe. Derechos Humanos en Paraguay 2011* (p. 150). Asunción: Codehupy.

DERECHOS DE LAS MUJERES

# QAQ QAECA CAM NAUO'O DAMASOXO NAN YAMAUO NAN SHEGAXAUA,QAQ QAE'CA LENAXAC CAN DELDAYE JAQO'O LENATANAQUIE<sup>1</sup>



El título de este artículo sobre violencia de género y hacia las mujeres remite a la oprobiosa actuación de autoridades diversas, fiscales, jueces y juezas en distintos y sonados casos judiciales ocurridos durante el periodo de este informe, que muestran la falta de sensibilidad de género de ciertos agentes de la Justicia en hechos de violencia hacia mujeres, adolescentes y niñas. Persecuciones judiciales y sentencias cuyos contenidos responden a un sistema de justicia patriarcal y machista hacen lejano el cumplimiento de las leyes nacionales y los compromisos internacionales asumidos por el Estado paraguayo, respecto a la protección, prevención, sanción y eliminación de la violencia de género.

**Myrian González Vera<sup>2</sup>**

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

- <sup>1</sup> *Acceso igualitario a la Justicia: ¿con qué jueces, con qué instituciones?* (traducido al idioma qom por Elisabeth Ramírez). El título está inspirado en las reflexiones de Marta Lamas, respecto al hartazgo que viven las mujeres ante la violencia y la falta de acceso igualitario a la justicia (2018: 146).
- <sup>2</sup> La recolección de datos para la elaboración de este artículo fue realizada por Ofelia Martínez y Mirna González. La información oficial proviene de las siguientes instituciones públicas: Ministerio de la Mujer, Dirección General de Prevención y Seguridad de la Policía Nacional, Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación y Dirección de Planificación del Ministerio Público, así como de la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia, del Poder Judicial.

## INTRODUCCIÓN

“¿Ha aumentado la violencia de género<sup>3</sup>?”. Esa es la pregunta recurrente ante la cantidad de feminicidios, acosos sexuales, violencia intrafamiliar, abusos sexuales y violaciones que se publican diariamente. No es posible responder con exactitud porque la situación social y jurídica de las mujeres ha ido cambiando paulatinamente desde los años setenta del siglo pasado; gracias a las luchas feministas se han conquistado derechos para la igualdad, pero la violencia se ha exacerbado. Sin embargo, las mujeres de este siglo XXI ya no callan. Se sienten titulares de esos derechos ganados y se han hartado de vivir oprimidas, violentadas.

Las consignas de los últimos años en la región: #bastadeviolencias, #Niumamenos, #Abajoelpatriarcado, #Metoo (#Yotambién), #Abortolegal, entre otras, son expresiones contundentes de ese hartazgo; por ello, no es posible asegurar que la violencia haya crecido, pero sí se puede afirmar que las denuncias han aumentado y que actualmente se vive un tiempo de disputas entre un sistema social opresor, machista y patriarcal<sup>4</sup>, y un modelo de sociedad más igualitario y no discriminatorio para las mujeres. Las manifestaciones contra la violencia de género son globales; jóvenes y adolescentes, mayoritariamente, hoy copan y tiñen las calles de verde o lila para aclamar que no permitirán ser violentadas como sus madres o abuelas. Sin dudas, la situación ha cambiado.

Pero, sin embargo, todavía falta mucho. En Paraguay, sonados casos de violencia de género que ocurrieron dentro del periodo de este informe muestran cómo operan estas disputas: por un lado, funcionarios públicos desprecian la igualdad jurídica y social y actúan convencidos de que las mujeres deben continuar viviendo bajo el sometimiento del poder masculino; por el otro, si bien el Estado ha acompañado el proceso de cambios legislativos y de implementación de políticas públicas, lo ha hecho con una actuación fluctuante y resultados poco alentadores, porque en realidad se ha quedado en el discurso de la igualdad de género y no se ha ocupado de implementar transformaciones revolucionarias a través de su acción política. Revolucionar implica cambios profundos dentro de este sistema aun profundamente patriarcal del Estado, esto es, modificar patrones culturales que todavía son

3 En este artículo se utiliza violencia de género, aun cuando en las leyes nacionales el concepto utilizado es violencia contra la mujer. Según María Nieves Rico: “Se entiende por violencia de género el ejercicio de la violencia que refleja la asimetría existente en las relaciones de poder entre varones y mujeres, y que perpetúa la subordinación y desvalorización de lo femenino frente a lo masculino. Esta se caracteriza por responder al patriarcado como sistema simbólico que determina un conjunto de prácticas cotidianas concretas, que niegan los derechos de las mujeres y reproducen el desequilibrio y la inequidad existentes entre los sexos. La diferencia entre este tipo de violencia y otras formas de agresión y coerción estriba en que en este caso el factor de riesgo o de vulnerabilidad es el solo hecho de ser mujer” (1996: 11).

4 Patriarcado “es la manifestación e institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y niños/as de la familia y la ampliación de ese dominio sobre las mujeres en la sociedad en general”. Lerner, Gerda (1986). En Fontenla, Marta (2008). *Diccionario de estudios de género y feminismo*. Editorial Biblos. Disponible en <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1396>.

hegemónicos y que se basan en la supremacía y dominación masculinas en casi todos los ámbitos de la política estatal.

El presente artículo<sup>5</sup> aborda el marco jurídico y las políticas públicas vigentes, el registro de casos de organismos públicos; algunos casos que muestran diversas formas que asume la justicia patriarcal y que han tenido una fuerte repercusión pública, y finalmente se presentan algunas recomendaciones para mejorar la gestión estatal.

## MARCO JURÍDICO

Los años noventa del siglo pasado fueron tiempos clave para instalar en la agenda pública que la violencia hacia las mujeres es un problema social y no una cuestión a ser mantenida dentro del ámbito privado y de la familia: primero surgieron compromisos internacionales y después leyes nacionales para prevenir, proteger y sancionar la violencia contra las mujeres. Las principales normas jurídicas que abordan la cuestión son<sup>6</sup>:

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY (1992).** Principalmente, los artículos 4 del derecho a la vida, la integridad física y psicológica; artículo 24 de la libertad religiosa y la ideológica; artículo 46 del derecho a la igualdad y la no discriminación; artículo 48 de la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer; artículos 7, 61 y 68 sobre el derecho a la salud integral; artículo 60 del derecho a la protección contra la violencia en el ámbito familiar y el artículo 73 del derecho a la educación.

**CONVENIOS INTERNACIONALES RATIFICADOS.** Ley N.º 1215/86: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), cuya Recomendación N.º 19/94 fue actualizada en 2017 por la Recomendación N.º 35<sup>7</sup>; y la Ley N.º 605/95: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (más conocida como Belém do Pará).

**PRINCIPALES LEYES NACIONALES.** Ley N.º 5777/16 De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia; Ley N.º 1600/00 Contra la violencia doméstica; Ley N.º 496/95 “Que modifica el Código del Trabajo” (Ley N.º 213/93); Ley N.º 1160/97, Código Penal y sus modificaciones referidas a la vio-

5 Este artículo sobre violencia hacia las mujeres se complementa con otros que se incluyen en este informe sobre Derechos de las mujeres trabajadoras sexuales; Trata de personas, laboral y sexual de niños, niñas y adolescentes; Derechos de las niñas, niños y adolescentes; Garantías de igualdad y no discriminación hacia las mujeres.

6 Mayor información sobre el marco legal se encuentra en González: 2018.

7 La recomendación amplía el concepto de violencia contra la mujer, señalando que “la expresión ‘violencia por razón de género contra la mujer se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia’. CEDAW/CC/35. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>.

lencia sexual y violencia familiar; Ley N.º 1/92 que modifica el Código Civil y la Ley N.º 45/1991 Del divorcio y su posterior modificación por Ley N.º 5422/11.

Este año se sancionó la Ley N.º 6281/19, que establece la obligatoriedad de incluir información sobre violencia contra la mujer en las boletas del servicio público de energía eléctrica y agua potable. Su objetivo es difundir –a través de la inclusión de leyendas con números de teléfonos de atención gratuita para la atención en las boletas de esos servicios– que la violencia contra la mujer es un delito y animar a la población a denunciarla<sup>8</sup>.

## **PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE LEYES: INTERESANTES INICIATIVAS LEGISLATIVAS AÚN SIN DEFINICIÓN**

Una de las acciones emprendidas este año por los ministerios del Interior y de Justicia es acelerar la reglamentación de la Ley N.º 5863/17 “Que establece la implementación de los dispositivos electrónicos de control”, que permitiría disminuir la población carcelaria. Además, se pretende modificar la ley para extender el uso de los dispositivos a personas privadas de libertad por hechos punibles de violencia familiar “para cumplir doble propósito, aplicación de una pena menos gravosa al encarcelamiento y la protección de la víctima”<sup>9</sup>.

Se sabe que en Paraguay las cárceles son lugares donde se violan prácticamente todos los derechos humanos de las personas privadas de libertad; por ello, es auspicioso que se implementen medidas para disminuir la superpoblación carcelaria; sin embargo, la modificación de la ley –para incluir como beneficiarias del Sistema de Monitoreo por Dispositivos Electrónicos de Control (Simdec) a personas acusadas penalmente por violencia familiar (artículo 229, Código Penal)– debe contemplar protocolos de aplicación que consideren los niveles de peligrosidad de las personas procesadas o condenadas que podrían beneficiarse con dicha medida, debido a que muchos feminicidios han sido cometidos por hombres con antecedentes de violencia familiar y que habían sido denunciados de manera reiterativa<sup>10</sup>.

8 Disponible en <http://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/58863>.

9 Declaraciones de Alejandra Peralta, viceministra de Política Criminal del Ministerio de Justicia. Última Hora, 8 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/iniciaran-uso-pulsera-electronica-procesados-violencia-familiar-n2836652.html>.

10 Aquí cabe la discusión respecto al antipunitivismo, hoy en debate. A algunos sectores feministas se les acusa con frecuencia de ser “punitivistas”, de querer resolver con cárceles situaciones complejas como la violencia de género. Desde el feminismo al que adscribe quien redacta este artículo, no se pretende ampliar condenas ni generar más penas carcelarias, siempre y cuando no existan otros crímenes para los cuales las leyes penales asignan penas altas, como ocurría hasta hace poco en el Código Penal paraguayo, donde el abigeato se penaba con más años de cárcel que los abusos sexuales. Es un debate que tiene muchas tramas, más aún desde que se hicieron comunes los escraches a hombres públicos o conocidos (generalmente), promovidos por feministas y movimientos de mujeres, que tienen, a su vez, tanto defensoras como detractoras. La antropóloga y feminista Rita Segato aporta a la discusión señalando que “hay que tener cuidado con las formas que aprendimos de hacer justicia desde lo punitivo, que están ligadas a la lógica patriarcal”. APU, 12 de diciembre de 2018. Disponible en <http://www.agenciapacourondo.com.ar/generos/rita-segato-el-feminismo-punitivista-puede-hacer-caer-por-tierra-una-gran-cantidad-de>.

Otro proyecto de ley en curso es el “De pensión para niñas, niños y adolescentes víctimas colaterales de feminicidio”, que fuera presentado y aprobado por el Senado, rechazado por la Cámara de Diputados y devuelto a la Cámara de origen<sup>11</sup>. Los puntos principales del proyecto de ley<sup>12</sup> son:

1. Brindar una reparación económica mensual hasta que las hijas e hijos de la mujer víctima de feminicidio cumplan 18 años de edad, salvo que estén en condiciones de discapacidad total o parcial. El monto establecido es de 15 jornales mínimos por cada beneficiario/a<sup>13</sup>.
2. Es solo para los casos en los cuales el padre sea el supuesto responsable del feminicidio (como autor, instigador o cómplice), o en los casos en que se extinga la causa penal contra el progenitor, por muerte del mismo<sup>14</sup>.
3. El beneficio se suspende si se extinguiera la desvinculación o sobreseimiento definitivo del progenitor acusado del feminicidio de su esposa, concubina o pareja de las hijas e hijos en común.

Es frecuente que proyectos de ley que permitirían alcanzar algún grado de protección social, sean rechazados por falta de información adecuada o por posicionamientos conservadores de quienes dicen ser representantes del pueblo; en este caso, según publicaciones de un medio de prensa, el senador Enrique Buzarquis señaló que la ley podría “generar huérfanos de primera y de segunda”, en tanto que el senador Fidel Zavala se preguntó “si con el proyecto no se estaba fomentando el feminicidio”<sup>15</sup>. Exponer semejante argumento que supone la posibilidad –por obtener del Estado pequeños subsidios para sus hijos e hijas– de que haya hombres que cometerán feminicidio, es un indicador de las ideas retrógradas, conservadoras, carentes de lógica incluso, que existen en el Congreso Nacional. Quizá el rechazo a esta ley responda más bien a que muchos no aceptan que se haya incorporado el feminicidio como un hecho punible de acción penal pública, pues ello implicaría reconocer que el patriarcado es el productor de las violencias que sufren las mujeres por razones de género, siendo el feminicidio el último eslabón de esa cadena de opresión.

11 Resolución de la Cámara de Diputados N.º 859, 27 de agosto de 2019. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115500>

12 SI Lpy. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115500>. / ABC Color, 24 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/senado-aprueba-pension-para-ninos-victima-colaterales-de-feminicidio-1816884.html>.

13 Desde julio de 2019, el jornal mínimo diario es de 84.340 guaraníes. Al cambio del día, 15 jornales mínimos representan aproximadamente 210 dólares americanos.

14 En muchos casos, al feminicidio le sigue el suicidio del padre que cometió el crimen, quedando las hijas e hijos de la pareja en total orfandad. Según datos del Ministerio de la Mujer, a septiembre de 2019, hubo 30 feminicidios que dejaron 60 hijas e hijos huérfanos/os. Véase en <http://observatorio.mujer.gov.py/>.

15 Última hora, 24 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/aprueban-indemnizar-hijos-victimas-feminicidio-n2821229.html>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A 25 AÑOS DEL PRIMER PLAN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

A 25 años del Primer Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer –impulsado por la entonces Secretaría de la Mujer (hoy Ministerio de la Mujer)– se ha tenido muchos avances, aunque hasta ahora han sido insuficientes por la falta de recursos adecuados para extender los servicios de atención en todo el país, y también por la débil voluntad política de enfrentar este problema como un fenómeno que se produce como resultado de la desigualdad histórica que sufren las mujeres, es decir, en el marco de una cultura machista y patriarcal.

En este contexto, la Ley N.º 5777/16 se convierte en un gran desafío al establecer que las instituciones del Estado deben trabajar coordinada y articuladamente en la implementación de las políticas públicas. Respondiendo a este mandato, se conformó en noviembre de 2018 la Mesa Interinstitucional de Prevención de la Violencia contra la Mujer denominada Previm, integrada por organismos de los tres Poderes del Estado<sup>16</sup>, bajo la coordinación del Ministerio de la Mujer, como órgano rector.

Desde su constitución, la Mesa Interinstitucional Previm se propuso emprender las tareas pendientes y una de sus primeras acciones fue la instalación de una mesa de crisis para elaborar un protocolo de atención rápida y eficaz en casos de violencia, además de acordar que<sup>17</sup>:

- El Ministerio de la Defensa Pública acelere el proceso de ternas para contar con defensores públicos especializados en atender sin costo a las víctimas<sup>18</sup>.
- El Ministerio Público mejore los servicios de la Unidad Especializada en la Lucha contra la Violencia Intrafamiliar.
- La Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia (Poder Judicial) trate de crear tribunales y juzgados especializados y auxiliares especializados de justicia, en ciudades donde se registran más casos de violencia (Asunción y Central).

16 En el artículo 27 de la Ley N.º 5777/16 se establece cuáles son las instituciones que integran la Mesa Interinstitucional, que incluye también la participación de, al menos, cinco organizaciones de la sociedad civil.

17 ABC Color, 5 de enero de 2019 (pp. 23 y 27). / Última Hora, 7 de enero de 2109 (p. 46).

18 El 28 de agosto culminó este proceso con el juramento de las personas designadas. Ministerio de la Defensa Pública (MDP), 28 de agosto de 2019. Disponible en <http://www.mdp.gov.py/biblioteca/noticias/defensores-publicos-especializados-en-la-ley-no-577716-prestan-juramento-de-rigor>.

- El Ministerio del Interior amplíe la capacitación del personal policial, e incluya en la malla curricular una materia especializada en violencia intrafamiliar en los exámenes para ascenso de policías.

Por su parte, el Ministerio de la Mujer se compromete a mejorar los servicios de atención existentes: dos albergues para víctimas de violencia, cuatro centros regionales, el Centro Ciudad Mujer, los servicios de Ciudad Mujer Móvil, la atención telefónica SOS Mujer 137 y el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur)<sup>19</sup>.

## **LOS NÚMEROS DE LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER: LA NECESIDAD DE UN REGISTRO UNIFICADO**

En los últimos quince años, varios han sido los intentos del Estado para la implementación de un sistema unificado de registros de casos de violencia doméstica, intrafamiliar y de género, aunque sin resultados hasta el momento. Al respecto, en 2017 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) emitió una recomendación al Estado paraguayo<sup>20</sup>; y en julio de este año, entre sus Observaciones finales al cuarto informe periódico, el Comité de Derechos Humanos (CDH) incluyó la necesidad de:

- a) Intensificar sus esfuerzos para prevenir, combatir y sancionar los femicidios y todos los actos de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, incluido a través de la recolección de datos estadísticos, y asegurar que las instituciones y programas destinados a este fin dispongan de recursos humanos, financieros y técnicos adecuados<sup>21</sup>.

¿Por qué tener un registro unificado de casos de violencia contra la mujer? En primer lugar, para tener información completa y centralizada, pues hasta ahora cada institución registra los casos según los servicios que presta (salud, justicia, protección) de manera aislada, sin conexión con otras instituciones, lo que impide dimensionar y cuantificar el problema. En segundo lugar, para obtener datos completos de los casos con el fin de identificar tipos de violencia recurrentes, perfil de víctimas y agresores, zonas geográficas prioritarias para instalar/fortalecer los servicios de atención. Y, en tercer

19 Mayor información sobre estos servicios, véase en <http://www.mujer.gov.py/>.

20 La recomendación dice: "e) Establezca un sistema unificado, coordinado y coherente de obtención de datos sobre la violencia de género (CEDAW/CPRY/CO/6, párr. 20) y asigne los recursos suficientes para su funcionamiento, velando porque el sistema incluya datos desglosados por sexo, edad y relacionamiento de la víctima y el agresor, sobre el femicidio, la violencia contra las mujeres lesbianas, bisexuales y transexuales y las personas intersexuales, las mujeres que son víctimas de la trata y las mujeres que se dedican a la prostitución, así como el número de investigaciones, enjuiciamientos, condenas y sobre las penas impuestas a los autores de tales actos". CEDAW/C/PAR/CO/7, noviembre de 2017. Véase en CDE y AFM: 2018, p. 112.

21 Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay. Documento CCPR/C/PRY/CO/4, párr. 19. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en).

lugar, para diseñar una ruta interinstitucional de atención integral, que incluya el control y seguimiento de las medidas impuestas por la Justicia para proteger a las víctimas.

Los datos oficiales que se presentan a continuación muestran algunas de las dificultades de no contar con el registro unificado. Se aclara que no se pueden sumar los casos registrados en las distintas dependencias para obtener un total de casos, ya que un mismo hecho pudo haber sido denunciado en varias instituciones y, posteriormente, ser derivado a la instancia correspondiente. Aun con estas limitaciones, son informaciones que permiten sustentar que la violencia hacia las mujeres se produce por las desigualdades de género existentes.

### Ministerio de la Mujer

En el Cuadro 1 se muestran los datos de los servicios ofrecidos por el Ministerio de la Mujer entre enero y octubre de 2019. No se puede consignar un total de mujeres atendidas, ya que puede haber varios de estos servicios utilizados por una misma mujer.

**Cuadro 1. Servicios ofrecidos Ministerio de la Mujer (enero a octubre de 2019)**

Servicios ofrecidos (enero a octubre de 2019)	Cantidad de mujeres atendidas	Cantidad de servicios brindados
Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur)	1.623	3.392
En las dos Casas de Mujeres (albergues)	74	1.316
Centros Regionales (Alto Paraná, Amambay, Canindeyú y Boquerón)	1.880	3.470
Centro Ciudad Mujer (Central)	2.754	5.428
Centro Ciudad Mujer (Móvil)	8.890	26.468
SOS MUJER 137	5.553	No corresponde

Fuente: Ministerio de la Mujer.

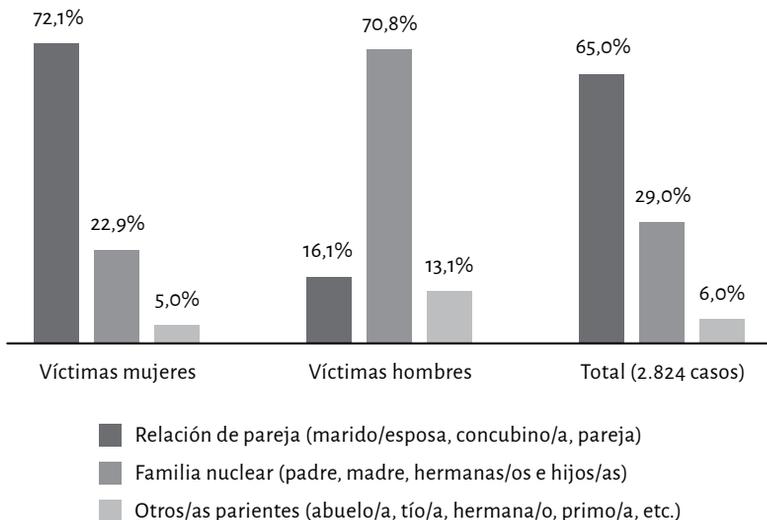
### Policía Nacional - Casos de violencia doméstica e intrafamiliar

La Policía Nacional recibe principalmente denuncias referidas a la Ley N.º 1600/00 contra la violencia doméstica. Según los datos registrados entre enero y octubre de 2019, el 87,3% de las víctimas son mujeres y el 12,1% son hombres. Del total de denuncias presentadas, la violencia en las relaciones

de pareja representa el 65% de los casos, en tanto el 29% refiere a la violencia ejercida dentro de la familia nuclear (padres, madres, hijos e hijas), y un 6% ocurre en el entorno de parientes cercanos (abuelos/as, tíos/as, primos/as, etc.).

Al observar los datos según el sexo de las víctimas, se tiene que las mujeres sufren más violencia en el marco de las relaciones de pareja, en tanto los hombres denuncian en mayor proporción ser víctimas al interior de la familia nuclear: el 72,1% de mujeres reportaron haber sufrido algún tipo de violencia por parte de su marido, concubino, pareja o expareja, frente al 16,1% de hombres; y estos refieren haber sido víctimas de su padre, madre, hijos/as o hermanos/as en el 70,8% de los casos denunciados.

**Gráfico 1. Casos de violencia familiar, según relación de parentesco y sexo de la víctima (enero a octubre de 2019)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por la Policía Nacional, Dirección General de Prevención y Seguridad.

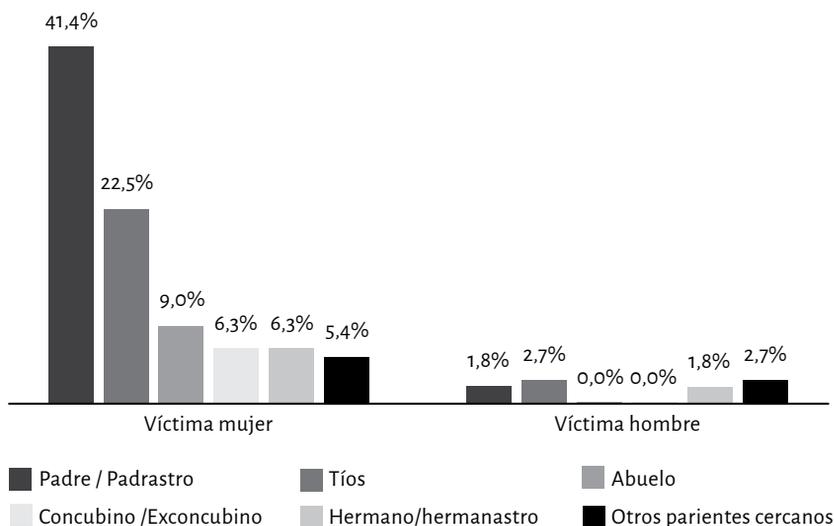
De entre las 2.824 denuncias recibidas en la Policía Nacional, 111 fueron catalogadas como coacción sexual pero, observando los datos por grupos de edad, se ve que 109 de ellas corresponden a niñas y niños de 0 a 14 años, es decir, son abusos sexuales, según lo establece el Código Penal<sup>22</sup>. Del total de estos

22 La Ley N.º 6202/17 que modifica el artículo 135 sobre abuso sexual de la Ley N.º 1160/97 del Código Penal, modificado por el artículo 1 de la Ley N.º 3440/08, en su inciso 5.º establece que: "Se entenderá por niño, a los efectos de este capítulo, la persona que no haya cumplido 14 años". Disponible en <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/9950.pdf>.

casos, son víctimas el 91% de las niñas y adolescentes, en tanto solo el 9% de varones han sufrido violencia sexual.

En el Gráfico 2 se observa que, del total de casos en que la mujer, niña o adolescente es víctima de violencia sexual, el 41,5% indica al padre o padrastro como agresor, seguido de tíos (22,5%), 9% a abuelos, 6,3% a concubinos e igual porcentaje a hermanos de la víctima. En comparación, los porcentajes que corresponden a la violencia sexual ejercida sobre varones son ínfimos en todos los casos.

**Gráfico 2. Denuncias por coacción sexual según sexo de la víctima de parentesco con el agresor (enero a octubre de 2019)\***



\* Total de casos: 111.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por la Policía Nacional, Dirección General de Prevención y Seguridad.

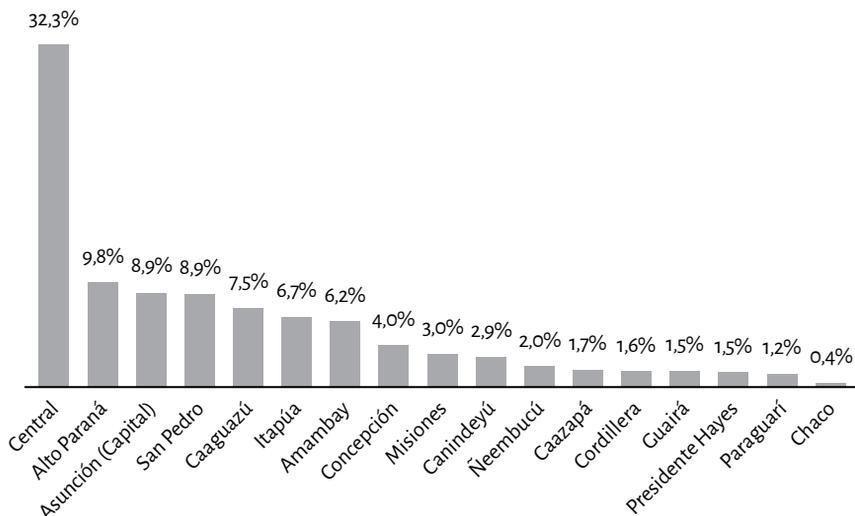
Estos datos empíricos son los que permiten sostener que la violencia patriarcal se ejerce principalmente sobre niñas, adolescentes y mujeres a lo largo de sus vidas. Son víctimas de violencia familiar desde muy temprana edad –en la niñez sufren en mayor proporción violencia sexual por parte de sus padres o padrastros, así como de tíos y abuelos<sup>23</sup> y lo continúan siendo en su edad adulta, principalmente dentro de las relaciones de pareja.

23 Es necesario aclarar que los datos sobre abuso sexual registrados por la Policía Nacional como coacción sexual son parciales e incompletos, pues es el Ministerio Público la institución que concentra este tipo de denuncias, por ser el abuso sexual un hecho punible de acción penal pública. Para ampliar informaciones, véase el artículo de derechos de niños, niñas y adolescentes del capítulo Derechos generacionales y el artículo de derechos sexuales del capítulo Libertad de este informe.

### Corte Suprema de Justicia - Secretaría de Género

Según datos entregados por la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia (Poder Judicial), 3.740 casos de violencia familiar ingresaron al fuero penal en los últimos doce meses (noviembre de 2018 a octubre de 2019). En el siguiente gráfico se observa que los tres departamentos con mayor cantidad de casos denunciados son Central con el 32,3% del total, seguido a gran distancia por Alto Paraná (9,8%) y San Pedro (8,9%). La capital, Asunción, registra un 8,9% del total de casos denunciados.

**Gráfico 3. Denuncias por violencia familiar presentadas al fuero penal (noviembre a octubre de 2019)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia.

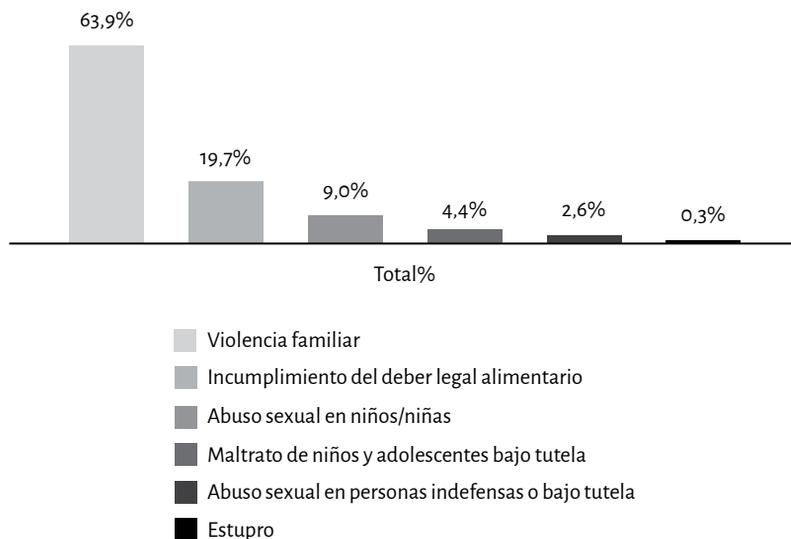
### Ministerio Público: denuncias de supuestos hechos punibles ingresados en Unidades Fiscales de todo el país

En el Ministerio Público, las causas ingresadas por violencia familiar (artículo 229 del Código Penal) en el periodo de enero a octubre de 2019 llegan a 20.009 denuncias, aunque lastimosamente aún no se cuenta con datos desagregados por sexo<sup>24</sup>. Para dar una idea aproximada de la violencia ejercida

<sup>24</sup> En el año 2018 se registró un total de 21.840 casos de violencia familiar, de los cuales el 69,7% de las víctimas son mujeres, el 17,1% son varones y existe un 13,2% sin identificación por sexo (datos del Ministerio Público).

dentro de la familia, se han incluido también en el Gráfico 4 algunos hechos punibles contra menores (11.284 en total) que corresponden a: abuso sexual en niños y niñas, abuso sexual en personas indefensas o bajo tutela, maltrato en la niñez y la adolescencia, incumplimiento del deber alimentario y estupro.

**Gráfico 4. Causas ingresadas por supuestos hechos punibles relacionados con la violencia de género en el ámbito familiar en el Ministerio Público (enero a octubre de 2019)**



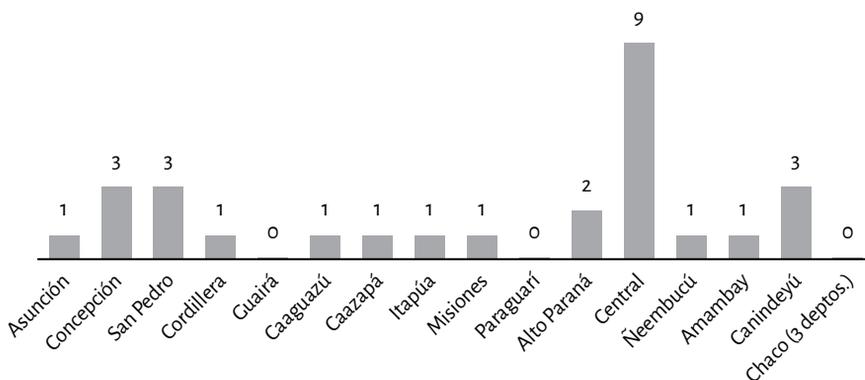
Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por la Dirección de Planificación Departamento de Estadística de la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación - Ministerio Público.

### Los feminicidios: importante disminución de los casos denunciados en 2019

En cuanto a los feminicidios, de enero a noviembre de 2019, el Ministerio Público tiene 32 causas ingresadas, en tanto el CDE registró 38 casos y reporta 12 intentos de feminicidio en el mismo periodo<sup>25</sup>. Por su parte, la Policía Nacional reporta 28 feminicidios ocurridos en el ámbito familiar, de enero a octubre de 2019, siendo el departamento Central la zona donde la ocurrencia es mayor (9 casos), según se observa en el siguiente gráfico.

<sup>25</sup> En el periodo del informe (noviembre 2018 a octubre 2019), el CDE reporta 44 casos y 15 intentos de feminicidio, según datos publicados por los diarios ABC Color y Última Hora.

### Gráfico 5. Femicidios ocurridos en el ámbito familiar denunciados ante la Policía Nacional (enero a octubre de 2019)\*



\* Total de casos: 28.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por la Policía Nacional, Dirección General de Prevención y Seguridad. Enero al 20 de octubre de 2019.

### “CLUB DE HOMBRES”<sup>26</sup>. EL ACOSO SEXUAL COMO EXPRESIÓN DEL EJERCICIO DE PODER MASCULINO

Durante la selección de casos emblemáticos de violencia de género publicados por la prensa para incluirlos en este artículo, llamó la atención la cantidad de denuncias de acoso sexual presentadas ante distintas Unidades Fiscales contra hombres que tienen un denominador común: son personas que ocupan cargos de relevancia en organismos públicos e instituciones educativas, principalmente; es decir, personas que mantienen una relación jerárquica y de poder con quienes los denuncian, condición necesaria para que el acoso sexual se configure como hecho punible, como lo establece el Código Penal en su artículo 133 (Ley N.º 1160/97), y también para demandar en el ámbito civil, según el Código del Trabajo en sus artículos 81 y 84 (Ley N.º 496/95). Si bien no solo quienes tienen cargos de poder se convierten en acosadores, es interesante notar que cada vez más mujeres se animan a denunciar a sus jefes, profesores o patrones.

<sup>26</sup> Rita Segato dice haber descubierto que detrás de las agresiones hacia las mujeres “había una hermandad, una cofradía, un club de hombres”, cuando realizaba su primera investigación sobre violación en 1993 en una cárcel de Brasilia. Resumen Latinoamericano, 17 de julio de 2019. Disponible en <http://www.resumenlatinoamericano.org/2019/07/17/uruguay-conferencia-de-rita-segato-la-violencia-de-genero-es-la-primer-escuela-de-todas-las-otras-formas-de-violencia/>.

En este contexto, un hecho que tomó estado público este año y generó un amplio debate sobre el acoso sexual fue la orden de captura internacional que una agente fiscal emitió contra María Belén Whittingslow, una joven que estaba siendo perseguida por la Justicia y que buscó refugio en Uruguay, por no contar con las garantías necesarias para enfrentar el proceso penal abierto en su contra. Ella era estudiante de Derecho de la Universidad Católica de Asunción (UCA) y fue acusada por el delito de producción de documentos no auténticos (adulteración de notas); la cuestión es que, según sus declaraciones, la acusación penal surgió después de que ella haya denunciado por acoso sexual a un profesor de la UCA, en un caso que ganó mucha notoriedad entre los años 2014 y 2015 porque el acusado, Cristian Kriskovich, es una persona reconocida e influyente del país por ser miembro del Consejo de la Magistratura –en representación de la UCA–, y además integra el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. La denuncia por acoso sexual contra Kriskovich fue desestimada por la Fiscalía en el año 2015, a pesar de las innumerables pruebas de acoso sexual que presentó el demandante<sup>27</sup>. Inmediatamente, librado de la acusación penal, Kriskovich demandó a Whittingslow en el ámbito civil exigiendo indemnización por daños y perjuicios; por su parte, ella alegó en todo momento que la denuncia penal por producción de documentos no auténticos fue promovida por Cristian Kriskovich como venganza.

El caso generó muchas adhesiones de solidaridad, tanto desde la sociedad como por parte del Ministerio de la Mujer y de un grupo de senadoras, quienes impulsaron varias acciones públicas en defensa de la joven; entre ellas, la de solicitar al presunto acosador que renuncie a sus cargos públicos<sup>28</sup>. Estas actuaciones tuvieron efectos en el ámbito judicial, ya que, en octubre de este año, el Tribunal de Apelaciones del Poder Judicial emitió un informe de Auditoría en el cual señala que los jueces no pueden “bajo pretexto de incurrir en faltas disciplinarias, restringir la defensa o limitar las facultades de las partes”, en referencia a las actuaciones de la jueza a cargo del proceso en contra de Whittingslow –que declaró la rebeldía de la acusada, canceló “la intervención de los abogados defensores y dispuso la desvinculación de estos del Sistema Informático Judisoft”–<sup>29</sup>, razón por la cual el Tribunal recomendó el envío de antecedentes del actuar de la jueza a la Superintendencia General de Justicia y al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, donde uno de sus integrantes es Kriskovich. Difícil y complejo actuar de la Justicia, pues de ser ciertas las acusaciones de la joven, se está ante un manejo arbitrario de instancias de la Justicia, por parte de un agente de la misma.

27 Según informaciones difundidas por medios tradicionales y digitales, la Fiscalía no consideró los aproximadamente 1.600 mensajes telefónicos, con contenidos eróticos, sexuales y amedrentaciones, enviados por el acusado a través del WhatsApp.

28 ABC Color, 14 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/08/14/senadoras-y-familiares-de-whittingslow-repudian-inaccion-de-la-fiscalia-y-accionar-de-kriskovich/>.

29 ABC Color, 15 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/15/auditoria-recomienda-remitir-antecedentes-de-la-jueza-al-jem-sobre-caso-de-belen-whittingslow/>.

La idea de “club de hombres”, descrita por Segato, se puede ver aún mejor en un hecho que escandalizó a propios y extraños. En septiembre de este año, un Tribunal de Sentencia de la ciudad de Paraguari liberaba de la prisión a un hombre que había abusado sexualmente de su hijastra de 7 años de edad, a pesar de haberlo encontrado culpable. Ese Tribunal estaba actuando como un club de hombres: tres jueces constituían el Tribunal y el cuarto hombre recibía de ellos apenas una reprimenda y una recomendación, en un contexto de fraternidad, de apoyo, de sostén. Uno de los jueces se dirigió al acusado diciéndole:

Consideramos que ya estuviste privado de libertad. Te vamos a dar una sanción. Ya no te vas a ir adentro. Sería bueno que recapacites. Vas a cumplir con una serie de reglas de conducta [...] sos un tipo preparado, hablás bien, tenés tu profesión, *mitã'i porã*<sup>30</sup>.

Cuando las mujeres intentan denunciar hechos de violencia y el juez o la Policía no recibe su queja porque le convence de que debe tener paciencia y cuidar a su familia; cuando fiscales desestiman una causa argumentando que no reúne todas las pruebas que configuren violencia, o cuando se acusa a la mujer de provocar a los hombres con su forma de vestir o por aceptar salir sola, ¿no son acaso actitudes y comportamientos que denotan la defensa y protección que usan los varones para justificar la violencia? Claro que sí. Actúan como un club de hombres, donde se resguarda el prestigio de los socios y se apañan entre ellos.

## CONCLUSIONES

Para garantizar que las mujeres gocen de una vida libre de violencias, el Estado paraguay debe hacer el esfuerzo de ir cumpliendo los compromisos asumidos. Uno de ellos es el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 que es lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas, teniendo entre sus metas: “eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”<sup>31</sup>.

Para ello, además de asignar presupuestos suficientes<sup>32</sup>, las instituciones públicas deben incorporar la perspectiva de igualdad de género en toda la ruta de prevención, protección y sanción contra la violencia en razón de género. El Estado no debería continuar sosteniendo un pensamiento que impide vi-

30 Última Hora, 28 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/condenado-abusar-sexualmente-su-hijastra-no-ira-prision-n2846251.html>.

31 La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, p. 31. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf).

32 Aunque ya para el año próximo, el Ministerio de Hacienda recortó un 5% del presupuesto del Ministerio de la Mujer, durante el estudio del Presupuesto General de Gastos de la Nación 2020 en el Congreso Nacional. Hoy, 8 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/menos-presupuesto-para-hacer-frente-a-violencia-contra-la-mujer-femicidios-y-otras-lacras>.

sualizar y dimensionar las causas de esa violencia, generando una brecha entre el discurso y la práctica estatal pues, por un lado, se suscriben compromisos internacionales y se diseñan planes nacionales y protocolos de actuación y, por el otro, en el accionar cotidiano –desde las más altas autoridades del Gobierno hasta distintos agentes de la Justicia– se posicionan y adhieren con vehemencia a falsos postulados como la “ideología de género”, para sostener que son defensores de la familia y de las costumbres tradicionales<sup>33</sup>, y bajo ese manto encubren todo tipo de violencias de género.

## RECOMENDACIONES

- Ampliar las políticas, los planes y programas que buscan prevenir, proteger y sancionar la violencia contra las mujeres, extendiendo los servicios al menos en las ciudades cabeceras de departamentos del país.
- Incorporar de manera urgente el componente de salud mental en los servicios de atención en las instituciones involucradas (Policía, hospitales, Unidades Fiscales, Juzgados) con la dotación de profesionales médicos y psicológicos.
- Diseñar planes de intervención en escuelas y colegios que permitan indagar sobre hechos de violencia que pudieran estar sufriendo niñas, niños y adolescentes. El Estado puede, con pocos recursos, incorporar planes piloto, ya que existen escuelas en todos los rincones del país.
- Promover acciones concretas que fomenten cambios culturales en la población referidos a igualdad y no discriminación: en el ámbito educativo, en las instituciones públicas, en los servicios de atención a la salud, en los órganos de la Justicia, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Documentación y Estudios (CDE), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM Paraguay), Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y Equipo Feminista de Comunicación (EFC) (2018). *Informe Sombra CEDAW 2011-2017, Vigilancia ciudadana por los derechos de las mujeres en Paraguay*. Asunción: CDE /Articulación Feminista Marcosur (AFM).
- González Vera, Myrian (2018). Presupuestos suficientes, voluntad política y acuerdo social: esenciales para garantizar una vida libre de violencia de género. En *Yvypóra Derécho Paraguái-pe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 107-125). Asunción: Codehupy.
- Lamas, Marta (2018). *Acoso. ¿Denuncia o victimización?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Rico, María Nieves (1996). *Violencia de género. Un problema de derechos humanos*. Serie Mujer y Desarrollo, N.º 16. Santiago: CEPAL. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5855>.

33 Con frecuencia, los medios de comunicación reproducen declaraciones de agentes del Estado, fiscales, personal médico forense, en fin, funcionarias y funcionarios públicos que ocupan altos cargos, en las que señalan que las mujeres pueden evitar la violencia asumiendo comportamientos adecuados: vestirse “decorosamente”, no andar sola en las calles, retirarse de una relación ante el menor indicio de violencia, entre otras afirmaciones temerarias e irresponsables.

DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS

# ¡NAEKLHOOK MOOK AKYA'ANMONGAAMAKLHA NENTAMHAYKAM'!<sup>1</sup>



Con mucha felicidad, los sindicatos de trabajadoras domésticas celebraron en 2019 el fin de la discriminación legal hacia su gremio respecto al salario mínimo. Luego de décadas de lucha, constituye uno de los cambios legales y sociales más impactantes de los últimos años.

**Marcella Zub Centeno**

KUÑA RÓGA

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

---

<sup>1</sup> ¡Al fin! ¡Igualdad salarial! (traducido al idioma enlhet norte por Fernando Rojas).

## INTRODUCCIÓN

El trabajo doméstico es la tercera ocupación femenina en el país, donde se estima que hay cerca de 269.000 personas trabajando<sup>2</sup>, siendo la inmensa mayoría mujeres. Sin embargo, hasta julio de este año, las trabajadoras domésticas tenían derecho únicamente al 60% del salario mínimo. Es decir, por cada 10 guaraníes que ganaba cualquier persona trabajadora en el país, ellas ganaban 6. Esta discriminación legal constituía una de las discriminaciones más antiguas y arraigadas en la historia y en la cultura paraguayas.

El presente informe da cuenta de este proceso de cambio legal y los cambios en las relaciones laborales que esto produjo, en especial, en las mujeres, ya que representan más del 90% de quienes trabajan en servicio doméstico (DGEEC, 2018). Igualmente, el artículo plantea los desafíos que se presentan de cara al cumplimiento de la ley.

## MARCO JURÍDICO

Hasta 2019, la regulación especial del trabajo doméstico se ha hecho a los efectos de restringir el reconocimiento de derechos, generando condiciones más desfavorables a las mujeres trabajadoras de este sector. Entre uno de los antecedentes, se encuentra el Código del Trabajo (Ley N.º 213/93), que contenía un capítulo especial sobre el trabajo doméstico que disponía que la retribución en dinero a las trabajadoras domésticas no podría ser inferior al 40% y que el resto de la remuneración se recibía en especie (alimentación, habitación, etc.), establecía que podían trabajar los días feriados, sin especificar la paga, y tener jornadas laborales extensas de hasta 12 horas, entre otras regulaciones desventajosas.

El trabajo coordinado y organizado de los sindicatos de trabajadoras domésticas logró en 2015 cambiar dicha regulación, a través de la Ley N.º 5407/15 “Del Trabajo Doméstico”, la cual equiparó los derechos de las trabajadoras al régimen general, incluida la seguridad social, salvo las disposiciones respecto al salario, el cual pasó del 40% del mínimo al 60% del salario mínimo legal.

En 2016, pocos meses después de aprobada la nueva normativa, las tres organizaciones sindicales –Sindicato de Trabajadoras del Servicio Doméstico del Paraguay (Sintradespy), el Sindicato de Trabajadoras Domésticas y Afines de Itapúa (Sintradi) y el Sindicato de Trabajadoras Domésticas del Paraguay Legítimo (Sintradop-l)– presentaron al Senado un nuevo proyecto con el

---

<sup>2</sup> Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Disponible en [https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPHC2019/Tercer%20Trimestre/Presentacion%20EPHC\\_3erTrim2019.pdf](https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPHC2019/Tercer%20Trimestre/Presentacion%20EPHC_3erTrim2019.pdf).

lema “Igual valor, iguales derechos”<sup>3</sup>. En el mismo, se solicitaba la modificación del artículo 10 de la Ley N.º 5407/15 para garantizar que las trabajadoras domésticas tuvieran derecho al 100% del salario mínimo vital, al igual que el resto de las y los trabajadores/as.

Este proyecto se fundaba en artículos constitucionales. Esencialmente, los artículos 46 al 48, sobre la igualdad de las personas; el artículo 88, que establece que “no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales [...]”; el artículo 89, que garantiza la protección a la maternidad; y el 92. Este último, respecto al salario señala que las y los trabajadores tienen derecho a “disfrutar de una remuneración que le asegure, a él y a su familia una existencia libre y digna. La ley consagrará el salario vital mínimo y móvil [...]. Corresponde, básicamente, igual salario por igual trabajo”.

En el plano del derecho internacional de los derechos humanos, el Estado paraguayo también ratificó –por Ley N.º 1215/86– la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés); a través de la Ley N.º 5/92 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), mediante la Ley N.º 4/92. Igualmente, ratificó diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre los que destaca el Convenio 189 sobre trabajadoras y trabajadores domésticos y la Recomendación N.º 201 (ratificada por Ley N.º 4819/12).

A pesar de este marco constitucional e internacional de derechos, el proceso de reconocimiento en el ámbito nacional no fue fácil. La Cámara de Senadores aprobó el proyecto en dos ocasiones con el 100% del salario mínimo, pero la Cámara de Diputados lo aprobó con 70% del salario mínimo, siendo esta última la Cámara revisora.

Entre las voces más disidentes se encontraban los diputados Edgar Ortiz (Partido Liberal Radical Auténtico - PLRA) y Juan Sebastián Villarejo (Partido Patria Querida - PPQ). El primero advirtió que el aumento podría ser “perjudicial” para el mismo sector de las trabajadoras domésticas, ya que podrían ser despedidas. En esto coincidió después Villarejo, diciendo que también se daría la descontratación y, además, la economía de las familias se vería afectada porque no podrían pagar el salario mínimo<sup>4</sup>.

3 Expediente N.º S-167092, presentado el 30 de marzo de 2016 por los senadores Carlos Filizzola, Adolfo Ferreiro, Emilia Alfaro de Franco, Desirée Masi, Derlis Osorio, Pedro Arturo Santa Cruz y Esperanza Martínez. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/106614>.

4 Última Hora, 20 de junio de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/congreso-sanciona-100-del-salario-minimo-trabajadores-domesticos-n2826763.html>

Por otra parte, se destaca la voz de las mujeres diputadas, quienes acompañaron el proceso dando señales de una clara representación de los intereses de las mujeres y, en este caso, de las trabajadoras domésticas. La diputada Celeste Amarilla (PLRA) señaló que: “No piden nada que no corresponde. Es un derecho que ellas ganen mejor”. Por su parte, la diputada Del Pilar Medina (Asociación Nacional Republicana - ANR) dijo: “Es justo acompañar el proyecto de ley. No sé si el salario mínimo sirve para vivir dignamente y ni imagino si se gana menos”. Además, la diputada Katty González (Partido Encuentro Nacional - PEN) sostuvo: “Sin menospreciar los argumentos, me gustaría hablar de la Constitución Nacional. El artículo 46 habla de la igualdad entre las personas que el Estado debe garantizar. En el artículo 92 se habla de derechos laborales y ahí se habla de la remuneración que debe ser el mínimo”<sup>5</sup>.

Finalmente, el proyecto fue aprobado en la versión del Senado con el 100% del mínimo, con un intenso trabajo de cabildeo e incidencia por parte de las trabajadoras domésticas organizadas<sup>6</sup>.

Cabe resaltar el gran trabajo que hicieron los sindicatos de trabajadoras domésticas, quienes se reunieron y explicaron una y otra vez a senadores y diputados los fundamentos de su proyecto, exigiendo su aprobación. Sobre este proceso comentó una de las sindicalistas:

No fue fácil el hacer lobby, pero lo logramos. A veces íbamos 2 a 3 veces por semana desde Encarnación a Asunción para convencerles. Esta era nuestra meta como Sintradi, el 100%, nunca apoyamos el 70% y el subir de a poco. El 100% del salario mínimo es el piso, el derecho de toda persona trabajadora [y que] también tenemos las domésticas. Esta fue nuestra lucha (Librada Maciel, Sintradi).

Así, con gran júbilo, las trabajadoras domésticas festejaron la aprobación del proyecto y su remisión al Poder Ejecutivo, quien lo promulgó como Ley N.º 6338/19 que modifica el artículo 10 de la Ley N.º 5407/15 para permitir el acceso al derecho al salario mínimo legal vigente a las personas en el trabajo doméstico.

5 Última Hora, 26 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/diputados-aprueba-70-del-salario-minimo-el-trabajo-domestico-n2747601.html>.

6 El proyecto fue aprobado en dos ocasiones por la Cámara de Senadores con el 100% del salario mínimo. La Cámara de Diputados inicialmente aprobó únicamente el 70% del salario mínimo (Zub: 2018). Cuando la Cámara de Diputados tenía que ratificarse nuevamente en su versión (del 70%), necesitaba dos tercios de los votos (53 votos) y tenía tres dictámenes de comisiones solicitando la ratificación de la versión de Diputados, es decir, con el 70% del salario mínimo. El proyecto debía tratarse en el plazo de 3 meses, pero recién se trató dos días antes de su sanción ficta, en la sesión extraordinaria el 19 de junio de 2019, no reuniendo los votos necesarios para la ratificación de la Cámara de Diputados, con lo que quedó aprobada la versión de la Cámara de Senadores. Todo el trámite legal se encuentra disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/106614>.

Las trabajadoras domésticas también están amparadas por la Ley N.º 5508/15 de “Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna”. Por lo tanto, gozan del derecho al reposo por maternidad de hasta 18 semanas y lactancia de hasta 24 meses de su hijo/a. Igualmente, por la Ley N.º 6211/18, tienen derecho a una licencia remunerada de dos días al año para realizar estudios de prueba de papanicolaou (PAP) y mamografía. Por último, la Ley N.º 5777/16 de “Protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia” contempla la violencia laboral (inc. g, art. 6), definiéndola como:

[L]a acción de maltrato o discriminación hacia la mujer en el ámbito del trabajo, ejercida por superiores o compañeros de igual o inferior jerarquía a través de:

1. Descalificaciones humillantes;
2. Amenazas de destitución o despido injustificado;
3. Despido durante el embarazo;
4. Alusiones a la vida privada que impliquen la exposición indebida de su intimidad;
5. La imposición de tareas ajenas a sus funciones;
6. Servicios laborales fuera de horarios no pactados;
7. Negación injustificada de permisos o licencias por enfermedad, maternidad, o vacaciones;
8. Sometimiento a una situación de aislamiento social ejercidas [sic] por motivos discriminatorios de su acceso al empleo, permanencia o ascenso; o,
9. La imposición de requisitos que impliquen un menoscabo a su condición laboral y estén relacionados con su estado civil, familiar, edad y apariencia física, incluida la obligación de realizarse pruebas de Virus de Inmunodeficiencia Humana VIH/SIDA y a la prueba de embarazo.

## **NUEVA LEY DE TRABAJO A TIEMPO PARCIAL**

Seguida a la aprobación de la ley que equipara el salario mínimo de las trabajadoras domésticas al del resto de trabajadores/as del país, se sancionó la Ley N.º 6339/19 que regula el empleo a tiempo parcial. Esta ley tiene por objeto regular el empleo a tiempo parcial entre trabajadores/as y empleadores/as del sector privado para la realización de un trabajo o prestación de un ser-

vicio (art. 1). Esta nueva legislación es vinculada a la Ley N.º 5407/15 y la Ley N.º 6338/19 por la prestación de servicio doméstico por hora. Sin embargo, es distinta del régimen de pluriempleo previsto en la normativa de trabajo doméstico y que permite que una trabajadora sea empleada por varias empleadoras, y que estas a su vez paguen a prorrata<sup>7</sup> el monto de la seguridad social.

Con este nuevo régimen, si bien hay un avance en la formalización del trabajo doméstico, se generan cuestionamientos desde los sindicatos de trabajadoras domésticas, ya que el mismo no prevé el pago a prorrata entre varias empleadoras y, aunque la patronal complementa el pago del seguro médico, no es posible realizar este aporte para la jubilación, lo que finalmente perjudica a las trabajadoras porque, a pesar del alto costo del seguro para ambas partes, este no garantiza el derecho a la jubilación<sup>8</sup>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

El trabajo doméstico se ha caracterizado por ser un sector de bajos salarios, altos índices de informalidad y feminizado (Zub Centeno, 2017; Soto, 2019). Con la nueva normativa y salarios más dignos, se ha registrado –al contrario de lo sostenido por algunos diputados– que el porcentaje de personas en el servicio doméstico pasó de 7,5% de ocupación en 2018 a 8% en 2019<sup>9</sup>.

El Servicio de Atención de Asuntos Laborales (SAAL), dependiente de la Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)<sup>10</sup>, informó en 2019 un crecimiento exponencial en las atenciones brindadas, principalmente en servicios generales y asesoramiento, no así en denuncias, donde el número no varió significativamente (Cuadro 1).

7 Prorrata: cuota o parte proporcional que toca a cada persona de lo que se reparte entre varias de ellas.

8 Más información sobre los cuestionamientos se encuentra en el siguiente link: <https://iguales-derechos.blogspot.com/2019/08/piden-mesa-de-dialogo-para-evitar-que.html>

9 Principales resultados. Encuesta Permanente de Hogares continua. 3er. Trimestre 2019. Disponible en: [https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPHC2019/Tercer%20Trimestre/Presentacion%20EPHC\\_3erTrim2019.pdf](https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPHC2019/Tercer%20Trimestre/Presentacion%20EPHC_3erTrim2019.pdf)

10 El SAAL tiene como misión prestar un asesoramiento integral a las trabajadoras, empleadores/as, empresas y público en general, sobre la aplicación de la normativa laboral vigente que protege a las mujeres trabajadoras. Esta oficina funciona sólo en Asunción, en resto del país, quienes prestan esta asesoría son las oficinas regionales del trabajo y no se cuenta con datos desagregados de dichas dependencias.

**Cuadro 1. Atenciones en general, asesoramiento y denuncias atendidas por el SAAL al sector doméstico en el periodo comprendido entre enero y octubre de 2018 y 2019**

Servicio de Atención de Asuntos Laborales (SAAL)						
Mes	Servicios en general		Asesoramientos		Denuncias	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Enero	623	809	350	330	68	93
Febrero	369	470	163	233	42	33
Marzo	381	449	163	178	51	44
Abril	360	421	195	159	42	47
Mayo	436	302	287	135	34	24
Junio	247	433	149	131	27	35
Julio	384	3.270	212	2.765	37	56
Agosto	377	4.964	195	4.623	38	54
Septiembre	356	1.024	198	674	29	45
Octubre	512	563	274	227	46	53
<b>TOTAL</b>	<b>4.045</b>	<b>12.705</b>	<b>2.186</b>	<b>9.455</b>	<b>414</b>	<b>484</b>

Fuente: Datos proporcionados por el SAAL.

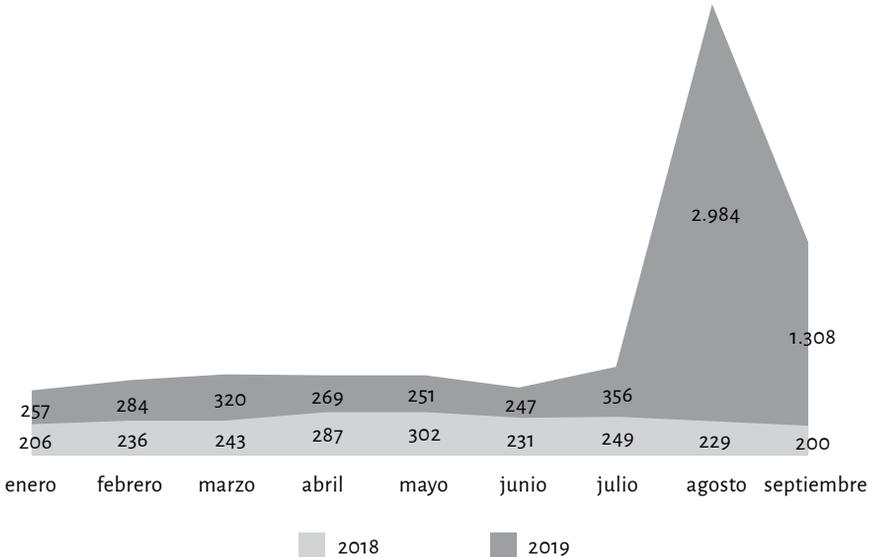
Como se aprecia en el Cuadro 1, a partir de julio de 2019, mes en que fue aprobada la Ley N.º 6338/19, se registra un crecimiento exponencial de las atenciones generales y de los asesoramientos. Los asesoramientos corresponden al número de personas atendidas, lo que implica que esto pasó de 131 en junio, a 2.765 en julio y 4.623 en agosto, lo que demuestra el gran interés que esto suscitó tanto entre personas trabajadoras como del sector patronal. No así en términos de denuncias, lo que sugiere que las trabajadoras no perdieron sus puestos de trabajo con el aumento del sueldo mínimo, sino que hubo un reajuste de la relación laboral acorde al pago y las horas de trabajo y, tal como manifiesta una de las trabajadoras domésticas entrevistadas para el presente artículo, “muchas empleadoras no quieren pagar aún salario mínimo, pero les explicamos que pueden pagar por hora o por día. Estamos trabajando por difundir estas formas de pago y ajustar los tiempos y montos de salario”<sup>11</sup>.

11 Librada Maciel, secretaria ejecutiva de Sintradi.

Otro dato de interés proporcionado por el SAAL indica que, de diciembre de 2015 a junio de 2019, el MTESS solamente registró 5 contratos de servicio doméstico. Sin embargo, desde julio de 2019 al 12 de noviembre de 2019, ya fueron 1.084 contratos de trabajo doméstico registrados. Entre estos, 878 son contratos con el régimen de trabajo a tiempo parcial y 206 contratos bajo el régimen general. Es decir, el 80,9% de los contratos nuevos son con el régimen a tiempo parcial, lo que implica que las trabajadoras están en una relación de dependencia de entre 16 y 32 horas semanales. Cabe aclarar que la inscripción del contrato de trabajo ante el MTESS es optativa, no obligatoria<sup>12</sup>.

Bajo el marco de las leyes N.º 6339/19 y N.º 6338/19, la formalización a través del contrato de trabajo también implicó la inscripción en el Instituto de Previsión Social (IPS), conforme el diagrama publicado en redes sociales por el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social<sup>13</sup> (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Formalización del empleo doméstico. Evolución de trabajadores asegurados en IPS. Años 2018 y 2019**



Fuente: Elaboración propia en base a información publicada por el MTESS.

12 El registro es optativo y no tiene efectos jurídicos, solo estadísticos. Según información del SAAL, se está empezando a realizar un control cruzado con los datos del IPS.

13 MTESS, 7 de octubre de 2019 [Facebook]. Disponible en <https://www.facebook.com/MinisteriodeTrabajoPy/photos/a.747215745321013/3211558288886734/?type=3&theater>.

El Gráfico 1 contempla las nuevas incorporaciones en el IPS bajo ambos regímenes jurídicos (parcial y general<sup>14</sup>), notándose un amplio crecimiento de la inscripción patronal y obrera en el régimen de seguridad social, que pasó de 229 inscripciones nuevas en agosto de 2018 a 2.984 inscripciones nuevas en agosto de 2019. No se cuenta con datos desagregados por tipo de contrato, salvo en el último mes de octubre de 2019, donde el IPS informó que se registraron 767 trabajadoras domésticas en el IPS, entre ellas, 452 en empleo parcial y 315 en el régimen general; es decir, 58% bajo el régimen de empleo parcial y 42% con el régimen general<sup>15</sup>.

## CONCLUSIONES

El fin de la discriminación del trabajo doméstico, en especial, la equiparación del salario mínimo de las trabajadoras domésticas al resto de las personas trabajadoras del país, es uno de los cambios más impactantes de los últimos años, visibilizando el valor del trabajo doméstico en la economía y en la vida de las mujeres, tal como señala una de las principales protagonistas de esta lucha:

Y también se ve el tema de las trabajadoras domésticas, porque antes no se hablaba. Ahora cuando sacamos la ley, todo el mundo vio en los medios. Se valorizó un poco más el trabajo doméstico. Se hizo ver y notar que hay trabajadoras domésticas [...] Celina, trabajadora doméstica del Sur (Soto: 2019).

Con el fin de la discriminación salarial en el trabajo doméstico, el Estado paraguayo cumple con una serie de recomendaciones de órganos de derechos humanos como el Comité CEDAW, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros, formuladas por décadas al Estado. Y pone fin a una de las discriminaciones legales más profundas y arraigadas en la legislación y en la sociedad paraguaya. Sin embargo, hay que destacar que este proceso de cambio legal se produjo por la organización e incidencia directa de las trabajadoras domésticas, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil y algunas referentes políticas, lo cual es algo propio de la lucha por los derechos humanos.

Si bien se notan avances en el proceso de formalización, este deberá ser un proceso continuo y sostenido por el Estado en todo el territorio nacional, a los efectos de garantizar el cumplimiento de la ley, la formalización y el acceso pleno a todos los derechos de las trabajadoras domésticas. Igualmente, para los sindicatos de trabajadoras domésticas se abren nuevos desafíos respecto al monitoreo del cumplimiento de la legislación y el acompañamiento

14 Si bien el gráfico del MTESS menciona solamente trabajo a tiempo parcial, en consultas con la autora, se ha aclarado que corresponden ambos regímenes: parcial y general.

15 Datos proporcionados el 13 de noviembre de 2019 por el Servicio de Atención de Asuntos Laborales (SAAL), de la Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora, Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).

al proceso de construcción de indicadores, medios de control y ampliación de derechos, velando que no existan retrocesos, ni trabas en el marco de sus derechos laborales.

## RECOMENDACIONES

- Garantizar el cumplimiento de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas a través de la promoción de sus derechos, la fiscalización y formalización del trabajo doméstico.
- Desarrollar un Sistema Nacional de Cuidados, con cobertura para trabajadoras domésticas, como guarderías infantiles públicas a nivel municipal.
- Fiscalizar el cumplimiento de normas laborales en el caso de las trabajadoras domésticas, en especial, la incorporación en el IPS.
- Velar porque las normativas, como las aplicadas en el marco de la Ley N.º 6339/19, no perjudiquen los derechos de las trabajadoras, en especial, el régimen de pluriempleo y el acceso al derecho a la jubilación.
- Facilitar y promover la sindicalización y la difusión de los derechos de las trabajadoras domésticas en todo el país.
- Fortalecer las oficinas de servicio de atención a las trabajadoras domésticas en todo el territorio nacional y mantener una base de datos desagregada que permita monitorear y plantear/diseñar políticas acordes a las necesidades y el cumplimiento de los derechos de las trabajadoras domésticas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - DGEEC (2019). *Principales resultados EPHC, 3er semestre 2019*.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - DGEEC (2018). *Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares. EPH. 2017*. Fernando de la Mora: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
- Soto, Lilian (2019). *La lucha y los avances de las trabajadoras domésticas paraguayas en La Mesa está servida. La lucha de las trabajadoras domésticas en Argentina, Brasil, Paraguay, Perú y Uruguay*. Montevideo: Cotidiano Mujer (Articulación Feminista Marcosur - AFM).
- Zub Centeno, Marcella (2017). Avances necesarios pero insuficientes. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 153-160). Asunción: Codehupy.
- Zub Centeno, Marcella (2018). Discriminación salarial e informalidad caracterizan el trabajo doméstico en Paraguay. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 127-134). Asunción: Codehupy.

DERECHOS DE LAS MUJERES  
TRABAJADORAS SEXUALES

# LA DOBLE MORAL Y LA VIOLENCIA SIGUEN ATROPELLANDO DERECHOS



Un periodo marcado por retrocesos, violencia institucional, impunidad de los casos de feminicidio de trabajadoras sexuales que aún siguen impunes, y algunos avances. Sumado a ellos, la violación a los derechos por parte de municipios a través de ordenanzas que violentan todos los derechos a una vida libre sin estigma y discriminación. La ausencia del Estado, al no reconocer el trabajo sexual como trabajo, sigue aportando al atropello a los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales.

## INTRODUCCIÓN

Son constantes los patrones de violencia y discriminación que se manifiestan en diferentes aspectos. La falta de reconocimiento del trabajo sexual sigue favoreciendo a la clandestinidad, constituyéndose en una de las máximas expresiones de vulneración de derechos humanos. La falta de regulación del trabajo sexual como un trabajo sigue siendo una deuda pendiente del Estado paraguayo.

La falta de reconocimiento se utiliza como factor determinante a no reconocerlas como sujetas de derechos, y permite que instituciones que deben velar por los derechos humanos sigan violentando los derechos humanos de las mujeres trabajadoras sexuales.

El estigma social que impera hacia las trabajadoras sexuales se visualiza fuertemente en la mentalidad y en el actuar de funcionarios del Estado, cuya responsabilidad es la de garantizar la seguridad y el acceso a la justicia de toda la sociedad sin distinción alguna. Sumado a esto, la doble moral y el actuar de grupos fundamentalistas que no reconocen los derechos humanos plasmados en instrumentos internacionales que han sido ratificados por el Estado paraguayo.

Sigue siendo un desafío el diálogo con actores de instituciones públicas a fin de ir concretando acuerdos y la posibilidad de contar con políticas públicas basadas en la realidad de las mujeres trabajadoras sexuales.

Es un año en donde se siguen evidenciando las consecuencias de leyes pocas claras en torno a la diferenciación del trabajo sexual y la trata de personas, a través de normativas que violentan todos los derechos en el ejercicio cotidiano del trabajo sexual.

## MARCO JURÍDICO

Tal como se ha señalado en informes anteriores<sup>1</sup>, el trabajo sexual es una actividad lícita que no se encuentra prohibida por ninguna ley. A su vez, la Constitución Nacional establece el derecho a escoger un trabajo lícito (art. 86).

En lo que respecta al marco normativo, hay ordenanzas municipales que vulneran los derechos de las trabajadoras sexuales. Entre ellas, la 10/93 “Por la que reglamenta el funcionamiento de las casas de tolerancia y el ejercicio de la prostitución en el distrito de Ciudad del Este”, viene violentando desde hace años los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales (Cuadro 1).

1 Cfr. Unidas en la Esperanza, 2018.

## Cuadro 1. Estipulaciones de la ordenanza 10/93 que violentan los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales

Artículos	Derechos violentados
Los artículos 2 y 4 conceptualizan sobre la zona en donde se ejercerá el trabajo sexual.	El derecho al trabajo, al ser un trabajo libremente escogido y el de realizarse en condiciones dignas y justas.
El artículo 8 expresa que “Queda prohibido el ejercicio de la prostitución en cualquier otro lugar que no sea el establecido en la presente ordenanza”.	Lo que respecta al artículo 86 de la Constitución Nacional.
El artículo 6 estipula que: “todas las personas que trabajen en las casas de tolerancia deberán tener una ficha con los datos personales y certificado de análisis de secreción vaginal, actualizado quincenalmente y de VDRL* actualizado mensualmente. Los propietarios o encargados de las casas tendrán disponibles estas fichas para ser exhibidas cada vez que le[s] sean solicitadas por inspectores municipales”.	La confidencialidad y la dignidad de las personas.

\* VDRL, por sus siglas en inglés, corresponde a Venereal Disease Research Laboratory. Es una prueba serológica para detectar sífilis.

Fuente: Elaboración propia.

Otras normativas municipales<sup>2</sup> son:

- Ordenanza N.º 240/14 de la ciudad de Encarnación.
- Ordenanza N.º 87/86 de la ciudad de Pedro Juan Caballero.
- Ordenanza N.º 92/96 de la ciudad de San Ignacio Guasu (Misiones).

La derogación y/o modificación de estas ordenanzas municipales es uno de los tantos compromisos que el Estado debe asumir, a fin de garantizar la protección contra la discriminación y las diferentes formas de violencia ejercidas hacia las mujeres trabajadoras sexuales.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

Falta todavía un largo proceso para el acceso pleno de los derechos humanos para las mujeres trabajadoras sexuales. Es necesario que el Estado intervenga ante las diferentes formas de violencia que son ejercidas por parte de instituciones estatales, ante las diferentes formas de violencia ejercidas

2 De las cuatro ordenanzas municipales referidas, ninguna se encuentra disponible en el sitio de internet de la institución respectiva. Unidas en la Esperanza cuenta con una copia de las documentaciones.

hacia las trabajadoras sexuales. Existe numerosa evidencia sobre la violación de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales. Entre otras, desde la sociedad civil, se han realizado investigaciones sobre temas tales como el trabajo sexual y la violencia institucional<sup>3</sup>, los derechos humanos y el trabajo sexual: del protocolo a la acción<sup>4</sup>, el cual evidencia la violencia institucional y la violación a los derechos humanos.

Las ordenanzas municipales son normativas que atropellan todos los derechos humanos de las mujeres trabajadoras sexuales, cuyo contenido estigmatiza y discrimina a las mujeres que ejercen el trabajo sexual de forma autónoma, y viola la Ley N.º 3940/09, en donde se establecen derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (sida).

Existen intentos de sensibilización al personal policial sobre los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales, promovidos exclusivamente desde la sociedad civil. Instituciones como la Comisaría 15.ª metropolitana, comisaría de San Lorenzo y comisaría de Santa Rosa del Aguaray (departamento de San Pedro) han sido capacitadas y sensibilizadas en la intervención que realizan en los locales de trabajo sexual y la diferenciación del trabajo sexual de la trata de personas.

En lo que respecta a servicios públicos de salud, desde la sociedad civil se han realizado sensibilización y capacitación a profesionales de blanco de hospitales regionales (Amambay y Concepción), así también en servicios de salud del departamento Central y la capital del país. No obstante, persisten situaciones de estigma y discriminación hacia mujeres que ejercen el trabajo sexual, viéndolas de la cintura para abajo y no como sujetas de derechos, recibiendo tratos desiguales, discriminación y demoras en la atención.

## **OBSERVACIONES AL ESTADO PARAGUAYO POR PARTE DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS**

En julio de este año, Paraguay fue examinado por el Comité de Derechos Humanos (CDH), órgano de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). En el informe oficial presentado ante el Comité de Derechos Humanos en el marco del examen de Paraguay, el Estado señaló lo siguiente:

3 El estudio sobre *Trabajo Sexual y la violencia institucional*, realizado en conjunto por UNES y RedTraSex.

4 El estudio sobre *Derechos humanos y trabajo sexual: del protocolo a la acción*, realizado en conjunto por UNES y RedTraSex.

El MEC, en materia de prevención de la discriminación contra cualquier persona por su orientación sexual o su identidad de género, cuenta con el Programa Tekoarandu para mujeres trabajadoras del sexo y transgénero que se ha abierto a todos por igual y no como programa específico dirigido a cierto sector de la sociedad, que finalmente acentúa la discriminación. Se encuentran habilitadas líneas de contacto, tanto para realizar denuncias formales en casos concretos de discriminación, como para consultas respecto a la capacitación y culminación de estudios.

Sin embargo, las organizaciones que trabajan directamente con estas poblaciones no tienen información de la aplicación efectiva de este programa.

El Comité de Derechos Humanos, en sus recomendaciones finales a Paraguay, señaló que “continúa preocupado por la ausencia de un marco jurídico exhaustivo contra la discriminación, así como por la persistencia de la discriminación contra las mujeres [...] trabajadoras y trabajadores sexuales [...]” y que el Estado debe

Garantizar la plena protección contra la discriminación, tanto en la ley como en la práctica, contra mujeres, [...] trabajadoras y trabajadores sexuales, [...] incluyendo a través del aumento de los programas de formación para agentes del orden y de seguridad y de más campañas de sensibilización que promuevan la tolerancia y el respeto de la diversidad;

Adoptar e implementar políticas efectivas para la protección de las personas LGBTI y trabajadoras y trabajadores sexuales y asegurar que los casos de discriminación y violencia cometidos por particulares o agentes del Estado contra estas personas sean sistemáticamente investigados, que los responsables sean sancionados con penas adecuadas, y que las víctimas obtengan una reparación integral (CDH, 2019: párrafo 15).

## CASOS<sup>5</sup>

**VIOLENCIA POLICIAL.** Una mujer trabajadora sexual, que trabaja en la modalidad calle en Alto Paraná, relató la persecución que sufrió por parte de los agentes policiales. Estos la rodearon cuando se encontraba con clientes, exigiendo a los mismos el pago de una coima, indicando que está prohibido alzar a mujeres trabajadoras sexuales que se encuentran en la vía pública. Estas no desearon denunciar a las autoridades por miedo a las represalias a recibir por parte de los uniformados. En la ciudad de Santa Rita, los policías realizan intervenciones arbitrarias en los locales de trabajo sexual para verificar si en los mismos se encuentran adolescentes o consumidores de drogas

5 Estos casos han sido recolectados y sistematizados por UNES.

y aprovechan para solicitar los resultados de VIH/VDRL a las compañeras, lo que está prohibido por la ley. Si ellas no presentan en ese momento dichos resultados, son obligadas a pagar una coima.

**FEMINICIDIO EN UN LOCAL DE TRABAJO SEXUAL.** En un conocido local ubicado en Ciudad del Este, una trabajadora sexual –estando en servicio– fue asesinada por un cliente. Encontraron a la víctima sin signos de vida en la pieza, luego de que el cliente se haya retirado. Tanto los policías como los dueños del local hicieron caso omiso (“lente *hũ*”) a la situación, solucionando entre ellos con dinero de por medio. Ninguna investigación se abrió por el feminicidio.

**DISCRIMINACIÓN EN EL SERVICIO DE SALUD.** Son constantes los relatos de las trabajadoras sexuales acerca del trato diferenciado en el servicio de salud cuando ellas explicitan ser trabajadoras sexuales. Esto se manifiesta, entre otras cosas, con el hecho de que les indican que deben ir al Programa Nacional de Control del sida/ITS (Pronasida), sin preguntarles antes cuál es la razón de su consulta. Esto refleja que las trabajadoras sexuales siguen siendo vistas como vehículos de infecciones de transmisión sexual.

**SOLICITUD ILEGAL DE TEST DE VIH E ITS POR PARTE DEL FUNCIONARIADO MUNICIPAL.** En varios locales ubicados en Ciudad del Este, funcionarios municipales del departamento de salubridad e higiene –haciendo abuso y uso de su autoridad– realizan constantemente visitas solicitando ilegalmente los resultados de los análisis de VIH/VDRL a las trabajadoras sexuales.

**VIOLENCIA INSTITUCIONAL POR PARTE DE POLICÍAS.** Sigue vacía la intervención estatal en cuanto a la creación de estrategias que garanticen la protección por parte de las fuerzas de seguridad a mujeres que ejercen el trabajo sexual. La sociedad civil ha realizado talleres de sensibilización a comisarías del departamento Central, la capital del país y del departamento de San Pedro, a fin de obtener resultados en las intervenciones realizadas por el personal policial. Se han obtenido resultados, tales como cambios en las actitudes y la disminución del estigma hacia las trabajadoras sexuales, además de comunicación constante desde el comisario principal con la Asociación con respecto a intervenciones realizadas y casos de asesinatos hacia trabajadoras sexuales. Sin embargo, el cambio no se ha notado en otras jurisdicciones.

## CONCLUSIONES

Existen numerosas evidencias sobre la violación de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales por parte de instituciones estatales. Además, los organismos internacionales, como el CDH, recomiendan al Estado paragua-

yo adoptar e implementar políticas efectivas para la protección de las personas. Por lo tanto, es necesario que el Estado intervenga, creando estrategias, acuerdos y, especialmente, políticas públicas que posibiliten regular el trabajo sexual. Estas políticas deben estar basadas en la realidad de las mujeres trabajadoras sexuales.

Sigue siendo un gran desafío articular un trabajo conjunto con las instituciones que deben velar por los derechos humanos, cuya responsabilidad es la de garantizar la seguridad y el acceso a la justicia de toda la sociedad sin distinción alguna.

## RECOMENDACIONES

Debido a que las recomendaciones realizadas en ediciones anteriores no se han tenido en cuenta, se vuelven a reiterar a continuación:

- Implementar protocolos de atención integral de la salud que contemplen las especificidades de las trabajadoras sexuales, para poder acceder a los servicios de salud integral. Por ejemplo, los horarios de atención diferenciados, en vista de que el ejercicio del trabajo sexual varía dependiendo la modalidad.
- Impulsar una ley de reconocimiento legal del trabajo sexual en Paraguay.
- Fortalecer mecanismos de denuncias para garantizar el acceso a justicia de las trabajadoras sexuales.
- Solicitar la inclusión de representantes de las mujeres trabajadoras sexuales en la mesa interinstitucional sobre trata de personas.
- Instaurar medidas adecuadas con el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la violencia institucional e implementar campañas de sensibilización dirigidas tanto a las fuerzas de seguridad como a la población en general para combatir el estigma y la discriminación hacia las mujeres trabajadoras sexuales.
- Implementar mecanismos que faciliten la toma de denuncias que realicen las trabajadoras sexuales, ampliar los puntos de toma de dichas denuncias, así como elaborar y distribuir protocolos con enfoque en derechos humanos entre fuerzas policiales y agentes de judiciales para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres trabajadoras sexuales.

- Establecer protocolos para la investigación de casos de femicidios contra las trabajadoras sexuales que eviten la invisibilización y aseguren el debido proceso, el esclarecimiento de los casos y la condena a los culpables, en función de garantizar el derecho de acceso a la justicia de las trabajadoras sexuales.
- Establecer en todas las áreas gubernamentales las políticas públicas necesarias para promover la erradicación de la tortura y garantizar el derecho a la vida de las trabajadoras sexuales, en particular en las áreas de justicia y de salud.
- Derogar normas jurídicas que estigmatizan y vulneran los derechos a las mujeres trabajadoras sexuales, tales como las ordenanzas N.º 10/93 de Ciudad del Este, departamento de Alto Paraná, y N.º 240/14 de la ciudad de Encarnación, departamento de Itapúa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Mujeres Trabajadoras Sexuales del Paraguay, Unidas en la Esperanza (UNES) y Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex). (2016). *Derechos humanos y trabajo sexual: del protocolo a la acción*. Asunción: UNES-RedTraSex. Disponible en <http://redtralsex.org/Derechos-Humanos-y-Trabajo-Sexual.html>.
- Asociación de Mujeres Trabajadoras Sexuales del Paraguay, Unidas en la Esperanza (UNES) y Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex). (2017). *Trabajo Sexual y la Violencia Institucional: Vulneración de derechos y abuso de Poder*. Asunción: UNES-RedTraSex. Disponible en <https://www.redtralsex.org/Trabajo-Sexual-y-Violencia-2841.html>.
- Comité de Derechos Humanos (2019). Observaciones finales a Paraguay, documento CCPR/C/PRY/CO/4, 20 de agosto de 2019.
- Unidas en la Esperanza (2018). A calzón quitado: avances y retrocesos ante todas las formas de violencia a mujeres trabajadoras sexuales. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 135-142). Asunción: Codehupy.

DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

## LA GRAN BRECHA



Luego de que el Estado paraguayo haya ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas en el año 2008, actualmente cuenta con un Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030, elaborado de forma participativa entre Gobierno y organizaciones de la sociedad civil. Este Plan se concretizó en 17 líneas de acción que indican los diferentes frentes que necesariamente hay que abordar para lograr avances. Aunque en el periodo examinado por este artículo se registran novedades en el marco legislativo referente a algunas de estas líneas de acción, la realidad vivida por las personas con discapacidad refleja escasamente este progreso y muestra una enorme brecha entre las normativas y la realidad del día a día.

**Mario Rubén Marecos**

FUNDACIÓN LIDIA BARRETO DE PORTILLO Y HOGAR ALBINO LUIS

**Emilio Pineda**

ASOCIACIÓN DE SORDOS DE CORONEL OVIEDO (ASORCO)

**Eva Insfrán**

SERVOME/EL PUENTE<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Hogar Albino Luis, Asociación de Sordos de Coronel Oviedo y El Puente son organizaciones integrantes de la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conadis), representantes de la sociedad civil de y para personas con discapacidad.

## INTRODUCCIÓN

El Estado paraguayo, desde la ratificación y aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD, por sus siglas en inglés) y su Protocolo Facultativo<sup>2</sup>, mediante la Ley N.º 3540/08, reconoce a las personas con discapacidad como sujetos de derechos.

Con la ratificación de la CRPD, se creó una nueva institucionalidad en el Estado: la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis), secretaria con rango ministerial creada por Ley N.º 4720/12<sup>3</sup>. La Senadis, a su vez, preside la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conadis), la cual fue creada por el Decreto N.º 10514/13<sup>4</sup>. Es una instancia mixta integrada por representantes del Estado y organizaciones de la sociedad civil representativas de y para las personas con discapacidad. Esta configuración pretende incluir en los procesos de transformación en el sentido de la Convención a las mismas personas con discapacidad, fiel a su principio “Nada sobre nosotros sin nosotros”.

El presente artículo analiza cuáles son los avances, retrocesos, logros y desafíos relacionados al reconocimiento y cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad en el periodo del informe, examinando algunos temas resaltantes como el marco jurídico actual, y la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad relacionados con educación, salud, trabajo y accesibilidad en particular de las personas con discapacidad auditiva.

## MARCO JURÍDICO

Se cuenta con comisiones de defensa de los derechos de las personas con discapacidad en ambas cámaras del Congreso Nacional (Senado: Comisión Asesora Permanente de los Derechos para Personas con Discapacidad, noviembre de 2018<sup>5</sup> y Diputados: Comisión de Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad, abril de 2019<sup>6</sup>).

---

2 Instrumentos internacionales de derechos humanos: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Naciones Unidas Derechos Humanos-Paraguay.

3 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3132/crea-la-secretaria-nacional-por-los-derechos-humanos-de-las-personas-con-discapacidad-senadis>.

4 Conadis. Disponible en [https://osconadis.weebly.com/uploads/3/8/7/5/38753747/reglamento\\_interno\\_de\\_la\\_conadis.pdf](https://osconadis.weebly.com/uploads/3/8/7/5/38753747/reglamento_interno_de_la_conadis.pdf).

5 Cámara de Senadores, 6 de noviembre de 2018. Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/2073>.

6 Cámara de Diputados. Disponible en <https://www.diputados.gov.py/www5/index.php/institucion/comisiones-asesoras>.

La existencia de estos nuevos organismos ha promovido la sanción de la Ley N.º 6292/19<sup>7</sup>, que “declara en emergencia la situación de personas con discapacidad y dispone tomar medidas concretas a favor de las mismas”, que entró en vigencia el 20 de marzo de 2019 y su respectiva reglamentación mediante el Decreto N.º 2323/19<sup>8</sup>. En el marco de la Ley N.º 6292/19 se volvió a considerar la importancia de la implementación efectiva de la Ley N.º 4336/11<sup>9</sup> “que establece la obligatoriedad del lenguaje de señas en los informativos o noticieros de los medios de comunicación audiovisuales”, tomando en cuenta que, desde su promulgación, durante ocho años no fue aplicada por negación de los medios de comunicación privados y por la inacción del Estado.

Asimismo, entró en vigencia la Ley N.º 6354/19 que “garantiza el acceso a la comunicación e información a las personas sordas y con discapacidad auditiva para realizar trámites en los Organismos del Estado”<sup>10</sup>.

Se encuentra en estudio el proyecto de ley que otorga el reconocimiento oficial a la lengua de señas paraguaya<sup>11</sup>, el cual fue sugerido por las organizaciones civiles de las personas con discapacidad auditiva que actualmente trabajan junto con la Secretaría de Planificación Lingüística (SPL) en la elaboración de un signario<sup>12</sup> paraguayo y sobre las pautas para el ejercicio de la profesión del intérprete de lengua de señas.

La creación de la Ley N.º 6292/19, también conocida como Ley de Emergencia, denota que, pese a existir normativas ya vigentes en materia de garantía de los derechos de las personas con discapacidad, existe una brecha enorme entre lo que la ley reconoce y lo que en la realidad es implementado por el Estado.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce el Derecho al Empleo y el Trabajo en su artículo 27. En Paraguay está vigente la Ley de Inclusión Laboral N.º 2479/04<sup>13</sup>, su modificatoria N.º 3585/08<sup>14</sup>,

7 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8879/ley-n-6292-declara-en-emergencia-la-situacion-de-personas-con-discapacidad-y-dispone-tomar-medidas-concretas-a-favor-de-las-mismas>.

8 Presidencia de la República. Disponible en [https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO2323\\_jmt3k2zx.PDF](https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO2323_jmt3k2zx.PDF).

9 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3687/establece-la-obligatoriedad-del-lenguaje-de-senas-en-los-informativos-o-noticieros-de-los-medios-de-comunicacion-audiovisuales>.

10 Presidencia de la República. Disponible en <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2019/08/Ley-6354-que-garantiza-el-derecho-de-las-ponas-sordas.pdf>.

11 SILpy. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente1950968>.

12 **Signario**: equivalente de un diccionario de lengua de señas en videos y lo relativo a la formación y acreditación de intérpretes. / Signario bilingüe de lengua de señas paraguaya. Disponible en <https://www.sls.gov.py/>.

13 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2541/establece-la-obligatoriedad-de-la-incorporacion-de-personas-con-discapacidad-en-las-instituciones-publicas>.

14 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1111/modifica-los-articulos-1-4-y-6-de-la-ley-n-247904-que-establece-la-obligatoriedad-de-la-incorporacion-de-personas-con-discapacidad-en-las-instituciones-publicas>.

con su Decreto Reglamentario N.º 6369/11<sup>15</sup>. La Secretaría de la Función Pública (SFP) había establecido una Dirección de Inclusión y No-discriminación, con un Plan de Igualdad y No-discriminación que contenía manuales y lineamientos para la inclusión laboral en el sector público, elaborando un concepto completo de cómo confeccionar concursos de oposición accesibles. Este Plan ha fenecido en 2014 y hasta la fecha no se dispone de uno nuevo.

Se aprobó hace cuatro años la Acordada N.º 1024/15, que establece las directrices de la política de acceso a la Justicia para personas mayores y para las personas con discapacidad del Poder Judicial del Paraguay<sup>16</sup> y su Protocolo de Atención al Acceso a la Justicia de Personas con Discapacidad Sicosocial<sup>17</sup>. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos (CDH) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en sus “Observaciones finales a Paraguay” de agosto de 2019, expresa que

está preocupado por la situación de crisis penitenciaria en el Estado parte. En particular, preocupan al Comité la persistencia de elevados niveles de hacinamiento y superpoblación; las malas condiciones de vida, incluyendo en centros educativos, en comisarías de Policía y en centros para personas con discapacidad mental<sup>18</sup> (CDH, párrafo 26).

Estos avances poco analizados y coordinados entre los actores públicos implicados y sectores civiles no consultados, demuestran que no está conformado un marco jurídico exhaustivo contra la discriminación de las personas con discapacidad. El CDH registra en sus observaciones la persistencia de la discriminación contra personas con discapacidad, especialmente en las áreas de educación, salud y empleo<sup>19</sup>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### EDUCACIÓN

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce el derecho a la educación en su artículo 24, que se traduce en la Ley N.º 5136/13<sup>20</sup>, “De Educación Inclusiva”, cuyo objeto es:

15 Disponible para descarga en <https://servicios.sfp.gov.py/sfp/?node=download,2079,ucfd912fc,sor>.

16 Corte Suprema de Justicia. Disponible en <https://www.pj.gov.py/nominas/acordadas-digitales/reglamenta/o/o/>.

17 Ministerio de Justicia (2014). Disponible en [http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1416568572-PARAGUAY\\_10\\_completo.pdf](http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1416568572-PARAGUAY_10_completo.pdf).

18 Comité de Derechos Humanos. *Observaciones finales a Paraguay*. Documento CCPR/C/PRY/CO/4, 20 de agosto de 2019.

19 Ibidem.

20 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/archivos/2698/20141023125909.pdf>.

establecer las acciones correspondientes para la creación de un modelo educativo inclusivo dentro del sistema regular, que remueva las barreras que limiten el aprendizaje y la participación, facilitando la accesibilidad de los alumnos con necesidades de apoyo educativo por medio de recursos humanos calificados, tecnologías adaptativas y un diseño universal<sup>21</sup>.

Igualmente, el derecho a la educación se establece en el Eje N.º 11 del Plan de Acción Nacional por los Derechos de la Personas con Discapacidad<sup>22</sup>.

Desde el 2018 se dispone de los “Lineamientos para un sistema educativo inclusivo en Paraguay”<sup>23</sup>, que contiene propuestas bien concretas para el docente de cómo hacer la inclusión en el aula en el ámbito de la educación regular. También se cuenta con una normativa administrativa que da responsabilidades y procedimientos para la expedición de dictámenes de ajustes razonables al cuerpo docente<sup>24</sup>.

Todas estas normativas buscan garantizar el aprendizaje del estudiantado con discapacidad en las escuelas y colegios, y tienen como objetivo eliminar las diversas barreras, entre ellas, las arquitectónicas, actitudinales, comunicacionales, como por ejemplo el desconocimiento de la lengua de señas.

En la realidad educativa, sin embargo, no se perciben todavía prácticas que cumplan con el derecho a la educación inclusiva de manera efectiva y plena, porque aún se conserva la existencia de escuelas especiales, a las cuales el Estado, a través del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), debe apoyar en su proceso de transformación en centros de apoyo a la inclusión<sup>25</sup>. Según la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas, “todavía hay pocos recursos técnicos y financieros para avanzar hacia una educación inclusiva de calidad a nivel nacional, lo cual genera también resistencia del sector docente. Para facilitar el cambio de paradigma, se necesita un mayor apoyo al cuerpo docente”<sup>26</sup>.

Aún se encuentran testimonios donde madres y padres denuncian que hay escuelas que rechazan a sus hijos e hijas con discapacidad<sup>27</sup>, sobre todo a niños y niñas con discapacidad intelectual y psicosocial. Ocurre con frecuencia que solamente se acepta a un niño o una niña con discapacidad en la escuela,

21 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2698/educacion-inclusiva>.

22 Senadis / Conadis / NN.UU. *Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad* (pp. 49-62). Disponible en <https://acnudh.org/load/2019/07/047-Plan-de-Acc%C3%B3n-Nacional-DPCD.pdf>.

23 Ver disposiciones y normativas legales vigentes en <https://www.mec.edu.py/index.php/es/inclusiva>.

24 *Ibidem*.

25 Senadis / Conadis / NN.UU. *op. cit.* p. 129.

26 CDH (2017). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad sobre su visita al Paraguay* (p. 11, párr. 41). Disponible en [www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Relatora%20Especial%20sobre%20los%20derechos%20de%20las%20Personas%20con%20Discapacidad%202016.pdf](http://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Relatora%20Especial%20sobre%20los%20derechos%20de%20las%20Personas%20con%20Discapacidad%202016.pdf).

27 ABC Color, 7 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/cambian-a-directora-por-rechazar-a-alumnos-con-discapacidad-1793140.html>.

si la familia se compromete a costear al maestro o maestra integrador/a<sup>28</sup>, lo que para muchas familias es económicamente insostenible.

## SALUD

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) es el ente ejecutivo que en menor medida se ha adherido al cambio de paradigma que pretende la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aunque existe un Eje específico de salud en el Plan de Acción Nacional por los Derechos de Personas con Discapacidad<sup>29</sup>.

De los 186 centros de salud<sup>30</sup> u hospitales distribuidos en el territorio paraguayo, solo 60 localidades cuentan con servicios de atención a la salud mental, 20 de estos 60 se encuentran en el departamento Central, otros 15 en Asunción y alrededores, donde además se ubican otros 5 servicios altamente especializados para intervenciones del área de Salud mental<sup>31</sup>. Esto se puede describir claramente como un problema de equidad en cobertura de servicios<sup>32</sup>. Especialmente, se percibe la escasez de servicios de psiquiatría infanto-juvenil de cualquier modalidad y se agrava por el hecho de que el 30% de la población paraguaya tiene menos de 15 años de edad<sup>33</sup>.

Para personas con discapacidad psicosocial con trastornos severos e inhabilitantes, existen pocas opciones de tratamiento y rehabilitación. Frecuentemente, el problema se diagnostica muy tarde, lo que lleva a la situación de crisis pronunciadas sin tratamiento que terminan a menudo en una interacción traumática, no voluntaria. La reubicación de este tipo de usuarios en su entorno habitual se hace difícil, porque prácticamente no existen programas de rehabilitación con un enfoque integral y holístico que trabajen con base en la comunidad. Mediante los presupuestos para el sector de salud mental que priorizan “la inversión en servicios institucionalizados, se deja un claro mensaje para la comunidad y sociedad que ese tipo de servicios son los que se deben mantener, reforzando la idea de segregación y dificultando la búsqueda de inversión en otros servicios con enfoque de inclusión y base comunitaria”<sup>34</sup>.

28 ABC Color, 7 de marzo de 2019 (párrafo 10). Disponible en <https://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/a-la-sombra-de-la-inclusion-1814317.html>.

29 Senadis / Conadis / NN.UU. *op. cit.* pp. 130-131.

30 Disponible en <https://www.datos.gov.py/dataset/establecimientos-de-salud>.

31 Directorio de servicios de atención a la salud mental en la red integrada de servicios de salud, Tercera Edición: diciembre de 2015. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Dirección General de Programas de Salud, Dirección de Salud Mental.

32 ABC Color, 26 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/periodismo-juven/2019/10/26/tras-un-pais-sorriente-se-asoma-la-relegada-atencion-de-la-salud-mental/>.

33 STP. Disponible en [stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2019/04/Final\\_SABE-ASUNCION-REPORT\\_v2-1eng\\_spa.pdf](http://stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2019/04/Final_SABE-ASUNCION-REPORT_v2-1eng_spa.pdf).

34 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2017) (pp. 78-80).

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH), en sus “Observaciones finales a Paraguay” de agosto de 2019,

toma nota de la falta, en todo el territorio nacional, de profesionales médicos con formación adecuada para emitir los diagnósticos necesarios para la hospitalización involuntaria de personas con discapacidad mental. Asimismo, le preocupa la falta de medidas alternativas al confinamiento de estas personas, así como la falta de información suficiente sobre los procesos legales o administrativos que permiten dicho internamiento o su cesación (arts. 6, 7, 9 y 10)<sup>35</sup> (CDH, párr. 30).

Siendo el MSPyBS el ente rector de todos los servicios de salud en territorio nacional, otorgando habilitaciones y realizando fiscalizaciones, se denuncia la despreocupación por la discriminación de personas con discapacidad, enfermedades congénitas o crónicas por parte de los servicios de medicina prepaga que rechazan a estas personas como clientes o establecen aranceles diferenciados.

## TRABAJO

La Secretaría de la Función Pública (SFP) reúne estadísticas de forma mensual<sup>36</sup>, donde reporta que en el mes de febrero de 2019 existían 1.929 funcionarias y funcionarios públicos con discapacidad registrados, lo que corresponde a menos del 1%<sup>37</sup>. De los 413 organismos del Estado, solo 21 cumplen con incluir a 5% de personas con discapacidad entre su funcionariado, 212 registran menos que 5%, y 180 instituciones no cuentan con ninguna persona con discapacidad entre su funcionariado. Según la misma SFP, “las sanciones descritas en la ley mencionada son técnicamente inaplicables, porque a un ministro no se podría sancionar mediante sumario administrativo por no aplicar las políticas acordadas, en todo caso se debería hacer mediante un juicio político”<sup>38</sup>.

En contradicción a la Ley N.º 2479/04 “Que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas”<sup>39</sup>, que prevé concursos de méritos y de oposición, la Ley N.º 6258/19, que

35 Comité de Derechos Humanos. *Observaciones finales a Paraguay*. Documento CCPR/C/PRY/CO/4, 20 de agosto de 2019.

36 Secretaría de la Función Pública, 11 de abril de 2019. Disponible en <https://www.sfp.gov.py/sfp/noticia/14319-incorporacion-de-personas-con-discapacidad-en-el-sector-publico-.html>.

37 Acta N.º 3 de la subcomisión de la Conadis de la SFP.

38 *Ibidem*.

39 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2541/ley-n-2479--establece-la-obligatoriedad-de-la-incorporacion-de-personas-con-discapacidad-en-las-instituciones-publicas>.

“aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019”<sup>40</sup>, dispone que personas con discapacidad sean incluidas como parte del funcionariado público sin concurso de méritos, si es que la institución pública no está cumpliendo con el obligatorio porcentaje del 5%. Esta medida fue concebida, tal vez, con la intención de facilitar la inclusión de personas con discapacidad en las instituciones del Estado, pero trae consigo serios interrogantes: si no existe un anuncio público de un cargo disponible, ¿cómo las personas con discapacidad podrán acceder a la información? Si no hay proceso de evaluación, ¿cómo se podrán encontrar personas idóneas para la función requerida?

La Ley N.º 4962/13<sup>41</sup>, que establece beneficios para los empleadores a los efectos de incentivar la incorporación de personas con discapacidad en el sector privado, ha quedado sin aplicarse por falta de una reglamentación.

Desde el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal) han ofertado cursos de capacitación laboral que están abiertos para recibir a personas con discapacidad (octubre 2019: Sinafocal; 46 cursos realizándose<sup>42</sup>, SNPP: 4274 cursos realizándose<sup>43</sup>).

## DISCAPACIDAD AUDITIVA

Desde el 2017, las organizaciones civiles de las personas sordas trabajan en estrecha relación con la Secretaría de Planificación Lingüística (SPL) con miras a la creación formal de la lengua de señas paraguaya, la reglamentación de la profesión del intérprete de lengua de señas y una malla curricular para la formación profesional de estas personas intérpretes.

Si bien existen las mencionadas acciones concretas para incentivar la participación de las personas sordas, sus organizaciones enfrentan aún muchos obstáculos para concretarla. La falta de acceso a recursos de comunicación visuales, desde la atención temprana y durante la educación inicial, significa una vulneración de los derechos de los niños con discapacidad auditiva, mencionados en los puntos r) y v) del Preámbulo, así como en el artículo 3, h) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>44</sup>.

40 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8716/ley-n-6258-aprueba-el-presupuesto-general-de-la-nacion-para-el-ejercicio-fiscal-2019>.

41 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1165/establece-beneficios-para-los-empleadores-a-los-efectos-de-incentivar-la-incorporacion-de-personas-con-discapacidad-en-el-sector-privado>.

42 Disponible en [https://sinafocal.gov.py/cursos/cursos\\_en\\_proceso\\_list.php](https://sinafocal.gov.py/cursos/cursos_en_proceso_list.php).

43 Disponible en <https://snpp.edu.py>.

44 Instrumentos internacionales de Derechos Humanos: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Naciones Unidas Derechos Humanos-Paraguay.

En el sistema de salud predomina el enfoque médico, que se centra exclusivamente en la pérdida auditiva y los esfuerzos para superarla a través de tratamientos con recursos como el oralismo, lo que solamente es aplicable a niños y niñas con sordera leve, y viables con ayudas técnicas, pero no contempla el uso de la lengua de señas ni la identidad lingüística de los/as niños/as sordos/as y su derecho a tener acceso a una lengua visual.

No existen programas de atención temprana en el área de salud ni en el de la educación, por lo que el objetivo de la educación bilingüe e inclusiva sigue siendo una utopía. Diez organizaciones de personas sordas del Paraguay han emitido un Pronunciamiento<sup>45</sup>, como resultado del Foro de educación inicial y escolar básica para personas sordas en el Paraguay, realizado el 29 de septiembre de 2018, usando como referencia la *Carta de la Federación Mundial de Personas Sordas* (WFD, por sus siglas en inglés), “Lengua de signos, derecho para todos”<sup>46</sup>. En dicho documento se hace énfasis en el derecho a la educación en lengua de señas como lengua primaria de niños y niñas sordos/as, y en que los profesores deben ser personas sordas o personas que se criaron con la lengua de señas como su lengua primaria. Hasta el momento de elaboración de este informe, no ha habido respuesta del MEC sobre el mismo.

Aún no se ha implementado una revisión de la legislación para derogar el artículo 2672 del Código Civil que limita la capacidad jurídica de las “personas sordomudas que no pueden darse a entender por escrito u otros medios”<sup>47</sup>, lo cual debe modificarse para avanzar con el lineamiento del Eje N.º 7 del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad, que exige “igual reconocimiento como persona ante la ley”<sup>48</sup>. Asimismo, no hay información de que el Estado haya iniciado la revisión del obsoleto régimen de curatela, pues muchas personas con discapacidad están sujetas al mismo en violación de sus derechos. Preocupa la realidad de personas con discapacidad auditiva privadas de su derecho a adquirir bienes propios y de acceder a la herencia familiar, siendo condenadas a subsistir en situación de dependencia<sup>49</sup>.

Las personas adultas mayores con discapacidad auditiva se encuentran, en su gran mayoría, en grave situación de dependencia de familiares: sin cobertura social porque –según los informes de la Relatora Especial<sup>50</sup>–, por lo

45 Ver el Pronunciamiento *in extenso*. Disponible en [https://drive.google.com/open?id=1j1jPkVl5R8YNbisN4ujwXy\\_SxVZEoSfw](https://drive.google.com/open?id=1j1jPkVl5R8YNbisN4ujwXy_SxVZEoSfw).

46 Federación Mundial de Personas Sordas. *Carta*. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1SbRUWTqzV5nUlroAquhGQSpdmZi3-hy/view>.

47 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5299/codigo-civil-ii-parte-libro-segundo>

48 Senadis / Conadis / NN.UU. *op. cit.* (pp. 76-80).

49 Ministerio de Relaciones Exteriores *op. cit.* (p. 12).

50 *Ibidem*.

general, nunca tuvieron acceso a un trabajo regular con previsión social, y viven con serias dificultades para satisfacer sus necesidades básicas, enfrentando sus últimos años en la soledad.

## CONCLUSIONES

Los procesos relacionados a la efectiva inclusión de las personas con discapacidad en Paraguay se perciben como un fenómeno ambivalente y contradictorio. Por un lado, se echaron las bases para progresar en las mejoras del marco jurídico a partir de la creación de un mecanismo que permite la colaboración de las personas con discapacidad en el diseño de su país a través de la creación de la Senadis, Conadis y de la redacción del Plan de Acción Nacional para los Derechos de las Personas con Discapacidad con sus 17 líneas de acción. Se cuenta actualmente con el interés de los y las legisladores/as para innovar y llenar las lagunas legales existentes. Por otro lado, alarman la descoordinación y la elaboración desprolija de las leyes y sus reglamentaciones, a tal punto que se vuelven inoperantes. Preocupa que se procede a emitir documentos de manera apresurada, omitiendo las necesarias consultas a las personas afectadas sobre conceptos, criterios, métodos y procedimientos acordes a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRDP), a causa de que todavía no se ha efectivizado de manera plena el nuevo paradigma del enfoque de derechos humanos en las estructuras y en el actuar del aparato estatal.

La escasa voluntad para incluir a niños, niñas y adolescentes con discapacidad en las escuelas y a los jóvenes en los lugares de trabajo, refleja que el Estado no ha avanzado en acciones que permitan el cumplimiento efectivo de los lineamientos del Eje N.º 1 del Plan de Acción Nacional: la toma de conciencia.

El Estado no genera ni profundiza en sus acciones para la promoción de una cultura de derechos humanos y así avanzar hacia una sociedad cada vez más inclusiva y sin discriminación. Mientras, en las mentes de los/las paraguayos/as sigue arraigado el modelo asistencialista y proteccionista. Esa es una antigua y desfasada concepción del otro, que seguirá boicoteando cualquier intento de que las personas gocen del ejercicio efectivo de todos sus derechos humanos para vivir una vida con mayor autonomía e independencia.

Es la falta de toma de conciencia de la sociedad en general, y de los actores públicos en especial, la que crea esta enorme brecha entre los intentos de levantar vuelo mediante disposiciones legales nuevas y la realidad vivida por las familias con personas con discapacidad, que ven sus derechos vulnerados por el incumplimiento de las leyes en Paraguay.

## RECOMENDACIONES

- Implementar y monitorear el cumplimiento, a través del liderazgo de la Senadis como ente rector, de todas las acciones propuestas en los 17 ejes establecidos en el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre ellas las de educación, salud, accesibilidad, la toma de conciencia.
- Realizar una revisión del Código Civil paraguayo respecto a nomenclatura desactualizada y limitaciones de los derechos de personas con discapacidad, tomando en cuenta los lineamientos del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Adoptar una legislación exhaustiva que prohíba la discriminación hacia todas las personas en todos los ámbitos, incluyendo la discriminación múltiple, directa e indirecta, tanto en el sector público como en el privado.
- Avanzar en la implementación real y efectiva de la Ley de Educación Inclusiva en las escuelas y centros de educación de todos los niveles y en todo el país.
- Destruir la situación legal en la Secretaría de la Función Pública para poder implementar eficazmente sanciones a las autoridades de las instituciones por incumplimiento del porcentaje obligatorio de inclusión de personas con discapacidad en la función pública.
- Realizar una reingeniería del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con el objetivo de asumir su rol preponderante en la atención a personas con discapacidad, la prevención, el diagnóstico y la intervención precoz, las necesidades de ayudas técnicas y rehabilitación.
- Asegurar que la hospitalización involuntaria de personas con discapacidad mental sea estrictamente necesaria y proporcional, y se aplique únicamente como medida de último recurso, durante un tiempo apropiado, lo más breve posible.
- Asegurar que los procedimientos de hospitalización involuntaria respeten la opinión de la persona interesada y que se realicen con las debidas garantías procesales y sustantivas establecidas por la ley, incluyendo la garantía de acceso a una representación legal efectiva.
- Incentivar la formación especializada de profesionales de la salud mental infanto-juvenil, así como aumentar servicios, sobre todo en el interior del

país, para el acceso y el goce efectivo del derecho a la salud por parte de las personas con discapacidad.

- Reconocer la identidad cultural y lingüística de la comunidad sorda.
- Promover e incentivar la formación profesional de intérpretes de la lengua de señas.
- Impulsar a los municipios para convertir sus ciudades en lugares amigables y accesibles para todas las personas con discapacidad.
- Contar con indicadores de derechos humanos que permitan dar cuenta y seguimiento sobre el cumplimiento de los diversos lineamientos de los distintos Ejes del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Realizar rendición de cuentas anual sobre el cumplimiento del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad y sobre su articulación con otras políticas, planes y programas para transversalizar el enfoque de derechos de las personas con discapacidad en todo el quehacer del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Devanda, Catalina (2017). *Informe de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad sobre su visita a Paraguay*. Disponible en [www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Relatora%20Especial%20sobre%20los%20derechos%20de%20las%20Personas%20con%20Discapacidad%202016.pdf](http://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Relatora%20Especial%20sobre%20los%20derechos%20de%20las%20Personas%20con%20Discapacidad%202016.pdf).
- Comité de Derechos Humanos (CDH). *Observaciones finales a Paraguay*. Documento CCPR/C/PRY/CO/4, 20 de agosto de 2019.
- Instrumentos internacionales de Derechos Humanos. *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2017). *Legislación. Derechos Humanos, y su relación con la calidad de vida de las personas diagnosticadas con enfermedades mentales que se encuentran institucionalizadas en hospitales psiquiátricos y/o instituciones de encierro del Paraguay*. Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

GARANTÍAS DE IGUALDAD Y NO  
DISCRIMINACIÓN HACIA LAS MUJERES

# EN BUSCA DEL EJERCICIO Y GOCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN PARAGUAY



En Paraguay, mujeres, adolescentes y niñas siguen enfrentando obstáculos y trabas adicionales para ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres, a pesar de estar reconocidos en el ordenamiento legal paraguayo. El sistema patriarcal imperante naturaliza la desigualdad, la exclusión y la violencia hacia las mujeres. Sumada a esta situación, las ausencias de políticas con enfoque de género, la falta de presupuestos necesarios y mecanismos efectivos terminan reforzando la llamada “ruta crítica” que enfrentan las mujeres para gozar de sus derechos, ya sea por la discriminación basada en el género, la etnia, la clase o la diferencia generacional, entre otros.

**Elba Núñez<sup>1</sup>**

COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA  
DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES (CLADEM PARAGUAY)

---

<sup>1</sup> La autora agradece a María Graciela Mendoza, María de Jesús Caballero Legal y Katia Gorostiaga, integrantes de Cladem Paraguay, por sus aportes y revisiones que han enriquecido el presente artículo.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende caracterizar algunos obstáculos y trabas que siguen enfrentando las mujeres y las niñas para ejercer los derechos a la igualdad y no discriminación constitucionalmente reconocidos, enfrentando una “ruta crítica” al momento de denunciar, demandar y exigir su cumplimiento.

Tal como señala Sagot (2000), la “ruta crítica” que enfrentan las mujeres víctimas de violencia da cuenta de un problema complejo que, para su solución, requiere políticas y acciones coordinadas e intersectoriales con la participación del Estado y de la sociedad civil. No obstante, en Paraguay persiste un patrón de incumplimiento de las observaciones reiteradas por los Comités de Naciones Unidas y otros mecanismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que, a la fecha, siguen siendo deudas pendientes con los derechos humanos de las mujeres.

Paraguay, a pesar de ser un Estado social de derecho y de asumir obligaciones expresas para garantizar la igualdad, sigue manteniendo obstáculos para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. En este sentido, se mantiene la prohibición del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) para la enseñanza y distribución de los materiales con enfoque de género. Asimismo, aunque se garantiza el derecho a la vida libre de violencia, las mujeres víctimas enfrentan numerosos obstáculos para acceder a la Justicia.

Si bien el Estado es constitucionalmente laico o aconfesional, conforme al artículo 24 de la Constitución de la República del Paraguay, la presión fundamentalista ha logrado que ambas cámaras del Congreso se declaren como “provida”, al igual que varios municipios del país. Esta declaración tiene sus implicancias directas a la hora de tratarse leyes o políticas públicas género-sensitivas. La intolerancia se ha manifestado en niveles inaceptables. Un claro ejemplo de ello se vio en la ciudad de Hernandarias. Luego de haberse declarado “provida y profamilia”<sup>2</sup>, el municipio prohibió la marcha de las personas lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales (LGTBI). Con ello se envió a la sociedad un claro mensaje de promoción del odio, cuyo resultado fue el ataque y la violencia en contra de manifestantes.

Primeramente, el artículo aborda el contexto nacional, además del marco legal que obliga al Paraguay a garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres y niñas en igualdad de condiciones, las políticas públicas y los mecanismos institucionales dirigidos a garantizar los derechos. Luego se abordan los casos paradigmáticos de vulneración de las garantías de igualdad y no discriminación hacia las mujeres, así como también las respuestas insti-

<sup>2</sup> ABC Color, 27 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abccom.py/nacionales/2019/09/27/intendente-prohibe-una-marcha-lgbt-en-hermandarias/>.

tucionales que han tenido al denunciar o exigir derechos. Finalmente, luego de las conclusiones, se formulan recomendaciones para las distintas instancias del Estado paraguayo.

## **BREVE CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS BRECHAS PARA LA IGUALDAD Y GOCE DE DERECHOS DE LAS MUJERES EN PARAGUAY**

Paraguay es un país profundamente desigual. Esa desigualdad se advierte, entre otros aspectos, en la distribución de la tierra, el género, la lengua, la etnia y la clase social.

En cuanto a la tierra, el país presenta la distribución de la tierra más desigual del mundo, con una pequeña élite latifundista y oligopólica, mientras que la inmensa mayoría de familias campesinas e indígenas carecen de tierra suficiente para subsistir (Guerreña y Rojas, 2016: 14). Igualmente, Guerreña (2017), en el Informe *Kuña ha yvy. Desigualdades de género en el acceso a la tierra en Paraguay*, revela que “entre 1940 y 2008, las mujeres apenas recibieron el 13,6% de las tierras fiscales adjudicadas a familias campesinas”. Agrega que “también han sido marginadas en el acceso a los insumos y servicios, pues solo han recibido el 14% de la asistencia técnica y menos del 23% del crédito agrícola”.

En cuanto al empleo, el Informe del PNUD (2015) revela que “solo el 12,9% de los hombres mayores de 18 años se encuentra fuera del mercado laboral, este porcentaje se incrementa al 38,0% en las mujeres”. La inactividad revela desigualdades de género relacionadas con la asignación de tareas basadas en patrones culturales. Las mujeres asalariadas se encuentran en desventaja con respecto a los hombres debido a las características de su inserción laboral; por ejemplo, el trabajo doméstico no remunerado y las tareas de cuidado siguen sin ser reconocidos y valorados en su aporte a la economía nacional.

Aunque no existen mayores brechas en el acceso y permanencia en el sistema educativo, la política educativa mantiene y profundiza la discriminación por motivos de género, con graves efectos en la vigencia de los derechos humanos de las mujeres, las adolescentes y las niñas en Paraguay.

Asimismo, la violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas resulta grave, aunque a la fecha no se tienen estadísticas unificadas que permitan dar cuenta de la envergadura del problema. Resulta grave el índice de asesinatos y ataques en contra de las mujeres basados en su género: según información del Observatorio del Ministerio de la Mujer de Paraguay, el 21,3% de las víctimas de feminicidio en el país son menores de 20 años, mientras que un 37,8% corresponde a mujeres entre 21 y 30 años. La Comisión Interameri-

cana de Derechos Humanos (CIDH), en su reciente visita al Paraguay, hizo un llamado al Estado a avanzar con la investigación y sanción de esos casos.

## MARCO JURÍDICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las garantías de igualdad y no discriminación son bases fundantes del Estado de derecho en Paraguay, el cual está obligado a remover los obstáculos e impedir los factores que mantengan o propicien la discriminación. Además, debe garantizar los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando esos obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional<sup>3</sup>.

Un avance importante ha sido la promulgación de la Ley N.º 6202/18 “Que adopta normas para la prevención del abuso sexual y la atención integral de los niños, las niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual”<sup>4</sup>. Entre otras, esta disposición contempla la obligación del Estado en brindar atención integral a los niños y las niñas víctimas de abuso sexual. Asimismo, establece la obligatoriedad de atención en el ámbito de la salud convirtiéndola en carga pública, así como la obligación de adoptar un protocolo de diagnóstico y atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, dirigido a los profesionales de la salud y a las instituciones prestadoras de servicios de salud de todo el territorio nacional

Esta ley también contempla la obligación estatal de adoptar una ruta única de atención a nivel público para evitar la revictimización y garantizar un presupuesto para la implementación del programa de prevención del abuso sexual. En ese sentido, establece la obligatoriedad de incluir en el sistema educativo contenidos al respecto.

Sin embargo, a la fecha y a pesar de los plazos previstos, la mayoría de las mencionadas medidas no han sido implementadas ni cumplidas.

La citada ley dispone la imprescriptibilidad del delito de abuso sexual, habilitando incluso a familiares y/o tutores a denunciar posteriormente al fallecimiento de la víctima. No obstante, en mayo de 2019, el senador Víctor Ríos<sup>5</sup> presentó un nuevo proyecto de ley que busca modificar el artículo 102 del Código Penal en relación a la prescripción del tipo penal de abuso sexual.

3 Ver Constitución de la República del Paraguay (1992), artículos 1, 46, 47 y 48.

4 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8927/ley-n-6202-adopta-normas-para-la-prevencion-del-abuso-sexual-y-la-atencion-integral-de-los-ninos-ninas-y-adolescentes-victimas-de-abuso-sexual>.

5 Senado de la República del Paraguay (2019). Proyecto de ley que modifica el artículo 102 del Código Penal. Disponible en <http://odd.senado.gov.py/archivos/file/Que%20modifica%20art%20102%20Ley%20Nro%201160%20Codigo%20Penal.pdf>.

Otro avance legislativo constituyó la promulgación de la Ley N.º 6220/19 “Que regula el ejercicio profesional del Trabajo Social en Paraguay”, una profesión históricamente feminizada desde sus orígenes y que enmarca su intervención profesional en los principios de derechos humanos, justicia social, enfoque de género, enfoque étnico y generacional y respeto a la diversidad. En su artículo 8 dispone:

Se considera Ejercicio Profesional de Trabajo Social a aquellas intervenciones con rigor científico a nivel individual y colectivo en la elaboración e implementación de políticas sociales a través de la asistencia, promoción, gestión, enseñanza e investigación disciplinar, **conforme a los principios de la justicia social, a los Derechos Humanos, al enfoque de género, étnico y generacional, a la democracia, al reconocimiento y respeto a la diversidad**<sup>6</sup> [negritas agregadas].

Por otro lado, y a pesar de los marcos legales vigentes en el Paraguay, el Ministerio de Educación y Ciencias mantiene medidas prohibitivas, ilegales y arbitrarias en materia de inclusión del enfoque de género y la educación sexual integral de la sexualidad, violando el principio de progresividad de los derechos humanos que dispone los marcos legales, compromisos asumidos<sup>7</sup>. Además, incumple las recomendaciones en la materia, señaladas por parte de distintos órganos de los tratados de derechos humanos, así como desconoce las demandas ciudadanas.

Las medidas restrictivas por parte del MEC se fueron profundizando hasta llegar a la prohibición expresa de la distribución de materiales con enfoque de género en el sistema educativo. Una de las primeras alertas se inicia con la Resolución N.º 35635/11, que suspende y prohíbe la vigencia del Marco Rector de la Educación de la Sexualidad<sup>8</sup>.

Seis años más tarde, se suma la Resolución N.º 29664/17<sup>9</sup> que dispone la prohibición de la difusión y utilización de materiales impresos como digitales referentes a la teoría o “ideología de género” en las instituciones educativas dependientes del MEC. Esta disposición había sido anunciada como temporal y, conforme a su artículo 2, encomendaba a la Dirección General de Currículum, Evaluación y Orientación del MEC para proceder a la revisión y

6 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8922/ley-n-6220-regula-el-ejercicio-profesional-del-trabajo-social-en-paraguay>.

7 Ver, entre otros: Programa de Acción de la Conferencia de El Cairo, Programa de Acción de la Conferencia de Beijín, Declaración ministerial de la Ciudad de México “Prevenir con Educación” y Principios fundamentales de la Declaración y el Consenso de Montevideo.

8 Ministerio de Educación y Ciencias, 21 de septiembre de 2011. Disponible en [https://www.mec.gov.py/cms\\_v2/resoluciones/384-resolucion-n-35635](https://www.mec.gov.py/cms_v2/resoluciones/384-resolucion-n-35635).

9 Ministerio de Educación y Ciencias, 5 octubre de 2017. Disponible en <https://mec.gov.py/sigmec/resoluciones/29664-2017-RIERA.pdf>.

presentar propuestas de ajustes. A la fecha, se desconocen los resultados del informe y la medida continúa vigente.

Actualmente, la prohibición se extiende a la utilización de una guía elaborada por una organización de la sociedad civil: la Resolución N.º 1761 del 6 de marzo de 2019 del MEC dispone “la no utilización del material denominado ‘Guía para Docentes sobre Educación Integral de la Sexualidad Educación Permanente’, en instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada de todo el país”. Esta disposición fue justificada por el viceministro del MEC, Robert Cano, diciendo que “[como] ente rector de la educación en Paraguay y de alguna forma tenemos que tener el control de este tipo de cuestiones” y agregó que no estarían de acuerdo con el “enfoque” dado a la educación sexual en la guía<sup>10</sup>.

La citada resolución prohíbe la utilización de la guía elaborada por el Servicio de Paz y Justicia Paraguay (Serpaj-Py)<sup>11</sup>, la cual propone enfoques, conceptos y contenidos basados en una perspectiva de derechos humanos e información científica. Está dirigida a los/as docentes de la Modalidad de Educación Permanente, por lo que no se prevé la distribución directa a los/as estudiantes en las aulas.

Esta disposición fue rechazada y denunciada por el Serpaj-Py como atentatoria al derecho a la educación y a recibir información en el sistema educativo. Además, denunció un trato discriminatorio respecto a la guía, afirmando que el MEC

ha autorizado e incluso financiado con presupuesto público la impresión y difusión del material *Decisiones* que se distribuye en los colegios públicos y privados en el marco de capacitaciones sobre sexualidad basada en principios bíblicos, con informaciones falaces y sin base científica<sup>12</sup>.

Con esta serie de medidas regresivas adoptadas por el MEC, queda en evidencia la influencia fundamentalista en las políticas públicas de educación, constituyendo un grave retroceso en lo que había sido la implementación del Programa de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (Priome) que, con sus luces y sombras, había iniciado la incorporación del enfoque de igualdad de género en el sistema educativo.

10 Hoy, 14 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/el-material-prohibido-por-el-mec-educacion-sexual-en-forma-libertina-a-menores>.

11 Ver <https://www.serpajpy.org.py/wp-content/uploads/2018/12/Gu%C3%ADa-para-docentes-sobre-Educaci%C3%B3n-Integral-de-la-Sexualidad.-Educaci%C3%B3n-P.pdf>.

12 Serpaj-Py, 14 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.serpajpy.org.py/nos-damos-por-aludidos/>.

En su reciente visita al Paraguay, la CIDH recordó al Estado sobre su:

obligación de adoptar medidas específicas para modificar los patrones socioculturales de conductas heteronormativas, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad de las mujeres y que generen violencia en su contra (CIDH, 2019).

Existen políticas y planes nacionales orientados a aplicar los principios de igualdad y garantizar una vida libre de violencias. El actual IV Plan Nacional de Igualdad (IV PlaNI) 2018-2024, aprobado recientemente por el Ministerio de la Mujer, asume como objetivo “avanzar hacia la igualdad real y efectiva, allanando los obstáculos que la dificultan o impiden y eliminando toda forma de discriminación”<sup>13</sup>.

Este Plan había sido elaborado por un equipo de alto nivel del Ministerio de la Mujer, conforme a la Resolución N.º 303/17, y reconoce que “el proceso de construcción de la igualdad entre mujeres y hombres en el Paraguay es de larga data, con más de 21 años de políticas públicas plasmadas en planes”.

Llama la atención que el Ministerio de la Mujer<sup>14</sup> –como ente rector de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, dentro del eje de educación para la igualdad del PlaNI– no explicita como un obstáculo las prohibiciones vigentes en materia de enfoque de género y educación integral de la sexualidad en el marco de las obligaciones asumidas por el Estado paraguayo, citadas en el propio Plan.

Sin embargo, sí explicita que “ni el Estado, ni la sociedad civil, ni la Academia ha revisado el conjunto de la normativa nacional para detectar la persistencia de discriminaciones a las mujeres y los vacíos normativos para lograr la igualdad sustantiva” (Ministerio de la Mujer, 2019: 21). En el diagnóstico se intenta trasladar la obligación estatal a las organizaciones de la sociedad. Desconoce los esfuerzos que numerosas organizaciones han realizado para visibilizar los marcos legales discriminatorios que persisten, e incluso desarrollando iniciativas de capacitación con agentes estatales. Adicionalmente, invisibiliza la participación que hayan tenido las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de elaboración, revisión y validación, tal como se había garantizado con los anteriores planes.

Mientras tanto, en términos presupuestarios se avizora riesgo de debilitamiento de las políticas de género, condicionadas por las políticas neolibe-

13 MINNA (2019). IV Plan Nacional de Igualdad (IV PlaNI) 2018-2024 del Ministerio de la Mujer. Disponible en [https://oig.cepal.org/sites/default/files/paraguay\\_2018-2024\\_plan\\_de\\_igualdad.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/paraguay_2018-2024_plan_de_igualdad.pdf).

14 Ley N.º 4675/12 “Que eleva al grado de Ministerio a la Secretaría de la Mujer”. Disponible en <http://bacn.gov.py/archivos/236/20121204094018.pdf>.

rales que prevén el recorte al presupuesto del gasto público, que afectaría, entre otros, al Ministerio de la Niñez y la Adolescencia<sup>15</sup> y al Ministerio de la Mujer<sup>16</sup>. Esta medida influirá en un debilitamiento de las políticas y los programas de prevención de la violencia contra las mujeres en Paraguay.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### ABUSO SEXUAL Y EMBARAZO INFANTIL FORZADO EN PARAGUAY<sup>17</sup>

La prevención del abuso sexual y el embarazo infantil forzado sigue siendo una deuda pendiente del Estado paraguayo. Según datos difundidos por el UNFPA<sup>18</sup>, “1 de cada 20 niñas, de 10 a 14 años, en situación de pobreza tiene hijos, 1 de cada 10 niñas indígenas, de 10 a 14 años, tiene hijos y ni una niña, de 10 a 14 años, de nivel socioeconómico alto tiene hijos”.

La CIDH, en su reciente visita al Paraguay, señaló que recibió información sobre el alarmante número de niñas embarazadas en Paraguay, incluyendo una considerable cifra de niñas entre 10 a 14 años, consecuencia de violencia sexual cometida, en muchos de los casos, por parte de sus familiares. Urgió al Estado a investigar, juzgar y sancionar a los responsables. Hizo también un llamado expreso a revisar su decisión de eliminar la enseñanza de género de las escuelas. Dicha disciplina cumple un rol fundamental en avanzar con el conocimiento de las causas y de los impactos del embarazo infantil, reduciendo sus cifras (CIDH, 2019).

**CASO DE UNA NIÑA DE 12 AÑOS EMBARAZADA EN FUERTE OLIMPO (ALTO PARAGUAY).** El embarazo de la niña fue, al parecer, detectado por la maestra en la escuela donde cursaba el sexto grado. Luego fue corroborado por el Hospital Regional local donde, según los estudios, la niña estaría con 27 semanas de embarazo al momento de este informe. La investigadora del caso, la fiscal Teresilde Fernández, indicó que el autor de la violación sería el hermano mayor de la niña, de 19 años de edad. Aparte de la maestra, intervino la defensora de la Niñez y Adolescencia de la Gobernación de Alto Paraguay. Como la niña se encontraría en “alto riesgo” –además de la falta de hospitales de alta complejidad en la zona–, se contempló que viajen en compañía de su madre

15 ABC Color, 9 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/2019/09/09/gobierno-despoja-el-47-de-presupuesto-para-ninez/>.

16 Hoy, 8 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/menos-presupuesto-para-hacer-frente-a-violencia-contra-la-mujer-feminicidios-y-otras-lacras>.

17 Para mayor información sobre el tema de violencia sexual, ver el artículo de derechos sexuales del capítulo de Libertad de este informe.

18 UNFPA (2019). *Paraguay presentó el Estado de la Población Mundial 2019: Un asunto pendiente*. Disponible en <https://paraguay.unfpa.org/es/news/paraguay-presento-el-estado-de-la-poblacion-mundial-2019-un-asunto-pendiente>.

hasta la ciudad de Concepción para recibir atención<sup>19</sup>. A pesar del riesgo de vida que corre la niña, el defensor público mencionó que ella proseguirá su embarazo bajo un estricto control médico, sin mencionar la excepción existente de interrumpir el embarazo en los casos en que está en riesgo la vida de la niña.

## OBSTÁCULOS Y DISCRIMINACIONES EN CASOS DE CÁNCER

La Constitución de la República del Paraguay garantiza el acceso al derecho a la salud, sin discriminaciones, y que existen legislaciones específicas orientadas a garantizar la detección temprana y la atención a las mujeres que padecen cáncer<sup>20</sup>. Sin embargo, las mujeres que padecen esta enfermedad en Paraguay tienen una serie de obstáculos para acceder a la asistencia, detección temprana y medicamentos.

Si bien las instituciones públicas realizan campañas testimoniales durante el “Octubre Rosa”, desarrollando charlas informativas, socialización de testimonios de superación de dicha enfermedad con participantes de los programas sociales y el funcionariado, iluminación del edificio, entre otras, buscando generar conciencia sobre la importancia de la detección precoz del cáncer de mama, la realidad es diferente.<sup>21</sup> Además, en algunos casos, son sometidas a tratos discriminatorios.

Las sobrevivientes de cáncer enfrentan cotidianamente la falta de medicamentos, la insuficiencia de equipos y de profesionales mastólogos para el control y la detección precoz. La falta de insumos es otro problema. Ambas situaciones se repiten en todo el país. Respecto de las carencias y discriminaciones que enfrentan las sobrevivientes de cáncer, la señora Juana Moreno, presidenta de la Asociación de Pacientes con Cáncer y Familiares (Apacfa), denuncia la gran dificultad para las víctimas, en su mayoría mujeres, para el acceso a la detección temprana. Esto se funda, entre otras cosas, en que los únicos 20 mamógrafos que se tienen en todo el país habitualmente carecen de las placas necesarias y, también, frecuentemente faltan medicamentos para las pacientes.

Apacfa estima que alrededor de 20 pacientes con cáncer de mama con metástasis promoverán recursos de amparo para poder acceder a los fármacos por parte de salud pública. Mientras tanto, han solicitado por nota al Mi-

19 ABC Color, 25 de abril de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/otro-caso-de-nina-embarazada-1716466.html>.

20 Ver las normativas: Ley N.º 4684/12, “Que Declara el 12 de abril Día Nacional de Lucha contra el Cáncer de Mama”, Ley N.º 3803/09, “Que Otorga licencia a Trabajadoras para Someterse a Exámenes de Papanicolaou y mamografía” y Ley N.º 6211/18, “Que modifica el artículo 1 de la Ley N.º 3803/09” “Que otorga licencia a trabajadoras para someterse a exámenes de papanicolaou y mamografía”.

21 Ministerio de Desarrollo Social (2019). Disponible en <https://www.mds.gov.py/index.php/noticias/octubre-rosa-en-el-ministerio-de-desarrollo-social>.

nisterio de Salud Pública y Bienestar Social la inclusión de los medicamentos requeridos. Como respuesta han recibido que esto tiene su proceso y su tiempo, y que deben solicitar los profesionales. Recientemente, el MSPyBS adoptó la Resolución N.º 516/19 que dispone la compra del listado de medicamentos oncológicos. No obstante, a pesar de la urgencia, hasta el cierre del artículo, no había sido cumplida<sup>22</sup>.

**CASO MARÍA TERESA SOSA MCLEOD.** Conforme a la denuncia realizada, María Teresa Sosa McLeod fue destituida del cargo de jefa de Patrimonio del departamento de Caazapá, con 18 años de antigüedad, luego de que desde hace tres años se le diagnosticara cáncer de mama<sup>23</sup>. Se argumentó que el motivo de despido fue por ausencias injustificadas durante tres meses, tiempo coincidente con sus periodos de tratamiento para la citada enfermedad.

**CASO MARÍA LUISA VERA.** Esta mujer, quien tiene cáncer de mama con metástasis, accede a un tratamiento en el Instituto Nacional del Cáncer (Incan). No obstante, actualmente está a la deriva, debido a que el servicio público no cuenta con tres monoclonales nuevos en el listado básico de medicamentos, es decir, en el vademécum<sup>24</sup>.

## **ACOSO SEXUAL EN LAS UNIVERSIDADES Y “RUTA CRÍTICA” PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA<sup>25</sup>**

El acoso sexual es un patrón de violación de derechos humanos que se advierte en las universidades. Los casos que han sido denunciados, tanto en la Universidad Nacional de Asunción (UNA) como en la Universidad Católica (UCA), y que han cobrado estado público, continúan con la “ruta crítica” para acceder a la Justicia.

Gómez Berniga y Cáceres Careaga (2019) señalan que no se denuncia el 95% de los casos de acoso en estudiantes de la carrera de Derecho de la sede central de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción.

**CASO BELÉN WITTINGSLOW EN LA UCA.** El caso de acoso sexual contra la estudiante de Derecho Belén Wittingslow en la Universidad Católica, quien había denunciado al Abog. Christian Kriskovich –miembro del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (órganos

22 Entrevista telefónica con Juana Moreno, presidenta de la Asociación de Pacientes con Cáncer y Familiares (Apacfa).

23 Última Hora, 2 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/caazapa-funcionaria-cancer-mama-fue-destituida-n2852633.html>.

24 Última Hora, 11 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/pacientes-del-incan-claman-farmacos-amparos-n2848652.html>.

25 Para mayor información sobre violencia hacia las mujeres, ver el artículo de derechos de las mujeres del capítulo de Igualdad de este informe.

constitucionales de la República del Paraguay)– por acoso sexual, quedó desestimada por el Ministerio Público calificándola de “cortejo y galanteo”, a pesar de que no se peritó el celular que tenía 1.600 mensajes de texto acercados como pruebas. Luego de esta situación, se profundizó la persecución contra Belén, incluyéndola entre las personas implicadas en “comprar notas” en la UCA. Adicionalmente, Kriskovich la demandó por daños a su imagen y solicitó una indemnización de 450.000 dólares. En el caso del juicio de “compra notas”, fue declarada en rebeldía y el Juzgado dictó su orden de captura, cuando en realidad Belén no fue notificada sobre la realización de una audiencia preliminar. Igualmente, el abogado defensor denunció haber sido excluido del sistema penal *online* que permite hacer seguimiento del caso, dejando a Belén en situación de indefensión. A raíz del patrón de persecución instaurado en contra de la estudiante, sus familiares denunciaron el caso ante diversas instancias nacionales e internacionales de derechos humanos y tramitaron un refugio ante el Alto Comisionado de Naciones Unidas en Uruguay. En el mes de septiembre se le otorgó el refugio transitorio en Uruguay<sup>26</sup>, donde se encuentra residiendo actualmente<sup>27</sup> y se está tramitando el refugio permanente<sup>28</sup>. Luego de darse a conocer el paradero de Belén, la fiscalía Teresa Sosa solicitó orden de captura internacional contra ella<sup>29</sup>. Mientras tanto, las reacciones de instancias públicas aún son insuficientes y poco efectivas. El Senado<sup>30</sup> y el Ministerio de la Mujer<sup>31</sup> emitieron pronunciamientos y declaraciones, instando a Kriskovich a renunciar al Consejo de la Magistratura.

**CASO ROMINA TORRES EN LA UNA.** Romina Torres –estudiante de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción (UNA)– denunció por acoso sexual al Prof. Patricio Gaona, de la cátedra de Derecho Romano. A raíz de la denuncia, Gaona fue suspendido en su calidad de docente y como miembro del Consejo Directivo de la UNA durante el tiempo que se le está instruyendo sumario administrativo en la Facultad. A la par, la Fiscalía se encuentra investigando el caso<sup>32</sup>.

26 ABC Color, 9 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/2019/08/10/uruguay-da-refugio-a-joven-que-denuncio-a-kriskovich/>.

27 ABC Color, 8 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/08/09/joven-que-acuso-a-kriskovich-por-supuesto-acoso-sexual-tiene-refugio-politico-en-uruguay/>.

28 Entrevista telefónica con el Abog. Juan Martín Barba, defensor de Belén.

29 Portal Montevideo (2019). Fiscalía de Paraguay pide captura de una joven que tramita refugio en Uruguay. Disponible en <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Fiscalia-de-Paraguay-pide-captura-de-una-joven-que-tramita-refugio-en-Uruguay-uc726851>.

30 ABC Color, 4 de julio de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/07/04/samaniego-pide-que-cristian-kriskovich-renuncie-al-jurado/>.

31 Última Hora, 4 de julio de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/ministerio-la-mujer-tambien-insta-kriskovich-renunciar-al-jem-n2829680.html>.

32 La Nación, 18 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/10/18/universitaria-denuncio-por-acoso-sexual-a-docente-de-derecho-una/>.

**CASO TANIA BARBOZA EN LA UNA.** El último caso que cobró estado público fue el de la estudiante universitaria Tania Barboza, también alumna de la Facultad de Derecho de la UNA, quien denunció por acoso sexual al Abog. Diego Paredes, docente de Derecho Romano II. Según declaraciones de la joven, el profesor la acosó sexualmente por medio de otros alumnos para que pueda pasar la materia. Estos le plantearon a la víctima la “oferta” del citado docente<sup>33</sup>. El Consejo Directivo de la Facultad suspendió el examen y abrió un sumario en contra del docente y de los dos alumnos señalados como “proxenetes”. A raíz de esta situación, el docente presentó su renuncia al cargo<sup>34</sup>.

## CONCLUSIONES

A pesar de los avances legislativos, persiste una brecha importante para su cumplimiento. En este periodo se constataron la regresividad de algunos derechos y el riesgo de debilitamiento de las políticas públicas por los recortes presupuestarios anunciados en el Presupuesto General de la Nación para el 2020.

Otro factor de riesgo constituye la falta de garantía de un Estado laico. La avanzada influencia fundamentalista religiosa es un grave obstáculo para el avance de los derechos de las mujeres, las adolescentes y las niñas.

Resulta evidente que, para hacer efectiva la igualdad de género, el Estado paraguayo debe implementar políticas públicas y adoptar medidas en todos los ámbitos, no solamente para evitar que la discriminación persista, sino además para modificar los patrones socioculturales sexistas que reproducen y justifican la violencia y discriminación hacia las mujeres, las adolescentes y las niñas.

## RECOMENDACIONES

Dado el patrón de violación de los derechos de las mujeres, se recomienda a los distintos Poderes del Estado:

- Garantizar la vigencia de las políticas de género y remover los obstáculos para el acceso y goce de los derechos de las mujeres.

33 Nandutí. (2019). Joven de Derecho UNA denunciará a docente por acoso sexual ante la Fiscalía. Disponible en <http://www.nanduti.com.py/2019/10/18/joven-derecho-una-denunciara-docente-acoso-sexual-ante-la-fiscalia/>.

34 Última Hora, 18 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/derecho-una-renuncia-docente-acusado-acoso-sexual-n2849943.html>. / ABC Color, 18 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/18/denuncian-a-docente-de-la-una-por-acoso-sexual-y-a-estudiantes-por-proxenetismo/>.

- Garantizar el presupuesto adecuado a los mecanismos institucionales de género, en todos los Poderes del Estado.
- Asegurar la vigencia del Estado laico y evitar toda injerencia fundamentalista en las políticas públicas.
- Derogar, de manera inmediata, las Resoluciones prohibitivas y restrictivas del MEC sobre el enfoque de género en el sistema educativo.
- Asegurar la vigencia de la educación sexual integral en el sistema educativo.
- Que las universidades públicas y privadas adopten, implementen protocolos de prevención, sanción y erradicación de la violencia y discriminación contra las mujeres y, en particular, sobre el acoso sexual y monitoreen su cumplimiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- CIDH (2019). *CIDH culmina visita de trabajo a Paraguay*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/304.asp>.
- Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992).
- Cómez Berniga, Leonardo y Cáceres Careaga, Claudia (2019). *Situación sobre el acoso a estudiantes de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción*. Disponible en <https://www.juventud.gov.py/ojs/index.php/snjl/article/view/6/5>.
- Guereña, Arantxa y Rojas, Luis (2016). *Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay*. Asunción: Oxfam/ONU Mujeres. Disponible en [http://www.quepasaenparaguay.info/wp-content/uploads/YVY-JARA\\_Informe\\_OxfamenParaguay.pdf](http://www.quepasaenparaguay.info/wp-content/uploads/YVY-JARA_Informe_OxfamenParaguay.pdf).
- Guereña, Arantxa (2017). *Kuña ha yvy. Desigualdades de género en el acceso a la tierra en Paraguay*. Asunción: Oxfam/ONU Mujeres. Disponible en <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/08/kuahayvyweb.pdf?la=es&vs=2633>.
- PNUD (2015). *Pobreza, oportunidades económicas desiguales y género. Hipótesis para la discusión*. Disponible en <https://www.py.undp.org/content/dam/paraguay/docs/documento%20de%20trabajo%20COMPLETO.pdf>.



CAPÍTULO 2

# DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES





DERECHO A LA SALUD

# ELYENNYKHA EGYEMPE'EK, EKHA EKYANMAGA PEYK KATNEHEK<sup>1</sup>



Si el enfoque de la reforma o la transformación del sistema de salud se fundamenta solo en la relación costo-beneficio, el paradigma se encamina silenciosamente hacia el negocio de la salud. La agenda empresarial no tiene en cuenta la relación causal entre la salud y la desigualdad. En Paraguay, la justicia social exige crear una política de salud universal, con todos los derechos para todas las personas, y cuestionar el enfoque mercantilista que quiere instalarse por encima del derecho a la salud, la calidad y la dignidad de la vida.

**Mariluz Martín Martínez**

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE MEDICINA SOCIAL Y SALUD COLECTIVA (ALAMES)

MOVIMIENTO POR EL DERECHO A LA SALUD "MARÍA RIVAROLA"

<sup>1</sup> *Salud, un camino hacia la mercantilización* (traducido al idioma enxet sur por Remigio Romero).

## INTRODUCCIÓN

¿Qué es el derecho a la salud?

Nosotras necesitamos tierra para cultivar para producir los alimentos que después vamos a comer, y necesitamos que estos alimentos no tengan veneno (agrotóxicos). Por eso, necesitamos despertar más a nuestro pueblo para que se pueda defender y lograr que tengamos políticas públicas que defiendan la vida. Necesitamos hospitales públicos que tengan el equipamiento necesario y profesionales que sepan tratar las enfermedades, que te traten bien, y las mujeres necesitamos tener espacios donde podamos expresar nuestra necesidad y todo esto sea posible (Mujeres campesinas, integrantes del Movimiento por el Derecho a la Salud “María Rivarola”, Capiibary, 2019).

Este informe recoge solo algunos aspectos relacionados al derecho a la salud, principalmente aquellos vinculados a las acciones y omisiones del Estado en el 2019 con respecto al paradigma de la salud pública. Particularmente, los relacionados a la inversión y al financiamiento del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS)<sup>2</sup>, a la institucionalidad y a la calidad de los servicios públicos, a la incidencia poblacional de enfermedades como el cáncer, un problema cada vez más observado de salud pública a nivel mundial, y a nivel regional por ser tercera causa de muerte. Asimismo, enfatiza en algunas de las violencias del propio sistema de salud hacia las mujeres, generadas por las barreras culturales, económicas, territoriales, y étnicas. También se dan pinceladas de los pasos que sigue el Gobierno hacia la profundización de un nuevo paradigma de la salud, sustentado en el enfoque de la protección financiera y la focalización frente a la universalidad del derecho.

## MARCO JURÍDICO

### DERECHO A LA SALUD: MÁS QUE UNA DECLARACIÓN DE NECESIDADES

El derecho humano a la salud es inherente a la persona y, como tal, debe ser protegido y promovido para todas las personas sin distinción alguna. Rige irrestrictamente el principio de universalidad y no discriminación, y es interdependiente e indivisible de los otros derechos, particularmente del derecho a la vida digna.

Desde que fuera enunciado por primera vez en 1948, el concepto de derecho a la salud ha ido evolucionando desde un enfoque únicamente biomédico, a un concepto mucho más integral que incorpora otras dimensiones, entre

2 Una limitación de este artículo es que el IPS requeriría ser contemplado de manera más amplia y específica en el análisis, por ser un subsector (mixto) muy relevante dentro del Sistema Nacional de Salud.

ellas, la psicológica, la histórica, la ambiental y la social. Así, la Organización Mundial de la Salud (OMS) definió a la salud como un “estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solo como ausencia de enfermedades”<sup>3</sup>. Además, la OMS referenció que este derecho supone que toda persona es dueña de su salud y de su cuerpo, reflejando la importancia del desarrollo de la autonomía y la libertad para su disfrute pleno.

El derecho a la salud, así como los otros derechos humanos, no es una declaración de necesidades, sino que es una exigencia de las personas y las sociedades en distintos momentos de la historia. Al Estado se le atribuye el rol y la obligación explícita de garantizar su concreción a través de políticas públicas.

## NORMAS INTERNACIONALES

El marco normativo a nivel internacional protege profusamente la salud universal. Al respecto, es importante mencionar el avance que ha significado la Observación General N.º 36<sup>4</sup> sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobada el 30 de octubre de 2018. En ella se reconoce el deber de los Estados de proteger la vida como una obligación positiva. Esto implica adoptar medidas adecuadas para abordar las condiciones generales en la sociedad que podrían terminar por suponer amenazas directas a esta o impedir a las personas disfrutar de su derecho a la vida con dignidad. Entre las medidas requeridas para asegurar unas condiciones adecuadas está la toma de medidas a corto plazo destinadas a garantizar el acceso de las personas a bienes y servicios esenciales como: la alimentación, el agua, el cobijo, la atención de la salud, la electricidad y el saneamiento. Igualmente, medidas a largo plazo destinadas a promover y propiciar unas condiciones generales adecuadas como: el fortalecimiento de servicios de salud eficaces en casos de emergencia y operaciones de respuesta a emergencias. Por todo lo expuesto, el derecho a la salud y la atención universal es central para vivir con dignidad.

## LEGISLACIÓN PARAGUAYA

En 1992, la Constitución reconoció el derecho a la salud y estableció las bases para la creación de un sistema universal, explicitando la necesidad y, por tanto, la obligación del Estado de remover las estructuras que hacen a la desigualdad social. La Ley N.º 1032/96, a partir de la cual se crea el Sistema

3 Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, que entró en vigor el 7 de abril de 1948. *Official Records of the World Health Organization*, N.º 2, p. 100.

4 Disponible en [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle6/GCArticle6\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle6/GCArticle6_SP.pdf).

Nacional de Salud (SNS), garantiza la plena vigencia del derecho a la salud de toda la población, sin discriminaciones de ningún tipo, mediante la obligación de realizar acciones concretas y políticas públicas basadas en los enfoques de integralidad y universalidad.

En este marco, durante el 2019 se aprobaron nuevas normas y directrices que afectan al marco jurídico del derecho a la salud. En su mayoría, estas están referidas al cáncer como problema de salud pública y segunda causa de muerte en el país<sup>5</sup>.

### **Normas relacionadas al cáncer**

#### **LEY N.º 6266/18 “DE ATENCIÓN INTEGRAL A LAS PERSONAS CON CÁNCER”<sup>6</sup>.**

Una ley necesaria que desde el 2017 se ha venido observando en este informe. La norma presenta algunas limitaciones con respecto al paradigma de la promoción de la salud así como a la prevención, ya que, esencialmente, el foco está en el tratamiento de la enfermedad<sup>7</sup>. Así también, se aprobó el Decreto reglamentario N.º 2064/19 que arbitra las medidas para su implementación inmediata.

#### **LEY N.º 6280/19 “QUE CREA EL PROGRAMA PARA LA PREVENCIÓN, DETECCIÓN PRECOZ Y TRATAMIENTO DEL CÁNCER DE PRÓSTATA Y COLON”<sup>8</sup>.**

La particularidad de esta ley es que es un programa dirigido a la atención de hombres de una determinada franja etaria y que se consigna el carácter gratuito.

#### **LEY N.º 6211/19 “QUE MODIFICA EL PRIMER ARTÍCULO DE LA LEY N.º 3803/09”<sup>9</sup>.**

Otorga licencia remunerada de dos días a cualquier trabajadora para que se realice las pruebas de papanicolau y mamografía, con el fin de detectar precozmente cáncer de cuello uterino<sup>10</sup> y de mama<sup>11</sup>, respectivamente.

5 Durante 2018 se registraron 11.244 nuevos diagnósticos de cáncer. Disponible en <http://gco.iarc.fr/today/data/factsheets/populations/600-paraguay-fact-sheets.pdf>.

6 Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8708/ley-n-6266-de-atencion-integral-a-las-personas-con-cancer>.

7 Cfr. Martín Martínez, M. (2018). En el Informe 2018 se observó que la ley aún en tratamiento en el Poder Legislativo ponía todo el énfasis en el tratamiento, y que la promoción de la salud y la prevención del cáncer ocupaban un lugar secundario con escasa garantía de cumplimiento, limitando las posibilidades de generar las condiciones para prevenir la enfermedad.

8 Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8690/ley-n-6280-crea-el-programa-nacional-de-prevencion-deteccion-precoc-y-tratamiento-del-cancer-de-prostata-y-colon>.

9 Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8937/ley-n-6211-modifica-el-articulo-1-de-la-ley-n-38032009-que-otorga-licencia-a-trabajadoras-para-someterse-a-exámenes-de-papanicolau-y-mamografía>.

10 En el 2018 se registraron 1.033 nuevos diagnósticos de cáncer de cuello uterino.

11 Durante 2018 se registraron 1.616 nuevos diagnósticos de cáncer de mama en mujeres.

## Norma que cambia el paradigma de la donación de órganos

Paraguay aprobó una normativa que cambia el paradigma de donación de órganos para trasplantes, sumándose a otros países de la región que hace años lo implementan. Se trata del Decreto N.º 2162/19<sup>12</sup>, por el cual se reglamentan las Leyes N.º 1246/98, “De trasplantes de órganos y tejidos anatómicos humanos”, la N.º 6170/18, “Que modifica varios artículos de la Ley N.º 1246/98 de trasplantes de órganos y tejidos anatómicos humanos” y la Ley N.º 4758/12, “Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide), y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)” y su modificatoria Ley N.º 6069/18. La llamada “Ley Anita”<sup>13</sup> será un paso cuantitativo importante en la donación de órganos, ya que establece que toda persona mayor de 18 años es potencial donante de órganos en caso de muerte inesperada, salvo incompatibilidades o manifestación de oposición. Esto último debe consignarse por escrito (de forma gratuita), al momento de renovar la cédula de identidad y el registro de conducir.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### INVERSIÓN EN SALUD. ¿DESFINANCIAMIENTO PROGRESIVO?

La lógica presupuestaria continúa siendo la misma de los años anteriores. Como puede apreciarse en el Cuadro 1, el Presupuesto General de Gastos 2019 del MSPyBS aumentó un 15% con respecto al de 2018, incremento que sigue siendo insuficiente para hacer frente a las necesidades de la población y para cumplir las recomendaciones de varios organismos internacionales<sup>14</sup> que proponen incrementar significativamente (mínimo al 6% del PIB) el presupuesto para salud pública<sup>15</sup>.

Paraguay sigue estando en la cola de la región, ya que es el país que menos inversión realiza con recursos públicos (entre 3% y 4% del PIB<sup>16</sup>). Si bien se ha realizado un pequeño incremento, este no es representativo para considerarlo como financiamiento progresivo<sup>17</sup>, según lo estipulado en el Decreto N.º

12 Disponible en [https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO2162\\_th247hmd.PDF](https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO2162_th247hmd.PDF).

13 Última Hora, 24 de julio de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/mario-abdo-promulga-decreto-reglamentario-la-ley-anita-n2833718.html>.

14 Organización Panamericana de la Salud (2019). “Salud Universal en el Siglo XXI: 40 años de Alma-Ata”. Informe de la Comisión de Alto Nivel. Edición revisada. Washington, D.C.: OPS.

15 El gasto público en salud debe ser de alrededor del 6% del PIB. Hay países que tienen una mayor calidad en el gasto, como el caso de Costa Rica y Cuba, que sostienen Sistemas Universales de Salud y que, con menor inversión, obtienen excelentes resultados epidemiológicos. *Revista Soberanía Sanitaria*. Septiembre 2018.

16 Disponible en <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/salud/paraguay>.

17 La progresividad es un concepto que ha permitido a los Gobiernos decidir arbitrariamente sobre la inversión en las políticas sociales, ya que no se establecen cuáles son los parámetros comparativos que permitan medir si realmente se está dando el progreso adecuado para cumplir con los derechos de un año al siguiente.

4541/15 de la Política Nacional de Salud, cuyo objeto es garantizar el derecho a la salud para todas las personas.

Esta decisión política de no incrementar la inversión pública se denomina desfinanciamiento progresivo, y se refiere al acto deliberado de sostener un presupuesto insuficiente para hacer frente a la demanda poblacional en salud. Como consecuencia, se producen escasas mejoras en los servicios, y se traduce incluso en peores condiciones y mayores barreras para el acceso a la salud. Todo esto genera una percepción poblacional de ineficiencia del Estado para la provisión de servicios y bienes comunes<sup>18</sup>.

### Cuadro 1. Presupuesto anual y ejecución presupuestaria 2013-2019

Año	Presupuestado	Ejecutado
2013	3.967.853.783.044	71,8%
2014	4.500.049.796.127	77%
2015	4.608.943.681.953	84%
2016	4.560.995.979.202	84%
2017	4.574.797.097.806	86%
2018	4.819.996.500.338	92%
2019	5.623.663.526.932	En proceso.

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera, Ministerio de Hacienda.

## ¿NO HAY RECURSOS PARA SALUD? REFORMA TRIBUTARIA SIN JUSTICIA TRIBUTARIA

Dentro de la lógica de las reformas de Estado, este año se aprobó la reforma tributaria a través de la Ley N.º 6380 “De modernización y simplificación tributaria”, que modificó e incrementó levemente algunos impuestos. No obstante, según algunos expertos, su impacto en la recaudación pública solo aumentará globalmente en un 1%, aunque esta estimación aún es vaga. El impuesto que sigue teniendo la mayor carga recaudatoria es el IVA, que nos aleja de los principios de justicia tributaria, ya que es un impuesto directo, regresivo e injusto para la mayor parte de la población. El IVA recae en el consumidor final, y como no tiene en cuenta los ingresos de las personas, termina afectando principalmente a las clases que se encuentran en los percentiles económicos más desfavorecidos.

<sup>18</sup> Según el Informe Latinobarómetro de 2018, la población paraguaya considera que la salud es el tercer problema más importante del país.

Además, la reforma no tuvo en cuenta las solicitudes realizadas insistentemente por el MSPyBS y la sociedad civil<sup>19</sup>, respecto del incremento sustancial de los impuestos considerados de mayor impacto para la salud. Por ejemplo, el tabaco<sup>20</sup> –que produce un promedio de 3.300 muertes por año– actualmente solo tiene un impuesto al valor en fábrica sobre las cajetillas del 18%. Sin embargo, mientras que el gasto que salud pública destina a los efectos producidos por enfermedades asociadas al tabaquismo asciende a 1,5 billones de guaraníes al año, solamente recauda con el impuesto el 20% de este gasto. Igualmente, en la reforma, el impuesto al alcohol ha tenido un cierto ajuste para las bebidas con gradación alcohólica de entre 0,5 y 10%, que anteriormente pagaban una tasa máxima de entre el 5% y 7% y ahora pagarán una máxima de 10%. Las bebidas azucaradas pagaban una tasa máxima de 5% y ahora será del 6%<sup>21</sup>.

## **LA GRATUIDAD SE DESDIBUJA SIN INVERSIÓN Y SE SOSTIENEN SOLUCIONES DE MERCADO**

En el contexto de una ordenación tributaria de bajo impacto recaudatorio, agravada por una crisis incipiente de la economía que disminuirá los ingresos estatales, surge la propuesta de reforma del sistema de salud para conseguir la cobertura universal (promovida por el Banco Mundial, Fundación Rockefeller y la OMS/OPS)<sup>22</sup>. Dicha reforma tiene también por objetivo “ordenar y modernizar el Estado”, cambiando el sistema de financiamiento a través de las lógicas de las alianzas público-privadas.

La propuesta es crear un sistema basado en coberturas de salud, es decir en planes de beneficios de salud específicos (paquetes preestablecidos sobre las enfermedades que están cubiertas y las prestaciones que incluyen, así como las poblaciones que están cubiertas, y lo que no está cubierto en el paquete hay que pagarlo aparte, como en las empresas de medicina prepaga) y reestructuraciones de la provisión de servicios, que incluyen el subsidio a las empresas prepaga para que provean dichos paquetes a la población.

19 Cfr. Martín Martínez, M. (2018).

20 El Convenio marco de control de tabaco de la OMS, que fue ratificado por Paraguay, prohíbe que la industria tabacalera sea parte de las negociaciones de regulaciones que la afecten. En la reforma tributaria se violó el convenio, ya que fueron un actor central en las negociaciones.

21 Tasas máximas con la reforma: bebidas energizantes con azúcar y demás bebidas envasadas con azúcar o edulcorante calórico desde 15,1 gramos hasta 25 gramos por cada 200 cm<sup>3</sup> (5%). Bebidas desde 25,1 gramos por cada 200 cm<sup>3</sup> (6%).

22 OPS/OMS, 12 de diciembre de 2014. Disponible en <https://bit.ly/2Cq31Dv>.

## AVANCES Y RETROCESOS EN LOS SERVICIOS DE SALUD

### Estrategia de la Atención Primaria de la Salud (APS)<sup>23</sup>

Durante el 2019 se registraron algunos avances en el fortalecimiento de la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS). Se han equipado diversas Unidades de Salud de la Familia (USF)<sup>24</sup>, y se proyecta cerrar el año con 40 USF nuevas<sup>25</sup>. Esto contribuirá a disminuir la brecha existente entre las 804 (a diciembre del 2018) y las 1.800 proyectadas para alcanzar una cobertura óptima a nivel país. No obstante, este crecimiento es muy limitado, si se tiene en cuenta que en el año 2010 lograron inaugurarse 326 USF con un poco menos del presupuesto actual. Con esta proyección anual, se tardará alrededor de dos décadas en llegar al objetivo.

Se realizó el llamado a concurso para 877<sup>26</sup> vacancias de personal de salud para completar las 411 USF que se encontraban incompletas. Se tomaron algunas acciones para desprestigiar al personal médico a través del presupuesto, ya que anteriormente tenían contratos temporales. Asimismo, se mejoró la forma de pago y el salario (aunque aún persiste una diferencia del 15% con respecto al personal médico en los hospitales), con el fin de ir revirtiendo la concentración de este sector en el departamento Central, que asciende al 64,5% del total país<sup>27</sup>.

Queda aún pendiente rever la situación de profesionales con contratos temporales e inestabilidad laboral. Esto porque, además de los derechos laborales y su impacto en la atención de la ciudadanía, se observa que, en épocas preelectorales, la precarización laboral agudiza la partidización clientelar e incluso se desarrollan desde el sistema salud campañas políticas y prebendarias. En ese sentido, en el 2019 se han realizado atenciones poblacionales focalizadas con las clínicas móviles en zonas que ya están cubiertas por las USF, con reparto de medicamentos y otras actividades que no parecen ser una respuesta racional de la estrategia de APS. Es así que, teniendo en cuenta que en el 2020 habrá elecciones, es importante la vigilancia social para evitar usos prebendarios de los servicios de salud.

23 La red pública de servicios para la atención comunitaria y la atención primaria de salud (sin internación) está conformada por 97 centros de salud, 378 puestos de salud, 804 USF y 53 dispensarios. *Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018-2019*.

24 Tal como define el MSPyBS: "La Unidad de Salud de la Familia es la estructura física donde trabaja un equipo de salud de la familia compuesto por un médico, una licenciada en enfermería u obstetricia, acompañados de un auxiliar o técnico en enfermería y agentes comunitarios". Disponible en <https://www.mspbs.gov.py/portal/18842/en-paraguay-contamos-con-cuatro-tipos-de-unidades-de-salud-de-la-familia-ixelxconocelos.html>.

25 Proyecto PGN 2019.

26 MSPyBS, 16 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.mspbs.gov.py/portal/19191/segundo-llamado-a-concurso-lograra-cobertura-del-100-del-personal-de-las-usf.html>.

27 STP (2018). *Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018-2019*.

## Atención especializada y la brecha en terapia intensiva

En atención médica especializada en el MSPyBS se disponen de 70 hospitales (17 son de referencia regional, 37 distritales, 2 generales, 4 especializados, 10 materno infantiles) y 11 centros especializados. La mayor parte de la atención especializada se concentra en la zona central del país, lo que genera una inequidad territorial y unas barreras de acceso que coadyuvan con la insuficiente infraestructura en transporte y la falta de camas para internación y terapia.

En cuanto a terapia intensiva, durante el 2019 se aumentó la capacidad de internación con 20 camas nuevas hasta la fecha de presentación de este informe y con proyección de terminar el año con 27 camas más<sup>28</sup>. Actualmente, a nivel país, hay un total de 281 camas de terapia, de las cuales 152 son para adultos, 46 pediátricas y 83 neonatales. Es importante mencionar que las camas de terapia requieren, igualmente, de una inversión suficiente en equipamientos e infraestructura, personal especializado. En cuanto a esto último, en el país no existe suficiente personal, ya que solo hay 500 terapeutas y solo un promedio de 4 residentes eligen esta especialidad anualmente<sup>29</sup>. Según la OMS, la brecha aún existente para cubrir las necesidades es de prácticamente el 50%, puesto que al menos tendrían que estar disponibles 700 camas para terapia. En el 2019 se registraron varias muertes de conocimiento público por falta de terapia intensiva<sup>30</sup>.

## CÁNCER COMO SEGUNDA CAUSA DE MUERTE EN PARAGUAY, Y EL PARADIGMA DE LA ENFERMEDAD COMO NEGOCIO

Según el informe de Indicadores Básicos de Salud 2018 del MSPyBS, los tumores siguen siendo la segunda causa de muerte en el país. Como se mencionó en el marco jurídico, durante el 2019 se aprobaron diversas propuestas normativas para facilitar la detección precoz del cáncer de cuello uterino, de mamas, de próstata y de colon. Esto constituye un avance para el reconocimiento oportuno de la enfermedad y, por tanto, para el incremento de la tasa de éxito en el tratamiento posterior.

La Ley N.º 6266/18, que finalmente quedó aprobada como de “Atención integral a las personas con cáncer”, junto con su decreto reglamentario, a pesar

28 MSPyBS, 14 de junio de 2019. Disponible en <https://www.msps.gov.py/portal/18623/gobierno-habilito-16-camas-de-terapia-y-la-meta-es-sumar-otras-27-este-antildeo.html>.

29 Al respecto, ver declaraciones de la Dra. Leticia Pinto, de la Dirección de Terapias y Servicios de Urgencias Hospitalarias (Tesuh) del Ministerio de Salud. Disponible en <https://www.ultimohora.com/hay-escasez-enfermeras-y-medicos-expertos-terapia-n2827930.html>.

30 La Nación, 16 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/10/16/recien-nacido-murio-por-falta-de-terapia/>. / Última Hora, 17 de julio de 2019. Disponible en <https://www.ultimohora.com/hombre-fallece-esperando-cama-terapia-intensiva-paraguari-n2832300.html>. / Última Hora, 22 de junio de 2019. Disponible en <https://www.ultimohora.com/mujer-down-fallece-medio-deficit-camas-terapia-intensiva-n2827258.html>. / Extra, 6 de junio de 2019. Disponible en <https://www.extra.com.py/actualidad/otra-muerte-la-falta-terapia-intensiva-n2823991.html>. / Paraguay.com, 7 de junio de 2019. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/murio-a-los-37-anos-porque-no-habia-terapia-intensiva-189243>. / Extra, 13 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.extra.com.py/actualidad/recien-nacida-murio-falta-terapia-intensiva-n2819088.html>.

de la recomendación realizada en el Informe 2018<sup>31</sup>, pone casi todo el énfasis en el tratamiento, otorgando a la promoción de la salud y a la prevención del cáncer un lugar secundario. Así, las únicas medidas visibles sobre la prevención son: desde el Instituto Nacional del Cáncer (Incan), la parte diagnóstica e, interinstitucionalmente, la introducción progresiva a partir del año 2020 de contenidos específicos referentes a la prevención y detección precoz del cáncer como parte de los programas educativos del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). Sin embargo, el decreto reglamentario no regula el artículo de la ley relacionado a los determinantes sociales que requieren de una necesaria regulación y un control de factores de riesgo asociados al cáncer, referentes al estilo de vida, influencias ambientales, uso de químicos, fuentes de radiación ionizantes y otros.

Por lo tanto, si bien existe una relación avalada científicamente entre el cáncer<sup>32</sup> y el uso intensivo de agrotóxicos<sup>33</sup>, la contaminación de los ríos, las tierras y el aire, así como el ultraprocesamiento de los alimentos<sup>34</sup>, y que a pesar de que el Decreto N.º 4541/15 “Por el cual se aprobó la Política Nacional de Salud 2015-2030”, enfatiza la necesidad de hacerles frente a los determinantes sociales para alcanzar el derecho a la salud, lo cierto es que sigue enunciándose sin realmente darle contenido normativo que se refleje en acciones concretas de prevención y promoción.

### Los biosimilares. Guerra farmacéutica y judicialización de la salud

En marzo de 2018, el Instituto de Previsión Social (IPS) compró un medicamento<sup>35</sup> biosimilar<sup>36</sup> denominado bevacizumab<sup>37</sup> a la empresa Laboratorios

31 Cfr. Martín Martínez, M. (2018).

32 OPS/OMS (2015). Disponible en <https://bit.ly/2WSYS4l>.

33 Leite, S. B. et al. (2019).

34 OPS/OMS (2014). *Consumo de alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: Tendencias, impacto en obesidad e implicaciones de política pública*. Disponible en <http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/7698>.

35 Última Hora, 21 de marzo de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/medicos-dicen-no-biosimilar-n1139103.html>. / ABC Color, 30 de abril de 2018. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/medicos-no-quieren-dar-receta-bajo-revolver-1698363.html>. / ABC Color, 5 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/se-soluciono-conflicto-con-oncologos-del-incan-1699953.html>. / La Nación, 8 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.py/investigacion/2019/05/08/ips-compra-remedios-oncologicos-por-us-75-millones-y-no-los-usa/>. / ABC Color, 13 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/critican-objetividad-de-charla-sobre-biosimilares-1702311.html>. / Radio Nanduti, 29 de mayo de 2018. Disponible en <http://www.nanduti.com.py/2018/05/29/medicamentos-oncologicos-biosimilares-utilizados-paraguay-llegan-ee-uu/>. / Cancer.org. Disponible en <https://www.cancer.org/es/cancer/cancer-de-seno/tratamiento/terapia-dirigida-para-el-cancer-de-seno.html>. / ABC Color, 22 de febrero de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/amparo-40-pacientes-no-van-a-usar-biosimilares-1789060.html>. / Radio Monumental, 23 de noviembre de 2018. Disponible en <https://monumental.com.py/va-con-onda/23/11/2018/oncologia-genericos-biosimilares/>. / Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP). Disponible en <https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/350944-lpn-sbe-121-18-adquisicion-medicamento-bevacizumab-asegurados-ips-1/resumen-adjudicacion.html>. / ABC Color, 16 de enero de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/ips-ratifica-compra-de-biosimilares-1778026.html>. / ABC Color, 17 de abril de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/fallecio-otra-persona-con-cancer-sin-su-medicina-1805063.html>.

36 Un biosimilar es un medicamento de origen biotecnológico, producido de acuerdo a exigencias específicas establecidas por la Agencia Europea del Medicamento, referidas a calidad, eficacia y seguridad, y que ha demostrado ser comparable al medicamento innovador de referencia, una vez que la patente ha expirado.

37 Este medicamento se utiliza para el tratamiento del cáncer colorrectal y un tipo de cáncer de pulmón en primera línea.

Éticos, por valor de G. 46.599.997.600 (unos 7,5 millones de dólares, al cambio actual). En esta licitación se había presentado también Casa Boller, representante de la multinacional Roche, que había ofertado el medicamento original en G. 59.007.000.000 (USD 9,4 millones). Esta empresa había sido, durante años, el único oferente en el país. Desde ese momento, se produjo una puja entre ambas empresas farmacéuticas que llevó a un conflicto en el que intervinieron diversos actores, tanto privados como públicos.

De marzo a julio de 2018, se dio a conocer en los medios de prensa que los médicos del Incan se negaban a prescribir el biosimilar adquirido por licitación por supuesta falta de documentos respaldatorios, mientras que en el Hospital de Clínicas este medicamento se utilizaba sin inconvenientes. Finalmente, se resolvió el conflicto y los médicos del Incan comenzaron a prescribir el biosimilar.

El 9 de mayo de 2018 se publicó una noticia sobre la Sociedad Paraguaya de Oncología Médica (SPOM), en ocasión de la realización de un taller para “aclarar dudas sobre biosimilares”, donde se condenaba su uso. Las autoridades del MSPyBS anunciaron que no asistirían por sospechas de que la SPOM estaría con una posición en contra de los biosimilares debido a alianzas comerciales y no por convicción.

De octubre a noviembre de 2018, el IPS llamó a licitación para la provisión de bevacizumab. Se presentaron dos laboratorios: Bioéticos y Casa Boller/Roche. La primera empresa fue adjudicada por mejor precio.

Desde noviembre y durante todo el 2019, se produjeron protestas por parte de usuarios/as con diagnóstico oncológico, entre ellas de la organización Amacma (Asociación de Mujeres de Apoyo contra el Cáncer de Mama) por la adquisición del biosimilar en IPS. Lira Giménez, presidenta de Amacma, criticó públicamente la política del IPS con relación a la sustitución del fármaco original por un biosimilar. “Se aprobó la licitación pese a la recomendación médica y del propio ministro de Salud, Julio Mazzoleni, de no modificar estos medicamentos”, afirmó. Sobre la política de IPS sostuvo que era “realmente vergonzosa. Nunca antes la administración había desoído la opinión del médico del IPS”<sup>38</sup>. Igualmente, IPS ratificó la compra de biosimilares, pero los médicos se negaron a prescribir la droga.

Finalmente, los asegurados de IPS presentaron amparos judiciales para acceder al medicamento original, promovidos por una parte del personal médico, pues habían obtenido la información médica de que el medicamento biosimilar era de peor calidad y que los mataría.

38 La Nación, 22 de febrero de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/amparo-40-pacientes-no-van-a-usar-biosimilares-1789060.html>.

El Poder Judicial otorgó los primeros amparos, lo que creó la jurisprudencia para los siguientes casos, aunque algunos no llegaron a resolverse en tiempo.

Con su accionar, el Poder Judicial coadyuvó a producir una situación de diferenciación en el acceso, ya que se aprobaron algunos amparos, pero no hubo resolución en tiempo en los otros. Además, contribuyó a crear un imaginario de calidad del tratamiento del medicamento original, no basado en criterios médicos.

En abril de 2019, fallecieron sin haber recibido tratamiento el artista paraguayo López Simón y Ester Verón, que habían interpuesto un recurso de amparo para que el Instituto de Previsión Social les proveyera el medicamento original.

En esta guerra farmacéutica, con la corresponsabilidad (en diferentes dimensiones) del MSPyBS, del IPS, del personal médico y del Poder Judicial, se generó una vulneración masiva del derecho a la salud de las personas afectadas, por el retraso en recibir tratamiento, por no recibirlo en algunos casos, y para las personas afectadas y sus familias, particularmente, por el embate a su salud mental.

## **BARRERAS DE ACCESO QUE SE TRADUCEN EN VIOLENCIA HACIA LA MUJER EN LOS SERVICIOS DE SALUD**

### **Violencia obstétrica. Tenemos ley pero seguimos con la deuda**

Tras la aprobación de la Ley de Protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia, Ley N.º 5777/16, se solicitó dar cumplimiento al Decreto reglamentario N.º 6973/17, por el cual el MSPyBS debía crear (en 6 meses) un protocolo de denuncia y atención en casos de violencia obstétrica y presentarlo al Ministerio de la Mujer durante el 2018. A pesar de la recomendación al respecto en los dos últimos Informes (2017-2018<sup>39</sup>), esta obligación sigue en incumplimiento, por lo que se han seguido dando casos de violencia con impunidad, que suponen riesgos graves para la vida y la salud de las mujeres.

**F. A. SOSA. 18 AÑOS. SALA DE PARTO HOSPITAL DISTRITAL DE SANTANÍ<sup>40</sup>.** La mujer ingresó al hospital con un cuadro de presión alta, rotura de bolsa, un embarazo de 28 semanas y un neonato de 1.200 g de peso. El médico de guardia le quiso dar el alta y le pidió que se fuera por sus propios medios a un hospital de Asunción porque su cuadro requería de atención inmediata y, ante el inminente nacimiento prematuro de su bebé, se requería de unidad de cuidados intensivos neonatales (UCIN). La familia no tenía recursos y estuvo durante horas pidiendo ayuda a personas de referencia de su comunidad, entre ellas, el médico que la había derivado desde el puesto de salud, que ayu-

39 Cfr. Martín Martínez, M. (2017). Cfr. Martín Martínez, M. (2018).

40 Entrevista a militantes del Movimiento por el Derecho a la Salud "María Rivarola", octubre de 2019.

daron llamando a hospitales de toda Asunción (San Pablo, Clínicas, Barrio Obrero), pero no había camas de terapia neonatal. Mujeres organizadas del Movimiento “María Rivarola” realizaron una protesta ante las autoridades del MSPyBS y consiguieron que el hospital de Santaní se responsabilizara de F. A. Sosa y de su estado, dejándola internada bajo observación permanente hasta su estabilización y posterior derivación. Finalmente, se consiguió estabilizarla, pero no se pudo realizar la derivación y, con la incertidumbre sobre su pronóstico y el de su bebé, permaneció durante días en el hospital, donde después se realizó el parto. Si bien esta vez no hubo fallecimientos que lamentar por la intervención de un movimiento social organizado, la violencia obstétrica y el sufrimiento emocional que ella, su joven pareja y familia sufrieron, requieren de la observancia inmediata del Estado en el cumplimiento de las normativas contra la violencia y del acceso universal a la salud.

## CONCLUSIONES

En los últimos años, en Paraguay se han multiplicado los estudios de actores públicos y privados, nacionales e internacionales –fundamentalmente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial<sup>41</sup>– sobre el gasto de bolsillo y el gasto catastrófico<sup>42</sup> en el sistema de salud. Esto ha dado lugar a voces expertas (no todas), que están desarrollando una reforma de salud (o transformación) que tiene como protagonistas al Banco Mundial y al Ministerio de Hacienda y como institución invitada al MSPyBS.

El modelo de financiamiento de la cobertura universal, según las experiencias empíricas, ha generado reacciones sociales en distintos países de la región por afectar y socavar los principios del derecho a la salud<sup>43</sup>, particu-

41 Banco Mundial, Paraguay (2018). *Revisión del gasto público en los sectores sociales. Capítulo III: Salud*. Disponible en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/35852154265662517/pdf/Salud.pdf>.

42 Los gastos de bolsillo en salud (GBS) engloban todos los tipos de gastos sanitarios realizados en el momento en que el hogar se beneficia del servicio de salud. Normalmente, se trata de honorarios de médicos, compras de medicamentos y facturas de hospital. Los gastos en medicina alternativa y tradicional se incluyen en el cálculo de los gastos de bolsillo, pero no los gastos de transporte efectuados para recibir asistencia ni los concernientes a nutrición especial. Los gastos catastróficos (GCS) por motivos de salud ocurren cuando los gastos de bolsillo en salud de un hogar representan 40% o más de su capacidad de pago, y que en muchas ocasiones puede ocasionar a las familias pasar a la pobreza e incluso a la extrema pobreza. En Paraguay, el gasto de bolsillo representa el 49,3% del gasto total, los pagos por seguros de medicina prepaga el 4,6%, los recursos de la asistencia para el desarrollo 0,6% y el gasto público es del 45,6%. Giménez, E. et al. (2018).

43 Argentina: “Pacientes, organizaciones sociales y trabajadores del sector de Salud se manifestaron en las calles de Buenos Aires (capital) contra la eliminación del Ministerio, contra el presupuesto de ajuste y contra la implementación de la Cobertura Universal de Salud (CUS) que reduce la atención pública”. Disponible en <https://www.hispantv.com/noticias/fotos/390003/argentina-marcha-salud-recortes-presupuesto-macri>. Colombia: Las luchas de los actores subalternos visibilizaron el despojo de derechos laborales, la crisis de los hospitales públicos y las barreras de acceso a los servicios, como efectos adversos de la reforma; el gobierno favoreció los intereses del capital privado. Las protestas persistieron, pese a la violencia antisindical y a la represión gubernamental, nuevos actores y un movimiento nacional por la salud reconfiguraron la esfera pública, construyendo identidad en torno a la lucha por el derecho fundamental a la salud. Disponible en [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So102-311X2015000200354](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So102-311X2015000200354).

larmente a los de universalidad, integralidad, interculturalidad y gratuidad, entre otros. Además, ha contribuido al debilitamiento del sector público en beneficio de las empresas prepaga y otros servicios privados tercerizados. Hasta ahora, el Ministerio de Salud<sup>44</sup> no ha presentado públicamente todos los avances de la propuesta, y solamente ha informado sobre aspectos muy generales, como que el objetivo es llegar a la cobertura universal, y que se pretende separar la prestación de servicios (pero no dice quién los prestará) de la rectoría de parte del Ministerio. Igualmente, informó que pretende la integración de los diferentes subsistemas que ahora están fragmentados y segmentados, así como el fortalecimiento de la estrategia de APS (aumento de la cobertura poblacional pero con servicios limitados). Además, habló de la unificación de la cartera de servicios dentro de todo el sistema de salud, y de que se crearán paquetes de servicios o planes de servicios de salud, que cubrirán solo algunas enfermedades, solo algunas prestaciones para esas enfermedades y solo para algunas poblaciones. En esta reforma se sustituyen la gratuidad de la salud por la protección financiera de los estratos más pobres en casos eventuales, y la universalidad del derecho por la universalidad de las coberturas.

Lamentablemente, la voluntad política –que sostiene la injusticia tributaria, la desigualdad social, el debilitamiento y la precarización de lo público y, particularmente, del sistema de salud– provee de caldo de cultivo para presentar una propuesta salvadora empobrecida para los/as pobres de los/as pobres, sobre una transformación del sistema de salud que garantice y legalice los mínimos de los mínimos en salud. Y todo con un discurso centrado en la falta de recursos (recursos hay, pero se utilizan en otras cosas), el ordenamiento y la modernización estatal, y una promesa de que esta reforma es solo el primer paso en el proceso de transformación que “progresivamente” caminará hacia una verdadera universalidad (y no solo de paquetes/planes de salud). Así también, con campañas de comunicación masivas, se enfatizarán los supuestos valores de la reforma: universalidad, integralidad, enfoque de derecho, calidad de vida, etc., valores que, vaciados de contenido, ya están caminando hacia la legalización del negocio de la salud, el debilitamiento del sistema público y la legitimización de una reforma de privatización encubierta.

---

44 Exposición pública de la Dra. Lida Sosa, asesora del Gabinete del MSPyBS, en el *Foro de salud universal y protección social con enfoque de derechos. La reforma de salud, meta para el 2023*. Realizado en Asunción, el 28 de octubre de 2019.

## RECOMENDACIONES

- Parar inmediatamente la reforma privatizadora y focalizada del Sistema Nacional de Salud promovida por el Banco Mundial para, en su lugar, crear las condiciones para construir un sistema de salud público, universal, único, integral y gratuito que garantice el derecho a la salud, la eliminación de las inequidades sanitarias, la eliminación de las barreras de acceso y alcance la cobertura universal a través de una verdadera participación protagónica de la sociedad.
- Cumplir los criterios de progresividad presupuestaria para la Política Nacional de Salud con resultados y metas a corto, mediano y largo plazos, que permitan rendir cuentas públicas sobre los avances de la reforma del sistema de salud.
- Crear canales de participación social, decisión, monitoreo y control sobre las políticas públicas de salud a nivel territorial y nacional.
- Fortalecer la estrategia de Atención Primaria de la Salud, con la apertura de nuevas Unidades de Salud de la Familia, para llegar a la cobertura progresiva del 100% de la población en 3 años, garantizando los equipamientos, insumos y profesionales de salud suficientes. Contratar médicos en condiciones laborales dignas de igualdad salarial a los/as médicos/as de hospitales.
- Mejorar la infraestructura hospitalaria, la capacidad de internación y de terapia intensiva en la red de servicios públicos del MSPyBS.
- Elaborar y aprobar el Protocolo del MSPyBS sobre intervención en casos de violencia obstétrica, accesibles a las mujeres y sus familias.
- Garantizar la universalidad y gratuidad del acceso a la promoción de la salud, la prevención y el tratamiento del cáncer en cualquier estadio, en base a criterios estandarizados de salud pública.
- Aprobar urgentemente normativas y políticas con presupuestos determinados que garanticen los cuidados paliativos universales, particularmente los ambulatorios con atención especializada del personal de salud, bajo el principio de derecho a la salud y la dignidad humana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, Paraguay (2018). *Revisión del gasto público en los sectores sociales. Capítulo III: Salud*. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2018). *Principales Resultados de Pobreza Monetaria Y Distribución De Ingreso - 2018*. Disponible en <https://bit.ly/2CpONCA>.
- Fundación Latinbarómetro (2018). *Informe Latinobarómetro 2018*. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.
- Giménez, Edgar et al. (2018). *Gastos catastróficos de salud en los hogares del Paraguay*. Mem. Inst. Investig. Cienc. Salud. 2018;16(2): 38-48.
- Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria cierre del Ejercicio Fiscal 2018. Asunción: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Administración Financiera Dirección General de Presupuesto.
- Leite, S. B. et al. (2019). *Daño en el ADN inducido por la exposición a pesticidas en niños de áreas rurales en Paraguay*. Indian J. Med. Res.; 150: 290-6.
- Martín Martínez, Mariluz (2017). La salud es un derecho humano. Solo se entiende universal, pública y gratuita. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 185-202). Asunción: Codehupy.
- Martín Martínez, Mariluz (2018). El derecho a la salud es inalcanzable sin justicia social y calidad de vida. *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 169-184). Asunción: Codehupy.
- Martín Martínez, Mariluz (2019). *¿Qué tipo de reforma del sistema de salud queremos en Paraguay? Profundizando la desigualdad desde las migajas*. Disponible en <http://idepsalud.org/salud-internacional-que-tipo-de-salud-queremos-en-paraguay/>.
- Martín Martínez, Mariluz (2019). El arte de la guerra en salud. Paraguay un caso paradigmático del buen alumno. En *Revista Soberanía Sanitaria*.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2018). *Balance Anual de Gestión Pública*. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, BAGP.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2018). *Indicadores Básicos de Salud 2018. Paraguay*. Disponible en <https://bit.ly/2NqePfi>.
- Organización Panamericana de la Salud. "Salud Universal en el Siglo XXI: 40 años de Alma-Ata". *Informe de la Comisión de Alto Nivel. Edición revisada*. Washington, D.C.: OPS; 2019.
- OPS/OMS (1999). *Economía y Salud - Conceptos, Retos y Estrategias*.
- Organización Internacional del Trabajo (2017). *Paraguay: Protección social en salud. Reflexiones para una cobertura amplia y equitativa*.
- Organización Mundial de la Salud (2005).
- STP (2018). *Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018-2019*.

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

# ELANAMAXCHE AMYA'A YAQWAYAM KATNEHEK MEYKE NENTO: APKELENXANEYKMEK WALE APWESE HELNAHAKKASEK MEYK<sup>1</sup>



Con 840 mil personas subalimentadas y más de 2 millones en riesgo de estarlo<sup>2</sup>, Paraguay es una enorme estancia narco-sojero-ganadera, gerenciada desde el extranjero, con capataces en los tres Poderes del Estado.

**Inés Franceschelli**

HEÑOI

**Miguel Lovera**

INICIATIVA AMOTOCODIE

<sup>1</sup> *Inanición programada: los esfuerzos de un Estado para hambrear a su pueblo* (traducido al idioma enxet sur por Remigio Romero).

<sup>2</sup> Según informes de FAO, FIDA, Unicef, PMA y OMS del 2018.

## INTRODUCCIÓN

Paraguay se ha comprometido<sup>3</sup> a alcanzar para el 2030 los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incluyendo el Objetivo 2: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”. Este compromiso implicaría la resolución de problemas que impiden el acceso a alimentos sanos en todo momento, y que ya fueran observados por distintas instancias de Naciones Unidas: inequidad e injusticia en el acceso a la tierra; nula acción gubernamental orientada a la conservación de los ecosistemas para la resiliencia ante el cambio climático, la conservación de los suelos y de la potabilidad del agua; el grave impacto de los agrotóxicos utilizados en los monocultivos, entre otros.

Estos desafíos son coincidentes con los de la mayoría de los países del sur global que padecen la imposición de un modelo productivo que prometió eliminar el hambre en el mundo, pero que por el contrario determina un empeoramiento de las condiciones para producir alimentos: el hambre global creció en los últimos años, y se estima que más de 800 millones de personas están subalimentadas en todo el mundo.

La dramática crisis ambiental augura mayores dificultades para la vigencia del derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas. El Paraguay, mediterráneo, empobrecido y con poca incorporación tecnológica, está especialmente expuesto al impacto del cambio climático. Y la orientación de la gestión gubernamental de Mario Abdo, acelerando desalojos ilegítimos o ilegales, amparando mafias y cediendo soberanía, ponen a la población nacional ante la urgencia de luchar para poder comer.

## MARCO JURÍDICO

El Derecho Humano a una Alimentación y Nutrición Adecuadas (DHANA), se encuentra reconocido en la Constitución Nacional del Paraguay al garantizar el derecho a la vida (art. 4); a la calidad de vida (art. 6); a la defensa de los intereses difusos (art. 38); la protección específica contra la desnutrición de niños y niñas (art. 54); a la protección de las personas de la tercera edad (art. 57); los derechos de los pueblos indígenas (art. 66); el régimen de bienestar social (art. 70); la reforma agraria y el desarrollo rural (art. 115); y la obligación del Estado de controlar la calidad de los productos alimenticios (art. 72).

El DHANA está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25); y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

<sup>3</sup> En septiembre de 2015, más de 150 jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en la histórica Cumbre del Desarrollo Sostenible, en la que aprobaron la Agenda 2030. Esta Agenda contiene 17 objetivos de aplicación universal que, desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030.

y Culturales (art. 11); en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (art. 12). Además, Paraguay suscribió la Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias, ratificada por Ley N.º 899/96.

Otras normas vigentes que obligan al Estado con relación al DHANA son: Ley N.º 5508/15 de “promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna”; Decreto N.º 3000/15, que sustituye el Decreto N.º 1056/13 “por el cual se establece la modalidad complementaria de contratación denominada ‘proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la Agricultura Familiar’ y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicadas para estas adquisiciones”.

Varias novedades normativas relacionadas con la alimentación agitaron el periodo observado.

Probablemente la más relevante es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales<sup>4</sup>, aprobada a fines de 2018. La declaración, resultado de una lucha de más de 10 años de organizaciones campesinas de todo el mundo, lideradas por la Vía Campesina internacional, reconoce el papel fundamental de la soberanía alimentaria para el desarrollo de la humanidad; el rol de campesinas y campesinos en la conservación y el mejoramiento de la biodiversidad; reconoce el derecho a las semillas, al agua y a otros recursos naturales. Especialmente importante para nuestro país, el más desigual del mundo con respecto a la tenencia de la tierra (Gini 0,93<sup>5</sup>), es el artículo 17 que trata sobre la cuestión del acceso y gestión de la tierra. El mismo expresa que “las y los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales tienen derecho a la tierra, individual o colectivamente [...] y a] tener un lugar en el que vivir con seguridad, paz y dignidad y desarrollar su cultura”; y afirma que es función del Estado “limitar la concentración y el control excesivo de la tierra”. Cabe destacar que Paraguay, a pesar de ser proyectista de la declaración, no votó por su aprobación.

El 17 de mayo de 2019, el presidente Abdo promulgó la Ley N.º 6283/19 de “Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina”. Esta ley crea el Viceministerio de la Agricultura Familiar Campesina, subor-

4 Disponible en <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2019/06/UN-Delcaration-on-Peasants-Rights-Dec-2018-ES.pdf>. El texto original está en inglés, donde “peasant” no es ni masculino ni femenino. Por ello, de ahora en adelante se utilizarán campesino y campesina para incluir a todas las personas.

5 El **coeficiente de Gini** es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, o en la riqueza. Es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos o bienes) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos o bienes y los demás ninguno).

dinado al Ministerio de Agricultura (MAG). Esta disposición fue criticada<sup>6</sup> porque el Ministerio sería el ente que dirija la política agraria centrada en la promoción de los agronegocios, mientras que la agricultura familiar campesina, aquella que produce alimentos sanos y genera puestos de trabajo, quedaría relegada a una posición marginal. Igualmente fue criticada debido a que crea el “Fondo solidario de tierras”, que habilita la mercantilización de la tierra pública, hecho que deprimiría aún más la producción de alimentos, ya que excluiría a más familias campesinas al dejarlas sin tierra, superando el particular derecho a su acceso que contempla nuestro marco normativo. El MAG no ha dado pasos en la implementación de ninguna de las disposiciones de la nueva ley.

En septiembre de 2018 había sido sancionada la Ley Marco de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación. Parecía una herramienta favorable a la defensa del DHANA. Sin embargo, el presidente Abdo la vetó por medio del Decreto N.º 645, del 15 de noviembre de ese año. Las cámaras de Diputados y Senadores aceptaron este veto en marzo y mayo de 2019, respectivamente, por lo que la ley, debatida por las organizaciones sociales por cerca de 10 años, quedó como una anécdota más en la historia de nuestra República. Este hecho demuestra la voluntad política del Gobierno para evitar un proceso promisorio de producción de alimentos.

Otro proyecto legislativo surgido en el transcurso del periodo observado fue el presentado en julio de 2019 por los diputados Raúl Latorre, Sebastián Villa-rejo, Carlos Portillo, entre otros. El proyecto de ley “que establece el régimen especial para la donación de alimentos” fue divulgado con el nombre “Pan para todos”, y planteaba que, dado “que el 40% de los alimentos que desechan los supermercados y locales gastronómicos es apto para el consumo”, estas entidades deben donarlos, bajo amenaza de ser multadas. En la audiencia pública, Latorre expresaba: “Este proyecto busca combatir el hambre de manera frontal en el Paraguay”. El proyecto de ley, además, prevé la creación de un Consejo Nacional de Alimentos, de nada menos que 24 integrantes, entre ellos dos representantes de organizaciones sin fines de lucro y tres de gremios de producción de alimentos. El proyecto aguarda dictámenes de varias comisiones. A primera vista, este proyecto de ley propone una mejor utilización de recursos aptos para la caridad, pero se ve claramente que no implica el fortalecimiento de los estamentos productivos reales disponibles históricamente en el país.

6 Sobre los puntos del debate, ver en el informe de este derecho del 2018. Disponible en <https://henoi.org.py/2018/12/18/derecho-a-la-alimentacion-no-paraguay-camina-en-sentido-contrario-derecho-a-la-alimentacion/>.

7 El registro de la audiencia pública se encuentra en el Sistema de Información Legislativa del Paraguay (SILpy). Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/audienciapublica/102164>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

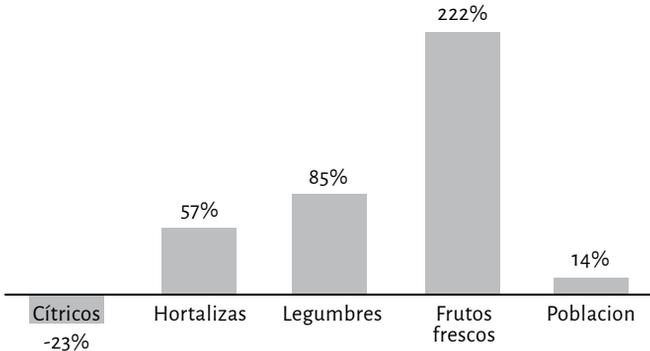
### DEPENDENCIA ALIMENTARIA, UN PROBLEMA CRECIENTE

El hambre de un 11,2% de la población; la mala alimentación que ha producido obesidad al 19% de la población; la anemia del 22,8% de las mujeres en edad fértil<sup>8</sup>, son indicadores de un problema creciente, dada la dependencia alimentaria que aumenta cada año.

La producción de alimentos decrece cada año. Por lo tanto, se depende de la importación de semillas.

En el último decenio (2009-2018), la población del Paraguay creció 14%. Las estadísticas oficiales señalan que la importación de alimentos básicos de la dieta de esta población creció mucho más: 57% las hortalizas, 85% las legumbres, 222% los frutos frescos (Gráfico 1). Esto, considerando solamente las cifras oficiales ya que Paraguay “importa”, legal e ilegalmente, más de la mitad de los vegetales que consume la población.

**Gráfico 1. Incremento decenio 2009-2018 (%) de la importación de alimentos y población**



Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios estadísticos de Senave 2009-2017 y de Proyección de la población por sexo y edad, según departamento, 2000-2025, de la DGEEC.

Esta dependencia alimentaria externa se hace especialmente grave en cuanto a hortalizas; los rubros hortícolas dependen en un 100% de semillas patentadas. Esta producción se concentra en los departamentos de Caaguazú y Central, territorios en donde se da la más rápida expansión de la especulación inmobiliaria. Además, un oligopolio controla el tráfico en frontera y

8 Según un estudio de FAO, FIDA, Unicef, PMA y OMS del 2018.

la intermediación comercial, lo que impacta en los precios; los productores reciben, en promedio, un 15% de lo que paga el consumidor final.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS QUE FAVORECEN EL LATIFUNDIO Y A GRANDES EMPRESARIOS**

Las políticas públicas registradas en el periodo observado, en lugar de promover respuestas a favor de la producción de alimentos verdaderos, para la vigencia de la seguridad y soberanía alimentarias, están orientadas a favorecer la expansión del latifundio, y a beneficiar a grandes empresarios. A modo de ejemplo:

- La cancelación del “Plan de Acción Conjunta para casos de hechos punibles de invasión de inmueble ajeno” fue decidida en una reunión en la que participaron ministros y representantes de los gremios autodenominados “de la producción”. El instrumento, vigente desde el 2012, exigía el cumplimiento de una visita previa, de una planificación interinstitucional para garantizar vigencia de derechos, y que el fiscal acompañe el procedimiento policial del desalojo. Si bien este “Plan de acción conjunta” fue caracterizado por organizaciones sociales como ilegal<sup>9</sup>, los procedimientos que requería ofrecían tiempo, que los y las campesinos/as usaban en una negociación que, a veces, lograba revertir el desalojo. El sector que detenta y pretende ampliar latifundios se valió de un Estado a su servicio para descartar estas medidas dilatorias. El Gobierno hizo explícita la inminencia de 800 desalojos “que requieren pronta solución”<sup>11</sup>, lo que pone en un horizonte cercano de alta conflictividad social; la Federación Nacional Campesina desplegó movilizaciones con cierres de rutas en ocho departamentos del país, y otras organizaciones integrantes de la Vía Campesina Paraguay sumaron su solidaridad a este esfuerzo; la consigna fue “Contra los desalojos y la represión, por una Patria Nueva”. A resultas de esta movilización, el titular del Indert, Mario Vega, prometió “que no

9 La solicitud fue realizada en una reunión de la que participaron Héctor Cristaldo, de la Unión de Gremios de la Producción; el titular de la Asociación Rural del Paraguay (ARP), Luis Villasanti; el vicepresidente de la ARP, Manuel Riera; y Gustavo Volpe, titular de la Unión Industrial Paraguaya (UIP). Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/a/economia/2019/09/12/gremios-de-la-produccion-piden-agilizar-los-desalojos/>.

10 La Plataforma de Derechos Humanos presentó en marzo de 2019, ante la Defensoría del Pueblo, una solicitud de derogación de ese protocolo. El hecho fue ampliamente difundido por redes sociales (disponible en <https://twitter.com/plataformadhh/status/1108040616225751040>). Además, la Codehupy se pronunció en un comunicado advirtiendo que el “Plan de acción conjunta, conocido como ‘Protocolo de Desalojo’, adolecía de todo tipo de concepción, abordaje y aplicación de estándares de derechos humanos por lo que de ninguna manera podría haber sido considerado como un mecanismo acorde y democrático de destrabar conflictos como la falta de vivienda y tierra” (disponible en <http://codehupy.org.py/codehupy-advierde-consecuencias-sobre-plan-estatal-de-profundizacion-de-violencia-y-criminalizacion/>).

11 Última Hora, 20 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/dejan-efecto-protocolo-aplicado-caso-invasion-propiedad-privada-n2844791.html>.

habrá ningún desalojo en asentamientos campesinos vinculados a la entidad en lo que resta del año<sup>12</sup>.

- La designación de Mario Vega, líder sojero<sup>13</sup>, al frente del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), aporta una señal más de la orientación que lleva la gestión de la tierra, a favor del latifundio<sup>14</sup>.
- La iniciativa de modificación<sup>15</sup> de la Ley N.º 385/94 “De semillas y protección de cultivares”, liderada por el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave) y la Unión de Gremios de la Producción (UGP), pretende adoptar la versión de 1991 de la Convención Internacional para la Protección de Nuevas Variedades de Plantas (UPOV 1991)<sup>16</sup>. Esta última versión del Convenio UPOV criminaliza a los productores que usan semillas propias, sin patentes. De avanzar en este plan, se concretaría un golpe fatal a la persistente resistencia del campesinado paraguayo, y de los demás países del Mercosur.
- La absoluta inacción gubernamental ante el vertido de al menos 58 millones de kilos de agrotóxicos por año y la mortandad de peces registrada a mediados de este año alertaban a la población sobre el alto riesgo de contaminación de las aguas de las que se abastece. Diversos organismos públicos y privados de Brasil y Argentina han constatado altos niveles de contaminación del río Paraná con agrotóxicos. Las respuestas estatales del Paraguay –del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) y del Centro Multidisciplinario de Investigaciones Tecnológicas (CEMIT)– dejaron dudas acerca de la causa del fenómeno.
- En agosto pasado, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH), en un dictamen histórico, declaró que Paraguay había incumplido sus obligaciones con relación al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por no haber cumplido sus responsabilidades, que hubieran evitado la muerte de Rubén Portillo Cáceres en la llamada Colonia Yerutí, Canindeyú. En su dictamen, entre otras cosas, el Comité señaló que:

12 Última Hora, 28 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/no-habra-mas-desalojos-lo-que-resta-del-ano-asegura-titular-del-indert-n2851666.html>.

13 Es dirigente de la Coordinadora Agrícola del Alto Paraná (CAP), miembro de la Unión de Gremios de la Producción (UGP).

14 La designación data del 8 de octubre de 2019. ABC Color, 9 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/09/el-indert-tiene-nuevo-titular-mario-vega/>.

15 La iniciativa aún no se ha presentado al sistema legislativo. Sin embargo, se conoce una serie de reuniones para debatirla, incluyendo la realización del III Congreso Paraguayo de Semillas, III Expo Semillas y III Expo Ciencia y Tecnología de Semillas, organizado por la Asociación de Productores de Semillas del Paraguay (Aprosemp), con la coorganización de la Asociación Paraguaya de Obtentores Vegetales (Parpov) y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal de Semillas (Senave), donde se debatió ampliamente la necesidad de esta “modernización normativa”. Más información disponible en <http://congreso.aprosemp.org.py/>.

16 La Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) es una organización intergubernamental con sede en Cinebra, Suiza. Ha promovido el Convenio UPOV que fue adoptado en París en 1961, y fue revisado en 1972, 1978 y 1991.

el Estado parte no ejerció controles adecuados sobre actividades ilegales contaminantes. La omisión del Estado parte en su deber de proteger [...] permitió que prosiguieran las fumigaciones masivas y contrarias a la normativa interna, incluido con el uso de agrotóxicos prohibidos, que causaron no solamente la contaminación del agua del pozo del domicilio de los autores, como lo reconoció el Ministerio Público, sino también la muerte de peces y animales de cría y la pérdida de cultivos y árboles frutales en las tierras en las que viven y cultivan, elementos constitutivos de la vida privada, familiar y domicilio de los autores. El Comité observa, en este sentido, que el Estado parte no ha proporcionado ninguna explicación alternativa al respecto. Cuando la contaminación tiene repercusiones directas sobre el derecho a la vida privada y familiar y el domicilio, y que las consecuencias nefastas de la contaminación tienen un nivel de gravedad, en función de la intensidad o la duración de las molestias y de sus efectos físicos o mentales, la degradación del medio ambiente puede afectar el bienestar del individuo y generar violaciones de la vida privada y familiar y del domicilio. Por ende, a la luz de los hechos que tiene ante sí, el Comité concluye que los hechos del presente caso ponen de manifiesto una violación del artículo 17 del Pacto (CDH, 2019: párrafo 7.9).

El CDH señaló que Paraguay tiene la obligación de adoptar medidas para evitar que se cometan transgresiones semejantes en el futuro<sup>17</sup>.

El Paraguay sigue sin monitorear la calidad del agua y los alimentos que consume la población.

- En 2015, el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) inició el proceso de diseño de una encuesta nacional de alimentación y nutrición, con apoyo de la Agencia de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). La última Encuesta Alimentaria-Nutricional Nacional en Paraguay se realizó entre 1962-1965. Este año (junio-julio) se aplicó una prueba piloto en Asunción y Central. El 16 de octubre del presente año, Día Mundial de la Alimentación, autoridades del INAN expresaron que la demora en la implementación de la encuesta está causada por la falta de presupuesto.

<sup>17</sup> "Dictamen aprobado por el Comité al tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2751/2016\*\*\*. Comité de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## CONCLUSIONES

En Paraguay no está vigente el Derecho Humano a una Alimentación y Nutrición Adecuadas (DHANA).

La búsqueda de soluciones debe necesariamente incluir políticas de defensa y promoción de la producción de alimentos, y de aseguramiento al acceso a estos por parte de toda la población. Esas políticas deberían involucrar a los ministerios de Agricultura, Salud y Ambiente, como mínimo. Sin embargo, el Gobierno opera casi exclusivamente para favorecer el control corporativo del sistema agroalimentario que, con la producción extensiva de ganado y los monocultivos, utiliza más del 95% de la tierra agrícola del país y es el principal responsable de la emisión de gases de efecto invernadero en el país. De esta manera, la gestión estatal está configurando las condiciones óptimas para que se dé una hambruna en un país dotado con condiciones óptimas para la producción de alimentos.

## RECOMENDACIONES

Se recomienda al Estado paraguayo realizar las siguientes acciones.

- Desarrollar políticas de:
  - defensa y promoción de la agricultura campesina e indígena, que integre rubros diversificados, proteja los suelos, no deforeste ni contamine, con énfasis en la promoción de la agroecología y de los circuitos comerciales cortos para los alimentos, lo que necesariamente mejorará la calidad y sanidad de los mismos.
  - rescate, protección y promoción de semillas nativas y de investigación y producción de semillas hortícolas.
  - rescate y mejoramiento de tecnología y conocimiento agrario tradicional.
  - promoción de la producción orgánica y agroecológica.
  - freno al vertido de agrotóxicos.
- Implementar un proceso de recuperación de la fertilidad de los suelos dedicados a la producción de alimentos, especialmente aquellos en manos de familias campesinas.

- Desarrollar un programa regular de monitoreo de residuos tóxicos en agua y vegetales.
- Sancionar la ley de etiquetado de alimentos que sean o contengan transgénicos.
- Considerar y cumplir las recomendaciones recibidas del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) y la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Hilal Elver, en 2015 y 2017 respectivamente, así como el cumplimiento del reciente dictamen del Comité de Derechos Humanos.
- Dar amplia difusión por todos los medios y mecanismos de todas las recomendaciones recibidas por el Comité de DESC, la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, del Comité de Derechos Humanos, y de otros Comités u órganos de tratados y de procedimientos especiales, promoviendo su aplicación y cumplimiento.
- Revisar la política de protección y promoción de la Agricultura Campesina, especialmente la Ley de Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina, y la creación del “Fondo solidario de reserva de tierras”.
- Modificar el sistema impositivo, que constituye en la actualidad un gigantesco subsidio encubierto a los agronegocios.

## BIBLIOGRAFÍA

- FAO (marzo 2018). *La nutrición y los sistemas alimentarios, un informe del grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición*.
- FAO, FIDA, Unicef, PMA y OMS (2018). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*. FAO: Roma.
- Francheschelli, Inés (2017). ¡Ovalema! ¡Ore Ñembyahyima! ¡¡Basta! ¡Ya tenemos hambre!). En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 203-218). Asunción: Codehupy.
- Franceschelli, Inés y Lovera, Miguel (2018). ¿Derecho a la alimentación? No. Paraguay camina en sentido contrario. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 185-196). Asunción: Codehupy.
- Imas, Víctor (2015). El aumento de la indigencia en las zonas rurales. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2015* (pp. 173-184). Asunción: Codehupy.
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert). Sitio oficial.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). Sitio oficial.
- Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave). Informes Anuales.
- Sistema de Información Legislativa SIL(Py). <http://silpy.congreso.gov.py/>
- Sistema de Monitoreo de Recomendaciones SIMORE Plus. Ministerio de Relaciones Exteriores.

DERECHOS AMBIENTALES

# ¿DESARROLLO Y PROGRESO? MÁS BIEN EXCLUSIÓN Y DESPOJO. MEDIO AMBIENTE EN EMERGENCIA



La improvisación en la cuestión ambiental trae efectos catastróficos para el país, que el Gobierno ignora al ponerse únicamente al servicio de grandes élites económicas. De esta manera, Paraguay irá perdiendo su diversidad ambiental, afectando de forma directa la vida de miles de personas y seguirá criminalizando a quienes reclamen esta realidad, negando para afuera que esto es una práctica corriente de devastadoras consecuencias.

**Oscar Ayala Amarilla, Julia Cabello Alonso y Walter Isasi**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY - CODEHUPY

## INTRODUCCIÓN

El derecho a un ambiente saludable y adecuado es uno de los derechos más amplios y que mayor diversidad de acciones e involucramiento de entes públicos requiere. No basta que el Estado desarrolle acciones positivas para la realización del derecho, sino que también debe realizar un esfuerzo consciente y planificado para que en el marco de otras acciones no vulnere ni permita que se vulnere este derecho.

En el periodo informado, se ha visto afectado el disfrute del derecho de forma cruda y con daños que el tiempo dirá si son o no reversibles. Han ocurrido desde incendios forestales sin precedentes, hasta inundaciones que desnudaron la profunda precariedad y falta de inversión pública ante fenómenos previsibles que pudiesen llegar a disminuir los impactos en los derechos al ambiente saludable. Por otro lado, fiel a su política de privilegios a sectores de grandes productores, el Estado ha hecho poco para proteger a comunidades indígenas y campesinas de las consecuencias en el uso de agrotóxicos. Por el contrario, ha buscado sancionar a quienes se levantan en protesta ante ello, como se relatará en los apartados siguientes. La posición de Paraguay como cuarto exportador de soja del mundo y octavo exportador de carne vacuna<sup>1</sup> es directamente proporcional a ocupar los primeros lugares en cuanto a la mayor tasa de deforestación<sup>2</sup>, con un promedio anual de pérdida de 336.000 hectáreas desde hace 25 años<sup>3</sup>.

Una planificación real, acorde a derechos y que contemple el desarrollo como un bien jurídico del cual todas las personas son acreedoras y no solo una pequeña élite, no trae indicadores halagüeños que permitan avizorar una perspectiva alentadora; que, paradójicamente, por las características abarcales del derecho, terminará por también violentar los derechos de esa élite y de quienes la privilegian.

## MARCO JURÍDICO

El derecho a un ambiente saludable y adecuado goza de una amplia protección constitucional y convencional. Tanto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos como en el Protocolo de San Salvador del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, se cuen-

1 El País, 21 de junio de 2019. Disponible en [https://elpais.com/elpais/2019/06/17/planeta\\_futuro/1560767144\\_572683.html](https://elpais.com/elpais/2019/06/17/planeta_futuro/1560767144_572683.html).

2 La Unión, 11 de enero de 2019. Disponible en <https://www.launion.com.py/paraguay-el-segundo-mayor-pais-en-deforestacion-del-mundo-102680.html>.

3 "El experto agrega que en la región Oriental teníamos 9 millones de hectáreas de bosques, de las cuales solo quedan aproximadamente 1.900.000 hectáreas; y en el Chaco teníamos 18 millones de ha. de bosques y hoy nos quedan 11". Última Hora, 27 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/de-27-millones-hectareas-bosques-paraguay-solo-nos-quedan-12-n2846228.html>.

ta con disposiciones vinculantes que imponen a los Estados obligaciones de protección, preservación y mejoramiento. Constitucionalmente, el Paraguay plasmó dicha obligación de forma específica en sus artículos 7 y 8, imponiéndose, entre otros, el deber de preservar, conservar, recomponer y mejorar el ambiente en una conciliación con el desarrollo humano integral y calificando dichos objetivos como prioritarios y de interés social.

Aparte de otros varios acuerdos y tratados, están los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre los que se incluyen:

1. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
2. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
3. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
4. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
5. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Igualmente, se cuenta con pactos internacionales, vinculantes y/u orientativos sobre diversas especificidades que hacen al abarcante tema tratado. Y a estos van sumándose otros instrumentos actualmente en estudio que enriquecerían el amplio marco de protección. Entre ellos, resulta destacable el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Acuerdo de Escazú), que en septiembre de 2018 el Estado paraguayo firmó, al igual que otros 20 países más. Pero para que entre en vigor se precisa de 11 países ratificantes (6 ya lo han hecho, entre los cuales no se encuentra aún Paraguay). Este Acuerdo sería el primer tratado ambiental de América Latina y el Caribe, así como el primer tratado internacional que plantea mecanismos de protección para personas defensoras del ambiente.

En el ámbito interno, además de las disposiciones constitucionales ya citadas, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES)<sup>4</sup> distingue en su normativa 24 leyes, 5 decretos, una amplia diversidad de resoluciones y convenios interinstitucionales sobre diversos énfasis que hacen al derecho analizado, entre las que crean y regulan el propio Ministerio y el Sistema Nacional del Ambiente, como las que regulan el uso del agua, de la actividad forestal, el control fitosanitario, entre otros.

4 Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (2019). Disponible en <http://www.mades.gov.py/>.

De ese abanico de obligaciones y protección, en esta edición del informe y tomando en consideración la falta de análisis de este derecho en la edición de 2018, se priorizan en análisis dos instrumentos relativamente nuevos puestos al servicio del derecho analizado.

**OPINIÓN CONSULTIVA OC 23/2017 DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH) SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS<sup>5</sup>.** En el marco de una consulta hecha por Colombia, la Corte IDH determinó que lo manifestado en su opinión es de importancia para todos los Estados, no solo para el colombiano, y reconoció que para la satisfacción de otros derechos humanos se precisa de una calidad ambiental mínima. Señala que, aun con esa interdependencia, el medio ambiente tiene autonomía como un derecho en sí mismo. Y aún más, recoge la tendencia de reconocer derechos a la naturaleza.

A diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también mercedores de protección en sí mismos<sup>6</sup>.

A través de esta opinión consultiva, la Corte IDH, por primera vez desarrolla el contenido sobre este derecho, determinando también obligaciones estatales específicas como la de prevenir los daños ambientales, dentro y fuera de su territorio, actuar conforme al principio de precaución incluso en ausencia de certeza científica, garantizar, entre otros, el acceso a la información, a la participación, a la justicia.

**DICTAMEN DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, DE 2019, EN LA COMUNICACIÓN 2751/2016<sup>7</sup>, EN EL CASO CONOCIDO COMO “COLOMBIA YERUTI”.** Codehupy y Base Investigaciones Sociales llevaron a entendimiento del Comité el análisis sobre la vulneración del derecho a la vida por el uso indiscriminado de agrotóxicos y, por primera vez, el Comité se expide sobre el tema en un caso específico.

5 Corte IDH (2017). *Opinión Consultiva C-23/17 del 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos*. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf).

6 Cfr. Nota 5. Párrafo 62.

7 El caso tiene como autoras y autores a Norma Portillo Cáceres (además, se presentó en nombre de su hermano fallecido, Rubén Portillo Cáceres), Hermenegilda Cáceres, Isabel Bordón Ramírez (igualmente, se presentó en nombre de su hijo Diego Rubén Portillo Bordón, hijo también de Rubén Portillo), Ruperto Bordón Juárez, Ignacio Bordón Ramírez, Ceferino Bordón Ramírez, José Bordón Ramírez, Alicia Aranda (también, se presentó en nombre de su hijo Santiago Bordón Aranda) y Benito Milciades Jara Silva. Las autoras y los autores fueron representadas/os por la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay y Base Investigaciones Sociales. Comité de Derechos Humanos (2019). *Dictamen aprobado por el Comité al tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación 2751/2016*. Disponible en <http://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2019/08/Caso-Yeruti-Dictamen-Comit%C3%A9-A9-DDHH-2019.pdf>.

El caso trata de una colonia campesina en la que uno de sus integrantes falleció y un grupo más sufrió daños a su salud, como consecuencia del uso de agrotóxicos. La parte de las víctimas señaló la imposibilidad de interpretar restrictivamente las obligaciones respecto al derecho a la vida, que no solo implica la negativa de no privar a alguien de la misma, sino también la positiva de garantizar condiciones de vida digna. Se señaló también la carencia absoluta en Paraguay de concretar los derechos conculcados por el uso indiscriminado de agrotóxicos ante tribunales específicos. Esto, al no contar con un fuero agroambiental por el cual el Estado actúe como garante y no solamente como mediador entre particulares, con una falsa condición de igualdad, como sería en el fuero civil. El Comité consideró válidos estos argumentos, recogiendo y recordando al Estado, además, que la carga de la prueba respecto al derecho a la vida no siempre debe recaer sobre las víctimas, sobre todo cuando no hay condiciones de igualdad entre las partes para acceder a los elementos de pruebas y diligencias, señalado en la comunicación 2751/2016 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Igualmente, recogió su nueva Observación General 36, que señala:

[...] el derecho a la vida también se refiere al derecho a disfrutar de una vida digna y a no ser objeto de acciones u omisiones que causen una muerte prematura o no natural, debiendo los Estados adoptar todas las medidas apropiadas para hacer frente a las condiciones generales de la sociedad que puedan dar lugar a amenazas del derecho a la vida o impedir que las personas disfruten de su derecho a la vida con dignidad, condiciones entre las cuales figura la contaminación del medio ambiente<sup>8</sup>.

Resulta también interesante cómo, en este caso, en el dictamen analizado el Comité recoge varios otros instrumentos internacionales para ilustrar acabadamente lo que implica el derecho a un ambiente saludable y adecuado, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana, de la Corte Africana, del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, los informes de Relatores, y la reciente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales para determinar, también, el particular apego a la tierra de las familias campesinas, entre otros. Respecto a los medios de acceso a la Justicia, se probó la existencia de la *culpa in vigilando*; vale señalar que el Estado no controló la actividad agrícola contaminante. El Comité concluyó que las fumigaciones masivas con agrotóxicos constituyen amenazas a la vida de las personas y que, además, estas amenazas son previsibles por el Estado.

En palabras de una de las integrantes del Comité, Hélen Tigroudia:

Este es un dictamen histórico a favor del reconocimiento del vínculo entre los daños severos al medio ambiente y el disfrute de derechos fundamentales, civiles y políticos. Cientos de casos similares en todo el mundo podrían ser

8 Cfr. Nota 7. Párrafo 7.3.

sometidos a nuestra consideración. Alentamos profundamente a los Estados a proteger el derecho a la vida, entendido como el derecho de disfrutar de una vida digna frente a la contaminación ambiental<sup>9</sup>.

En el periodo informado, el Congreso Nacional, además, aprobó la enmienda de Doha al Protocolo de Kioto sobre cambio climático que busca reafirmar los compromisos para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero<sup>10</sup>. También se aprobaron leyes de emergencia, cuyos análisis son desarrollados en el apartado siguiente.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

Pese a ser de una evidencia cruda las violaciones al derecho analizado, en un país que ocupa un alto lugar en cuanto a tasa de deforestación<sup>11</sup>, una de las causas principales del cambio climático, según lo señala el propio Estado en documentos oficiales<sup>12</sup>, el Congreso Nacional rechazó, en julio de 2019, el proyecto de ley “De prohibición de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques en la Región Oriental y Occidental (Deforestación Cero)”<sup>13</sup>, bajo el argumento de estar protegiendo el rubro agroganadero<sup>14</sup>. Y respecto a la región Oriental, en diciembre de 2018, se prorrogó, por dos años, la vigencia de la “deforestación cero”, mediante Ley N.º 6256 “Que prohíbe las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de Bosques en la Región Oriental”<sup>15</sup> y en el marco de la Ley N.º 5875 “Nacional de Cambio Climático”, reconociendo como objetivo regular la protección, recuperación y mejoramiento del bosque nativo, estableciendo sistemas de monitoreo y sanciones para los infractores. Paradójicamente, no se tuvo la misma mirada para la región Occidental o Chaco, aun cuando en la

9 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019). *Paraguay responsable de violaciones de derechos humanos en contexto de fumigaciones masivas con agroquímicos*. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24890&LangID=S>.

10 Sistema de Información Legislativa (2019). Ley N.º 6263 “Que aprueba la enmienda de Doha al Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático”. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/107548>.

11 Cfr. Notas 2 y 3.

12 Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (2015). *Cambio climático: ¿Qué es y en qué se diferencia del calentamiento global?* Disponible en <http://archivo.seam.gov.py/content/cambio-clim%C3%A1tico-%C2%BFqu%C3%A9-es-y-en-qu%C3%A9-se-diferencia-del-calentamiento-global>.

13 Sistema de Información Legislativa (2019). Proyecto de ley de prohibición de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques en la Región Oriental y Occidental (Deforestación Cero). Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115478>.

14 La Nación, 4 de julio de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/politica/2019/07/04/senado-rechazo-proyecto-de-deforestacion-cero/>.

15 Honorable Cámara de Senadores. Digesto Legislativo. Ley N.º 6256 “Que prohíbe las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques en la Región Oriental”. Disponible en <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/10542.pdf>.

misma la deforestación alcanzó niveles de alarma internacional<sup>16</sup>, señalando que en cuatro años han desaparecido más de un millón de hectáreas. Más bien, pareciera ser que fuese una disputa de poder en la cual las y los ganaderos del Chaco ganaron la pulseada en la incidencia ante el Congreso Nacional. La cuestión no debiera causar sorpresa, tomando en consideración la valía de las tierras naturales del Chaco para el rubro ganadero<sup>17</sup>.

Esta mirada que privilegia al sector ganadero, por sobre el derecho de otras personas habitantes de la región como las comunidades indígenas, colisiona directamente con las disposiciones señaladas en la opinión consultiva anteriormente analizada, en ocasión de rescatar la Declaración de Johannesburgo y el Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible 2016-2021, según la cual determinan el desarrollo sostenible como única forma aceptable de desarrollo económico. Este se sostiene en tres pilares: desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental<sup>18</sup>. Esa mirada de privilegio también riñe con el principio de igualdad resaltado en dicho instrumento, cuando expresa que la afectación de los derechos ambientales puede darse con mayor intensidad a determinados grupos en situación de vulnerabilidad y, por tanto, establece la obligación del Estado de hacer frente a esas vulnerabilidades conforme al principio de igualdad y no discriminación<sup>19</sup>.

En Asunción también se notó esa mirada privilegiada a obras de infraestructura en aras de la deforestación de los pocos pulmones verdes que aún existen en la ciudad, con la tala de árboles del Jardín Botánico y Zoológico de Asunción (JBZA) para la construcción de un viaducto. Las acusaciones de defensores de la obra de infraestructura contra quienes se oponían a la tala de árboles, señalaban que estas personas estaban “contra el progreso” desconociendo no solamente los componentes de un desarrollo sostenible y del principio de igualdad, sino también vulnerando derechos de todos y todas, y afectando irremediablemente un espacio público, sin considerar para sus obras, por ejemplo, otros espacios cercanos al JBZA destinados a un mínimo sector de la población, como el Asunción Golf Club. Aunque hay que señalar que tampoco sería necesario afectar el Asunción Golf Club, según indican defensores y defensoras del parque público al acercarse a las autoridades estudios que permitirían la construcción del viaducto sin afectar los árboles de la zona, de acuerdo a una entrevista publicada en abril de este año<sup>20</sup>.

16 Cfr. Nota 1. / Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco (2019). *Chaco: La mayor deforestación*. Disponible en <http://www.tierraviva.org.py/chaco-la-mayor-deforestacion/>. / Asociación de Consumidores Orgánicos (2019). *Nuevo foco de deforestación en el Chaco paraguayano: un millón de hectáreas han desaparecido en cuatro años*. Disponible en <https://consumidoresorganicos.org/2019/01/16/nuevo-foco-deforestacion-en-chaco-paraguayano-millon-hectareas-han-desaparecido-en-cuatro-anos/>.

17 La Nación, 20 de febrero de 2019. Disponible en [https://cdn-www.lanacionpy.arcpublishing.com/negocios\\_edicion\\_impresa/2019/02/20/la-tecnificacion-dara-una-mayor-produccion-ganadera-en-el-chaco/](https://cdn-www.lanacionpy.arcpublishing.com/negocios_edicion_impresa/2019/02/20/la-tecnificacion-dara-una-mayor-produccion-ganadera-en-el-chaco/).

18 Cfr. Nota 5. Párrafos 22 y 52.

19 Cfr. Nota 5. Párrafo 67.

20 ABC Color, 22 de abril de 2019. Disponible en [https://www.abc.com.py/edicion-imprensa/economia/traza-alternativa-para-el-viaducto-del-jardin-botanico-es-practicable-1781569.html?fbclid=IwAR2stTNgqjckMpqDDoogSTjGCRA-FOLftQkjdAaYf26orLr23pUfcPZQS\\_](https://www.abc.com.py/edicion-imprensa/economia/traza-alternativa-para-el-viaducto-del-jardin-botanico-es-practicable-1781569.html?fbclid=IwAR2stTNgqjckMpqDDoogSTjGCRA-FOLftQkjdAaYf26orLr23pUfcPZQS_).

A esto hay que sumar la serie de incendios que afectaron a todo el territorio nacional durante el 2019 y que el Estado no atinó a dar respuestas eficaces, demorando incluso las declaraciones de emergencia que urgían, de forma a liberar fondos para atender la catástrofe. Más de 300.000 hectáreas<sup>21</sup> fueron arrasadas por el fuego en una de las mayores tragedias ambientales que recuerda el Paraguay. El presidente de la República, finalmente, en septiembre de 2019, promulga la Ley N.º 6373, declarando a dos departamentos del Chaco (aun cuando también en la región Oriental se presentaron focos de incendios) bajo emergencia ambiental por 60 días, de forma a realizar atenciones sociales y disponer de recursos<sup>22</sup>. También se visualizó la desigualdad en el abordaje de sus consecuencias, puesto que el Gobierno dispuso una línea de crédito de 100 mil millones de guaraníes para los ganaderos afectados, sin prever medidas similares para los demás sectores sociales que se vieron mucho más afectados que los grandes productores<sup>23</sup>. Estos privilegios a sectores económicos poderosos en detrimento de pequeñas comunidades vulnerabilizadas, y a quienes se atenta directamente contra su vida y salud, también se ven en otros casos muy específicos, que en el siguiente apartado serán analizados.

A propósito de declaraciones de emergencia como forma de hacer políticas públicas, además del citado caso respecto a los incendios, también hubo otras relativas a otra catástrofe natural, consecuencia del irrespeto al ambiente, y que mantuvo en vilo a gran parte de la población: las relacionadas a las inundaciones. Hubo leyes de emergencia para 11 de los 17 departamentos del país y para la capital<sup>24</sup>. Estas declaraciones, si bien necesarias, esconden desconfianza respecto al manejo discrecional de fondos asignados que escapan del marco habitual de uso y rendición pero, además, se traduce en la evidencia palpable de la falta de previsión, planificación e inversión de

21 Secretaría de Emergencia Nacional, Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, Instituto Forestal Nacional, AEP, Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Agrarias, WWF (2019). *Reporte de Focos de Calor sobre la República del Paraguay*. Disponible en [http://infona.gov.py/application/files/9615/6994/4188/monitoreo\\_focos\\_conjunto\\_20191001\\_lq9y21vh.pdf](http://infona.gov.py/application/files/9615/6994/4188/monitoreo_focos_conjunto_20191001_lq9y21vh.pdf).

22 Presidencia de la República del Paraguay (2019). Ley N.º 6373 "Que declara en situación de emergencia ambiental los departamentos de Alto Paraguay y Boquerón de la Región Occidental afectados por los incendios forestales registrados". Disponible en <http://www.gacetao oficial.gov.py/index/getDocumento/60504>.

23 Presidencia de la República del Paraguay, 2 de octubre de 2019. Disponible en [https://www.presidencia.gov.py/articulo/36213-gobierno-pone-a-disposicion-de-ganaderos-afectados-por-incendios-linea-de-credito-de-100-mil-millones-de-guaranies.html#\\_XbrREehKJIU](https://www.presidencia.gov.py/articulo/36213-gobierno-pone-a-disposicion-de-ganaderos-afectados-por-incendios-linea-de-credito-de-100-mil-millones-de-guaranies.html#_XbrREehKJIU).

24 Sistema de Información Legislativa. Ley N.º 6179 "Que declara en emergencia vial al departamento de Concepción". Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/112088>. Ley N.º 6309 "Que declara en situación de emergencia al departamento Cordillera". Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115655>. Ley N.º 6307 "Que declara en situación de emergencia al XII departamento de Ñeembucú". Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116309>. Ley N.º 6306 "Que declara en situación de emergencia al departamento de Presidente Hayes y amplía el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019, aprobado por Ley N.º 6258 de fecha 7 de enero de 2019. Ministerio de Hacienda - Gobierno Departamental de Presidente Hayes. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115987>. Ley N.º 6301 "Que declara en situación de emergencia al departamento de Boquerón". Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/ley/141257>. Ley N.º 6308 "Que declara en situación de emergencia al Departamento Alto Paraguay". Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115612>. Ley N.º 6334 "Que declara en situación de emergencia a la ciudad de Asunción y a los departamentos de: San Pedro, Guairá, Itapúa, Misiones y Central y amplía el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019, aprobado por Ley N.º 6258 de fecha 7 de enero de 2019. Presidencia de la República - Secretaría de Emergencia Nacional. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116425>.

programas que lleven a evitar esta situación o mitigar sus consecuencias, al constituirse en medidas casi exclusivas con las cuales el Estado las afronta. Si bien el Estado cuenta con programas temáticos de conservación de bosques<sup>25</sup>, por ejemplo, o la misma ley de deforestación cero ya citada, estas son incipientes o permanecen sin la vigilancia adecuada, tal como sucedió con lo evidenciado en el citado caso de Yeruti, donde la dificultad no está únicamente en la carencia de leyes efectivas, sino en la crónica falta de aplicación de las existentes.

La interdependencia de derechos se ve claramente al analizar este específico, dado que, por ejemplo, las consecuencias autónomas de la destrucción del ambiente con incendios e inundaciones, el arrasamiento de recursos, de la diversidad de la flora y fauna, también se suma a otras, como la vida de personas, su integridad, su salud y el disfrute de otros derechos. Además de las consecuencias ambientales como las angustiantes relacionadas a las consecuencias del cambio climático. En una investigación publicada en redes sociales<sup>26</sup>, se señala que, de no reducir el Paraguay las emisiones globales de CO<sub>2</sub><sup>27</sup>, la temperatura promedio subiría hasta 5° más, acrecentando tres veces más el límite máximo para evitar los efectos graves para la salud humana. Realiza, asimismo, un comparativo de la Asunción de 1994 con 126 días al año con al menos 32 grados; Asunción hoy presenta 141 días, en promedio, de 32 grados o más; y la proyección es que en 2074 tendría entre 168 y 220 días muy calurosos al año; y, haciendo la salvedad, además, de que esto sería en caso que todos los países cumpla el Acuerdo de París (que fuera ratificado por el Estado paraguayo en el 2016, a través de la Ley N.º 5681 sobre el cambio climático), relacionados a la reducción de gases de efecto invernadero.

## CASOS

El siguiente listado no pretende ser exhaustivo de todos los casos representativos de la situación de derecho encontrados en el periodo del informe, sino algunos de los surgidos bajo conocimiento directo o visualizados en medios masivos y/o alternativos de comunicación social. A estos se suman los casos ya expuestos en otros apartados del artículo, como el de los incendios, las inundaciones y la deforestación.

25 Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (2019). *Estrategia Nacional de Bosques Para el Crecimiento Sostenible* (ENBCS). Disponible en <http://dncc.mades.gov.py/wp-content/uploads/2019/06/ENBCS-Final.pdf>.

26 El Surtidor. 31 de octubre de 2019. *El calor que hará si no hacemos nada*. [Facebook]. Disponible en <https://www.facebook.com/elsurti/>.  
El Surtidor (30 de octubre de 2019). *Haku la yvy ha hakuvea*. Disponible en <https://www.facebook.com/elsurti/>.

27 Dióxido de carbono, que incrementa la retención del calor en la atmósfera y como consecuencia da lugar a un sobrecalentamiento global.

**MÁS DEFORESTACIÓN.** A propósito del caso de JBZA, a más de lo señalado en el artículo, cabe resaltar su gravedad, dado que la destrucción de parte del parque, propiciada por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) para la construcción de un viaducto, atenta contra uno de los pocos aislamientos del calor de la ciudad. También, en un año, donde los incendios aumentaron de forma exponencial la constante deforestación de nuestros recursos forestales; a más de que, como se mencionó, hay alternativas que permitirían no renunciar a las obras de infraestructura. Además de haber sido declarado, durante el periodo del informe, como “Patrimonio Natural, Cultural, Histórico, Arquitectónico y Socioambiental del Mercosur”<sup>28</sup>, también cuenta con el beneficio de un mandato de conservación y revitalización, de parte de la Ordenanza N.º 81 de 1988<sup>29</sup>, surgido también por las constantes fragmentaciones a las que ya fue sometido<sup>30</sup>.

Por otra parte, pese a los crónicos datos de deforestación compartidos en este artículo, en las ocasiones en las que los entes responsables del Estado acuden a fiscalizar, no siempre se obtiene respuesta. El caso del pueblo yshir así lo señala. Desde hace más de 8 años, la Unión de Comunidades Indígenas de la Nación Yshir (UCINY) viene denunciando, por escrito, el desmonte de su territorio. A principios de 2019, con gran algarabía, el MADES e Infona intervinieron la estancia de Pablo César Medeiros, en Bahía Negra, Alto Paraguay. Pero según relatan los medios, no se han aplicado sanciones, pese a estar alterando de forma quizás irreparable el territorio de los yshir<sup>31</sup>.

No en vano, un investigador se ha referido a la exportación de carne del Chaco como “dolores de crecimiento”. En su artículo, que recoge datos de hasta octubre de 2019, recuerda que si bien Paraguay es el octavo exportador de carne del mundo, vendiendo 350.000 toneladas cada año, aspira a estar entre los cinco mayores en los próximos 10 años. Con la técnica llamada “encadenamiento”, las empresas ganaderas nivelan el bosque con tractores que arrasan todo a su paso. A esos árboles caídos los convierten en carbón y también los exportan etiquetándolos como “naturales” o “certificados ambientalmente”<sup>32</sup>.

28 ABC Color, 30 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/09/30/parlamento-del-mercosur-declara-patrimonio-el-botanico-y-solar-artigas/>.

29 Han aprobado la obra la Municipalidad de Asunción, el MADES y la Secretaría Nacional de Cultura.

30 En el artículo de derechos culturales de este mismo informe, Vladimir Velázquez Moreira y Zulma Masi, en ocasión de aportar datos a este caso para otros artículos del informe, señalaban que resultaba paradójico que la misma Junta Municipal de Asunción, en ocasión de conmemorar el centenario del JBZA, expresara que su degradación y destrucción no podían repetirse y que con la recuperación del mismo se podría honrar su antiguo lema: “En la naturaleza está la verdad”.

31 Última Hora, 5 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/constataron-desmonte-hace-10-meses-pero-aun-no-sancionan-n2853027.html>.

32 Correia, Joel (2019). *El carbón “ecológico” subsidia la destrucción del segundo bosque más grande de Sudamérica*. Disponible en <https://noticiasdelatierra.com/el-carbon-ecologico-subsidia-la-destruccion-del-segundo-bosque-mas-grande-de-sud-america/?fbclid=IwAR1wijCHUN3j5BZThD66FgfH44bxMZ0iv3-wUlegxChA1Sg16atT-IKHo>.

**AGROTÓXICOS.** De conformidad a los datos que se exponen en un informe de la institución Heñoi de abril de 2019, se puede determinar el aumento indiscriminado de la importación de agroquímicos, teniendo así que en el 2018 se importaron 57.811.951 kilos, con un incremento de 547% desde el 2009 al 2018, cuando las garantías del Estado deberían activarse sin más trámite ante los diferentes casos denunciados en todo el territorio del país<sup>33</sup>. Esto no solamente ocasionó la mortandad de peces en 2019<sup>34</sup> con las consecuencias de dicho efecto en la población directamente afectada, sino también alcanza otros efectos como los señalados a continuación.

- CASO CAPIIBARY.** En el 2018, pobladores y pobladoras de Capiibary formularon denuncias de contaminación con agrotóxicos ante la Fiscalía del Medio Ambiente del distrito de Yhú. Se realizó el allanamiento por parte de la Fiscalía y así también se hizo una inspección desde el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave). Sin embargo, hasta la fecha, el cultivo y la fumigación de la soja se siguen realizando en zonas del Colegio Virgen de Loreto, del puesto de salud y a pocos metros de las viviendas de la comunidad. Como agravante de la situación, un porcentaje importante de los firmantes de la denuncia de la contaminación del medio ambiente con los agroquímicos – como clara represalia– fueron procesados arbitraria e indiscriminadamente en supuestos hechos punibles contra las personas encargadas del cultivo de la soja. A la fecha, además de proseguir su lucha para evitar la contaminación para proteger sus derechos a una buena calidad de vida y a un ambiente saludable, siguen soportando cargas procesales injustamente incoadas en su contra, soportando un proceso que ya va desde finales de 2018 al corriente año. Es así que la inacción del Estado ante estos hechos de protección del ambiente caería nuevamente en un incumplimiento, como el caso entendido en instancias internacionales a favor de integrantes de la Colonia Yeruti, ya citado. Adicionalmente, se suma la acción estatal directa de criminalización a quienes se resisten a la violación de sus derechos<sup>35</sup>.
- CASO EMHA SOLYATEKTAMA DEL PUEBLO ENXET.** Tal como sucede en Capiibary de la región Oriental, en el Chaco ocurren similares hechos y van en aumento, como el caso del cual tomó conocimiento Codehupy ante la denuncia de la comunidad indígena Emha Solyatektama, asentada a 40 km aguas abajo del puerto de Concepción. En agosto de 2019, los pobladores padecieron las consecuencias del cambio del medio ambiente en la zona, como consecuencia de contaminación con agrotóxicos, presumiblemente provenientes de aguas arriba del arroyo del que se pro-

33 Heñoi (2019).

34 GAT (2019). Disponible en <http://gat.org.py/boletin/2019/Setiembre/1927/BASE-IS> (2019). Disponible en <http://www.baseis.org.py/mortandad-de-peces-es-consecuencia-de-ataques-al-ambiente/>.

35 Estos hechos llegaron a conocimiento de los autores y de la autora del artículo de forma directa.

vee la población. Se resalta la misma falta de prevención, considerando que las instituciones encargadas de velar por el bienestar y la vigilancia de la calidad de vida de las personas permitieron que ocurran hechos, y como agravante de la situación, una vez formuladas las denuncias ante las diferentes dependencias estatales, se constata que las mismas carecen de efectividad, ante los estudios de análisis clínicos de los afectados, el seguimiento y la propulsión de las investigaciones de los tipos de agroquímicos que ocasionaron, y mucho menos la verificación de los responsables. Tras denuncias ante el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y la Fiscalía del Medio Ambiente, hasta el momento solamente se tiene como resultado (poco efectivo), la realización de exámenes clínicos en los pobladores, como toma de presión arterial (HTA), y la entrega de medicamentos prescriptos. Es así que el Estado se limita a prescribir medicamentos que calmen malestares de salud sin buscar consecuencias graves de salud que pudiera ocasionar la contaminación con agroquímicos.

Además, ante estos graves hechos, el Estado se niega a contar con información que le pueda brindar mayores elementos para políticas que garanticen mayor protección a la población. La investigación coordinada por Stella Benítez Leite analiza las implicancias en la salud en referencia al uso de agrotóxicos, sosteniendo que existen daños en el ADN y cómo esto afecta a la salud de los niños y las niñas de zonas rurales, coincidentes con el área de fumigación<sup>36</sup>. Lo llamativo en este caso es que, aprovechando un pronunciamiento de varios usuarios en redes sociales sobre proyectos de investigación financiados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), Ricardo Horacio Felippo Solares, miembro de la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (Feprinco), mocionó la evaluación, por parte del Consejo, de los proyectos de investigación relacionados con plaguicidas y que interfieren con el sector del agronegocio<sup>37</sup>.

El presidente del Conacyt reconoció que no hubo en ese momento una denuncia formal, por lo que adiciona esto al llamativo interés del miembro de la Feprinco de intentar suspender investigaciones sobre fumigaciones. En ese contexto, cabe señalar las atribuciones del Conacyt en referencia al art., 7 incs. g) y h), que hacen referencia a los estudios e investigaciones promovidos por el Conacyt sobre actividades científicas, tecnológicas, de innovación y de la calidad que sean cultural, social y ambientalmente sustentables. Y eso relacionar con lo que el mismo cuerpo legal, Ley N.º 2279/03, establece en referencia a la composición, dando participación a entes del sector privado, como

36 Última Hora, 11 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/estudio-revela-dano-adn-ninos-expuestos-agroquimicos-sojales-n2784637.html>.

37 ABC Color, 17 de abril de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/feprinco-corta-investigaciones-con-resultados-deficientes-1805512.html>.

la Unión Industrial Paraguaya (UIP), la Asociación Rural del Paraguay (ARP), la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (Fe-princo), entre otros, cuyos intereses podrían colisionar con los del objeto de investigaciones como el citado de los agrotóxicos y sus efectos en poblaciones rurales.

- **CASO DE SUSPENSIÓN DE PLANTA ASFÁLTICA.** En 2019, el MADES determinó la suspensión temporal de las actividades de la planta asfáltica de la empresa DC Ingeniería, por la comisión de infracción en relación a la Ley N.º 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>38</sup>. Esto en relación a la Declaración de la Cámara de Senadores, que instó al Poder Ejecutivo y al MADES a la suspensión de la planta asfáltica<sup>39</sup>.

Considerando las condiciones en las que explotaban la producción, en la zona poblada de la compañía Caaguazú Poty, del distrito de Itá, denuncias ya se habían iniciado en el 2017 y desde la Codehupy<sup>40</sup> se había tomado conocimiento a través de los vecinos, quienes manifestaban la preocupación sobre la cercanía en la que desarrollarían las actividades con viviendas a no más de 10 metros de distancia, cuando lo mínimo requerido es de 500 metros; además de que los desagües de la planta terminarían desembocando en un curso de agua de uso de la población.

En este caso, al igual que otros, el Estado paraguayo deja en manos de los pobladores la difícil tarea de acarrear con la carga de la prueba, cuando es el mismo Estado el que debe desarrollar el principio precautorio de fiscalizar y proteger sin esperar consecuencias. En este caso han transcurrido años desde que los pobladores se manifestaron y pidieron se garantice su derecho a la salud y calidad del medio ambiente.

## CONCLUSIONES

En el caso del derecho a un ambiente saludable y adecuado, prerequisite para la concreción de otros derechos humanos y derecho autónomo en sí mismo, es fundamental una mirada integral y efectiva; dado que la vulneración del mismo trae una cadena de violaciones que, en muchas ocasiones, acarrearán daños irreversibles.

Como en otros temas de derechos humanos, el Estado paraguayo suscribe y ratifica convenios internacionales e incluso elabora programas y proyectos,

38 MADES (2019). Disponible en <http://www.mades.gov.py/2019/10/29/ita-mades-suspende-actividades-de-la-planta-asfaltica-de-la-firma-dc-ingenieria/>.

39 Honorable Cámara de Senadores (2019). Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/4189-resultado-de-la-sesion-ordinaria-2019-09-19-10-46-27>.

40 Codehupy (2017). Disponible en <http://codehupy.org.py/itenos-rechazan-instalacion-de-planta-asfaltica-en-zona-urbana/>.

para después no concretarlos, en una arraigada práctica de denegación de satisfacción de derechos y más aún cuando su efectividad dependa de eliminar privilegios a sectores de poderío económico. Sin mucho disimulo, sostiene que el satisfacer los derechos ambientales atenta contra la producción agroganadera, sin llevar a plantearse un modelo que concilie un sistema de producción no excluyente y por el cual realmente sea beneficiada la totalidad de la población. En una necesaria tarea de reconceptuar las palabras, se debe sostener que un sistema de producción que no traiga aparejada esa condición de sostenibilidad e inclusión integral no puede llamarse desarrollo o progreso, sino que es, simplemente, exclusión y despojo.

A juzgar por las acciones del Estado y en el periodo informado, en particular, el derecho ambiental no es de ocupación prioritaria del Estado, sino únicamente cuando las catástrofes ya sacuden la cómoda modorra de quienes deberían ocuparse principalmente del tema. Depender de que “lueva o deje de llover”<sup>41</sup> para aplacar incendios o que se reviertan inundaciones, es el sumun de la irresponsabilidad, negligencia, desinterés hacia comunidades enteras, hacia la fauna y flora que se ven arrasadas.

Y entretanto lleguen –como indefectiblemente llegarán– las consecuencias devastadoras de la improvisación en materia ambiental a esta élite gubernamental al servicio de grandes sectores económicos, se irán perdiendo del Paraguay la diversidad ambiental, miles de hectáreas de bosques, vidas de personas provenientes de sectores más vulnerabilizados, se criminalizará a quienes protesten y se negará en grandes foros internacionales que esa sea una práctica corriente en el país.

## RECOMENDACIONES

- Sancionar y promulgar una ley de “Deforestación Cero” para el Chaco.
- Diseñar y aplicar planes de prevención, contingencia, mitigación en casos de desastres naturales en consulta y participación de las comunidades potencialmente afectadas y con inversión suficiente de recursos materiales.
- Eliminar los privilegios otorgados a algunos sectores de producción por sobre otros en detrimento al principio de igualdad, no discriminación y con consecuencias en el disfrute del derecho a un ambiente sano.
- Ratificar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Acuerdo de Escazú).

---

41 La Nación, 18 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/mitad-de-semana/2019/09/18/sin-plan-contener-incendio-en-paraguay-depende-de-lluvias/>.

- Suspender de forma inmediata la tala de árboles en el JBZA y analizar con la comunidad medidas alternativas para la construcción de obras de infraestructura y adoptar medidas de reparación al daño ya efectuado.
- Regular, supervisar y fiscalizar las actividades tendientes a producir un impacto en el ambiente, en especial, las que se encuentran afectando potencialmente a comunidades vulnerabilizadas, dotando de una inversión suficiente y un procedimiento efectivo.
- Adoptar el principio precautorio como medida de acción, a fin de proteger el derecho al ambiente y los demás derechos que dependen de su concreción.
- Sancionar una Ley de Creación del Fuero Agrario y Ambiental.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Consumidores Orgánicos (2019). *Nuevo foco de deforestación en el Chaco paraguayo: un millón de hectáreas han desaparecido en cuatro años.*
- Comité Técnico de Normalización - CTN (2015). *Construcción sostenible.*
- Corte IDH (2017). Opinión Consultiva C-23/17 del 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos.
- El Surtidor (31 de octubre de 2019). *El calor que hará si no hacemos nada.*
- El Surtidor (30 de octubre de 2019). *Haku la yvy ha haku veta.*
- Heñoi (2019). *Como pez muerto en el agua.* Disponible en <https://henoi.org.py/2019/04/15/como-pezuerto-en-el-agua/>.
- Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (2015). *Cambio climático: ¿Qué es y en qué se diferencia del calentamiento global?*



DERECHO A LA EDUCACIÓN

# UN DERECHO COLONIZADO POR LA RELIGIÓN



La continuidad de la postergación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) en cuanto a su efectiva implementación, la no derogación de la Resolución N.º 29664 del 5 de octubre de 2017, sumados al discurso, prácticas e iniciativas del ministro de Educación, Eduardo Petta, en impulsar y favorecer la incidencia de confesiones religiosas en la definición de la política educativa, instalan serias dudas en cuanto al logro de las metas previstas en el ODS 4. Calidad de la Educación.

**Ana Portillo y Ramón Corvalán**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA - PARAGUAY (SERPAJ-PY)

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Actualmente, el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos sigue postergado en su implementación. Tampoco forma parte de los debates en el marco de la Transformación Educativa. También sigue vigente la Resolución N.º 29664 del 5 de octubre de 2017, por la cual “se prohíbe la difusión y utilización de materiales impresos como digitales referentes a la teoría y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias”. Esto, pese a que en las Observaciones Finales de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) al Paraguay del 2017, se recomendaba: “Derogar la Resolución N.º 29664, tomar medidas para combatir los ataques a la igualdad de género, ampliar las capacidades en igualdad de género y asegurar consultas con la sociedad civil para eliminar la discriminación de género y promover la igualdad de género”<sup>2</sup>.

En este contexto, la educación en derechos humanos sigue sin incorporarse en los debates iniciados. Ciertamente que no es posible obviar las discusiones sobre el presupuesto, o la necesidad de una articulación del Ministerio de Educación y Ciencias con otros ministerios, particularmente con los del sector social; pero es clave igualmente que el sentido del derecho a la educación no se asocie únicamente con la formación de recursos humanos para los requerimientos del mercado (Banco Mundial, 2018: 126).

## MARCO JURÍDICO

El derecho a la educación no es derecho a cualquier educación sino derecho a una educación en derechos humanos. Esta concepción se deriva del marco legal que define el contenido y los alcances del derecho a la educación en Paraguay, y que se desarrolló en informes anteriores (Corvalán, 2017: 235-236; Portillo y Corvalán, 2018: 199).

La meta 7 del Objetivo 4 de Desarrollo Sostenible (ODS), Educación de calidad, establece igualmente en esa línea: asegurar para el 2030

que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

---

1 Los temas abordados en este artículo se amplían en los artículos sobre derechos sexuales; Estado laico; derechos de las juventudes y discriminación por orientación sexual, identidad, expresión de género y características sexuales, incluidos en este Informe.

2 Centro de Documentación y Estudios, 19 de diciembre de 2017. Disponible en <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2017/12/S%C3%ADntesis-observaciones-CEDAW-a-Paraguay.pdf>.

Desde estas afirmaciones, es posible plantear que

tanto la educación en derechos humanos, la educación para la paz y la educación para la convivencia democrática, son procesos que integran el derecho a la educación, y en este sentido, este último no solamente las contiene, sino que a su vez desarrolla los mecanismos de garantía y exigibilidad desde los cuales se nutren las tres concepciones (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2013: 8).

El parámetro mínimo para la plena realización del derecho a la educación lo constituye, por tanto, la implementación de las tres concepciones mencionadas que, en términos concretos, implica que las mismas orienten la política educativa, otorguen sentido a la propuesta curricular, se constituyan en ejes claves de la formación docente y de la elaboración de materiales didácticos, entre otras decisiones de política educativa. Es por ello que se insiste en la necesidad de la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH).

A contramano de los principios de este marco legal, en el mes de marzo, el ministro de Educación y Ciencias, Eduardo Petta, emitió la Resolución N.º 1761/19, por la que se prohibió una Guía de educación integral de la sexualidad para docentes de Educación Permanente, basándose en falsedades<sup>3</sup>. La Resolución sigue vigente, pese a que, en julio de este año, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en sus Observaciones Finales al cuarto informe periódico del Paraguay, manifestó su preocupación

por los informes recibidos sobre la deficiente cobertura y calidad de servicios de salud reproductiva, así como la ausencia de una política pública de educación integral en materia sexual y reproductiva. Al respecto, el Comité lamenta la decisión del Ministerio de Educación y Ciencias de prohibir, a través de la Resolución núm. 29.664, la difusión y utilización de materiales referentes a la “teoría y/o ideología de género”, así como de prohibir, a través de la Resolución núm. 1.761, la utilización de la ‘Guía para Docentes sobre Educación Integral de la Sexualidad-Educación Permanente’, en instituciones educativas”.

Ante esto, el Comité recomendó que “el Estado parte derogue las Resoluciones núm. 29.664 y 1.761 del Ministerio de Educación y Ciencias” (Naciones Unidas, 2019: 4-5). Se menciona también al respecto la vigencia de la Ley N.º 6202, promulgada en noviembre de 2018, por la que se adoptan “normas para la prevención del abuso sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas del abuso sexual”. Esta ley, entre otras cuestiones, establece para el MEC responsabilidades, mecanismos y potestad de imponer sanciones a quienes no cumplan con lo establecido en la norma. Se destaca, además, que la Ley N.º 1680/01, Código de la Niñez y la Adolescencia, en su ar-

3 Paraguay.com, 13 de marzo de 2019. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/mec-prohibe-uso-de-material-sobre-educacion-sexual-187160>.

título 14, obliga al Estado a garantizar “servicios y programas de salud y educación sexual integral del niño y adolescente que tiene derecho a ser informado y educado de acuerdo con su desarrollo, a su cultura y valores familiares”.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA A DOBLE VÍA

El Comité Estratégico del Proyecto “Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa del Paraguay 2030”<sup>4</sup> inició en el mes de abril de 2019 el llamado Proceso de Diálogo Nacional para la Transformación Educativa<sup>5</sup>. Por otro lado, el ministro de Educación y Ciencias, Eduardo Petta, asiendo de argumentos engañosos, prohibió la Guía de educación integral de la Sexualidad para docentes de Educación Permanente (Resolución N.º 1761/19)<sup>6</sup>; asimismo, el mencionado ministro no implementó ninguna iniciativa para detener las capacitaciones realizadas por *Decisiones*, una ONG que predica en los colegios ideas como la falta de efectividad del condón para prevenir ITS, la patologización<sup>7</sup> de la homosexualidad y la culpabilización de las mujeres que sufren violencia sexual<sup>8</sup>. Este caso en particular ya fue denunciado ante el MEC por la organización Somos Pytyvõhára en el 2015<sup>9</sup>. Igualmente, el ministro Petta dejó la formación docente en manos de una fundación evangélica de pastores, que consideran que el suicidio se previene a través del maltrato infantil<sup>10</sup>. En otro plano administrativo de su gestión, el ministro no previó a tiempo el reemplazo de más de 2.300 educadores que se habían jubilado en los últimos meses, lo que conllevó la pérdida de al menos 45 días de clases en numerosos centros educativos<sup>11</sup>. Asimismo, realizó publicaciones que expusieron a un niño y ensalzaban el trabajo infantil<sup>12</sup>; divulgó, vía

4 El Comité está conformado por los ministros de Educación, Eduardo Petta; de Hacienda, Benigno López; de la Secretaría Técnica de Planificación, Carlos Pereira, y el asesor presidencial Hugo Cáceres. Por la sociedad civil forman parte Rodolfo José Elías Acosta, María de la Paz Peña, Luis Bareiro y Ana Campuzano de Rolón. Como miembros suplentes están Magdalena Rivarola, Rosa María Ortiz y Margarita Miró de García.

5 ABC Color, 22 de abril de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/abren-el-dialogo-social-para-reforma-educativa-1778716.html>.

6 Servicio Paz y Justicia, Paraguay, 14 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.serpajpy.org.py/nos-damos-por-aludidos/>. / Última Hora, 13 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/mec-prohibe-utilizacion-guia-educacion-sexual-docentes-n2806738.html>.

7 La patologización consiste en un proceso cuyo objetivo es mostrar como problemas de salud –por tanto, susceptibles de tratamiento– a características biológicas o a eventos vitales que, en realidad, no configuran enfermedad y en tal razón no pueden definirse como problemas de salud.

8 El Surtidor, 20 de febrero de 2019. Disponible en <https://elsurti.com/decisiones/>.

9 Última Hora, 18 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/ong-imparte-educacion-sexual-control-n2807702.html>.

10 El Surtidor, 13 de agosto de 2019. Disponible en <https://elsurti.com/fundajoven/>.

11 Última Hora, 9 de abril de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/crisis-educativa-afectados-falta-rubros-tendran-solo-138-dias-clase-n2812595.html>.

12 ABC Color, 17 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/09/h7/lluvia-de-criticas-en-las-redes-al-ministro-de-educacion-por-posteo-sobre-un-menor-trabajador/>.

Twitter, resultados provisionales, incompletos y no autorizados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) como indicadores de logros de su gestión<sup>13</sup>. Y fue cerrando el año con una ejecución presupuestaria del MEC que no avanzó más allá de los gastos corrientes de funcionamiento<sup>14</sup> y situándose bajo sospecha de haber mentido en su declaración jurada para evadir su responsabilidad de prestación alimentaria a uno de sus hijos<sup>15</sup>.

Esta serie de hechos, asociados con los actos cotidianos del ministro de Educación y Ciencias, se caracterizan por el sistemático desconocimiento de principios normativos constitucionales y del derecho internacional de la educación; sin embargo, contradictoriamente, es en el marco de la gestión actual que se convoca a la ciudadanía a participar en un proceso que apunta a una “transformación educativa”<sup>16</sup>. Sin la referencia puntual al piso mínimo del derecho a la educación, definido por los principios y criterios de la educación en derechos humanos, dicha transformación difícilmente incorpore de manera plena el núcleo básico del derecho a la educación. De hecho, el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) sigue sin implementarse.

Hasta ahora, las actividades realizadas en el marco de la Transformación Educativa han sido conferencias magistrales orientadas al sector técnico educativo, llevadas a cabo en lugares de difícil acceso para la mayoría de la población y con un programa sobrecargado, y sin tiempo para el debate sobre las presentaciones. Es así que el Comité Estratégico de Transformación Educativa realizó un Seminario sobre Política Educativa en Paraguay, en agosto, y un Panel regional en el Departamento de Boquerón<sup>17</sup>. Debe señalarse que en el referido Comité está ausente el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) y dentro del proceso de diálogo no está contemplada la participación protagónica de los niños, niñas y adolescentes como principales personas afectadas y sujetos de derechos de la política educativa. Tampoco forman parte del Comité las organizaciones y sindicatos del sector docente y estudiantil secundario ni universitario.

13 Última Hora, 16 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/dgeec-alega-que-encuesta-divulgadapetta-aun-no-es-oficial-n2849581.html>.

ABC Color, 20 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresaa/editorial/2019/10/20/inoptoy-disparatero/>.

14 ABC Color, 16 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresaa/locales/2019/10/16/ministro-petta-desperdicia-financiaciones-mientras-los-alumnos-sufren-necesidades/>.

15 Última Hora, 28 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/contraloria-detecta-irregularidades-declaraciones-juradas-ministros-y-ex-ministros-n2851698.html>. Para un análisis sobre el doble discurso de autoridades que se presentan como “provida y profamilia”, ver el artículo de Estado laico del capítulo de igualdad de este informe. ADN Digital, 29 de octubre de 2019. Disponible en <http://www.adndigital.com.py/nueva-mentira-de-petta-oculto-ingresos-para-pagar-menos-como-prestacion-alimentaria/>.

16 Última Hora, 17 de enero de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/comite-transformacion-educativa-inicia-su-trabajo-n2792171.html>.

17 Ministerio de Educación y Ciencias, 2 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.mec.edu.py/index.php/es/noticias/297-seminario-sobre-politica-educativa-en-paraguay-2019>.

ABC Color, 21 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/09/21/primer-panel-regional-para-transformar-la-educacion/>.

En simultáneo con la agenda oficial de la Transformación Educativa, el ministro de Educación y Ciencias, Eduardo Petta, quien a su vez es presidente del Comité Estratégico para la Transformación Educativa, conforme al Decreto del Ejecutivo N.º 1083/19, lleva adelante una agenda propia mediante conferencias magistrales con el predicador y coach motivacional John Maxwell y la ONG Transformación Paraguay para hablar de valores y liderazgo a un estadio lleno de estudiantes y docentes<sup>18</sup>. Estas actividades son presentadas por el ministro Petta como parte del proceso de la Transformación Educativa; el propio viceministro de Educación, Robert Cano, señaló que la actividad con John Maxwell puede aportar para “inculcar valores como la puntualidad, respeto y tolerancia”<sup>19</sup>.

Sin embargo, las respuestas a las demandas de estudiantes no se distinguen precisamente por su transformación. El ministro de Educación apela a la descalificación y así acusó a la Federación de Estudiantes Secundarios (FENAES) que reclamó la falta de docentes, de “estar manipulada por políticos”<sup>20</sup>.

Pero el caso del estudiante Ernesto Ojeda muestra que no solo se apunta a impedir la participación sino que, si esta se produce, la respuesta más inmediata será la represión. El mencionado estudiante tuvo que soportar un proceso judicial de dos años que incluyó hasta un juicio oral, luego de que Ernesto Ojeda rechazara un acuerdo con la Fiscalía, que implicaba “aceptar” el haber participado en hechos punibles que no existieron. Dicho acuerdo hubiera permitido aplicarle al estudiante una suspensión condicional del procedimiento, que tenía como una de sus condiciones que Ernesto Ojeda no participara más de manifestaciones<sup>21</sup>. Finalmente, el estudiante fue absuelto en un juicio oral en el que el Tribunal de Sentencia no consideró que el acusado haya tenido responsabilidad durante la toma del Colegio Fernando de la Mora en el año 2017<sup>22</sup>.

En otros casos, igualmente las respuestas desde el MEC fueron punitivas. En ese sentido, el director de la Unidad Anticorrupción del MEC, el abogado José Casañas Levi, declaró que la Fiscalía debe imputar a los padres de estudiantes de Coronel Oviedo que se encadenaron en señal de protesta por la corrupción<sup>23</sup>. Por su parte, el intendente municipal de Mayor Otaño y el presidente de la Seccional Colorada de la zona querellaron a Nelson Maciel,

18 Hoy, 23 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/petta-y-su-transformacion-educativa-pastor-evangelico-capacita-a-los-docentes>.

19 Hoy, 23 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/petta-y-su-transformacion-educativa-pastor-evangelico-capacita-a-los-docentes>.

20 Última Hora, 28 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/petta-dice-que-estudiantes-son-manipulados-politicos-y-menciona-ovelar-n2810178.html>.

21 Codehupy, 31 de julio de 2019. Disponible en <http://codehupy.org.py/ernesto-ojeda-sera-juzgado-por-ejercer-su-derecho-a-la-protesta-estudiantil/>.

22 Última Hora, 28 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/tribunal-absolvio-lider-estudiantil-n2840780.html>.

23 Última Hora, 30 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/casanas-levi-pide-imputar-padres-alumnos-toma-n2846589.html>.

estudiante de 17 años y dirigente estudiantil, y a su madre por exigir que se investigue a la administración municipal por presuntas irregularidades en el uso de recursos del Fonacide<sup>24</sup>. Durante el acto de protesta, el estudiante fue golpeado por agentes policiales que intervinieron<sup>25</sup>.

En los eventos convocados para pensar la Transformación Educativa, estos hechos asociados con desconocimientos por parte de las autoridades de los principios básicos del derecho a la educación, aún no constituyen temas de debate. Pensar y diseñar una educación en derechos humanos como eje articulador de la Transformación Educativa requerirá el abordaje de los modos punitivos en que el MEC plantea dichas situaciones. Por ahora, la Transformación Educativa transcurre por una vía y la cotidianidad de la actual gestión del MEC tiene, a su vez, su propia vía; sin embargo, en la práctica los gestos, las iniciativas, los discursos y los posicionamientos de sus autoridades reducen día a día el potencial transformador del derecho a la educación.

## LA EDUCACIÓN SEXUAL COLONIZADA

El derecho del niño, de la niña y del adolescente a una “educación sexual integral” (art. 14, Código de la Niñez y la Adolescencia) constituye otro campo de disputa donde el enfoque de derechos se encuentra desplazado por el discurso antiderecho y fundamentalista que encuentra su legitimación precisamente en las autoridades estatales<sup>26</sup>.

Debe destacarse que el actual ministro de Educación, Eduardo Petta, es reconocido como líder de una iglesia evangélica y en ese sentido recibió en el 2003 el Reconocimiento y Premio Integridad, otorgado por la Organización Internacional de Hombres de Negocios del Evangelio Completo<sup>27</sup>. Además, desde el inicio de su gestión, contó con el apoyo incondicional de los grupos autodenominados “provida y profamilia”, principales opositores a la educación integral de la sexualidad<sup>28</sup>.

Resulta más que pertinente distinguir al respecto los elementos que conforman el proyecto político de la laicidad en su vinculación con el derecho a la educación. Por un lado, supone “la creación de instituciones estatales para

24 Itapúa en Noticias, 28 de septiembre de 2019. Disponible en <http://itapanoticias.tv/m-otano-estudiante-querellado-por-tratar-de-corruptos-al-intendente-y-pdte-de-seccional/>.

25 La Nación, 7 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/11/07/estudiante-querellado-por-intendente-recibe-brutal-paliza/>. Ambos casos de estudiantes (Ernesto Ojeda y Nelson Maciel) son analizados en este informe en el artículo de derechos de las juventudes.

26 Hoy, 28 de junio de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/en-dia-de-orgullo-lgtbi-y-grupos-afines-abdo-baja-linea-nosotros-defendemos-la-familia/>. ABC Color, 23 de abril de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/mec-se-declara-provida-1759826.html>.

27 ADN Paraguay, 21 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.adndigital.com.py/petta-otra-vez-ridiculo-denuncias-planillerismo/>.

28 Red Chaqueña de Comunicaciones, 12 de noviembre de 2018. Disponible en <https://rcc.com.py/sin-categoria/organizar-marcha-pro-vida-y-pro-familia-para-respaldar-a-ministro-petta/>.

salvaguardar la libertad de conciencia y religión [y por otro lado implica] garantizar que ninguna Iglesia o religión colonicen la vida política y social, por los que las somete por igual a la legislación civil” (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2014: 7). Los artículos 24 y 25 de la Constitución Nacional regulan estos aspectos que resultan sistemáticamente violentados por la gestión del ministro de Educación. Es así que tercerizó la formación docente con una organización de su línea religiosa (Funda Joven), que no cuenta con profesionales idóneos, con criterios científicos, ni perspectiva de derechos para formar a los docentes en temas críticos como prevención del suicidio, *cutting*<sup>29</sup>, prevención del abuso sexual y del embarazo adolescente; acoso escolar o *bullying*<sup>30</sup>. Las capacitaciones se realizaron en los meses de mayo y junio de 2019<sup>31</sup>. Funda Joven realiza este tipo de actividades con el MEC desde el año 2015<sup>32</sup>.

Se destaca el hecho de que el programa de Funda Joven incluye derivar casos de estudiantes a iglesias, pasando por alto que la estructura orgánica del MEC incorpora una Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, que cuenta con un protocolo de intervención establecido en la “Guía de intervención interinstitucional para la atención de casos de vulneración de derechos sexuales y derechos reproductivos”<sup>33</sup>. Los pasos previstos por el protocolo implican: poner en conocimiento sobre el hecho a la familia y orientarla para que pueda realizar la denuncia correspondiente. Si la familia no interviene, entonces la institución educativa presenta el caso a la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni) correspondiente y al Ministerio Público. Luego de cumplir con estos pasos, la institución educativa debe facilitar la reincorporación a las actividades escolares y realizar un acompañamiento permanente. Con la implementación del programa Funda Joven, el MEC, asimismo, desconoce responsabilidades, procedimientos y sanciones que le competen, de acuerdo a lo estipulado en la Ley N.º 6202/18, por la que se “adoptan normas para la prevención del abuso sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas del abuso sexual”.

En estas condiciones, el enfoque de derechos en relación al derecho a la educación integral de la sexualidad resulta desplazado al privilegiarse una perspectiva fundamentalista que es parte de la creencia personal de la autoridad ministerial. Esto deriva en una ruptura entre el accionar estatal y el derecho a la no discriminación porque

29 Práctica de autolesiones compulsivas realizada por adolescentes y jóvenes que consiste en rayarse los brazos, antebrazos, abdomen, muslos y piernas con objetos filosos como una forma de calmar su ansiedad.

30 El Surtidor, 13 de agosto de 2019. Disponible en <https://elsurti.com/fundajoven/>.

31 Ídem.

32 Ídem.

33 Ídem. La mencionada Guía fue aprobada por el MEC mediante la Resolución N.º 5731 del 23 de marzo de 2015.

si el Estado llega a adoptar puntos de vista religiosos vinculados con asuntos como educación, preferencias sexuales, consideración de las mujeres, políticas públicas en contra del VIH o situación de las minorías religiosas –por mencionar únicamente algunos ejemplos– estará violentando el Estado de derecho y atentando contra la libertad, la igualdad y las oportunidades de las personas (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2014, p. 8).

La gestión del ministro Eduardo Petta se define justamente por promover, patrocinar, impulsar, favorecer o realizar actividades que incentivan a confesiones religiosas a llevar adelante lo que se denomina una “colonización religiosa de la escuela pública” (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2014: 9), que supone practicar un control religioso de la moral social, dificultar el conocimiento científico por motivos religiosos (precisamente en un Ministerio de Educación y Ciencias) y ocupar espacios importantes y posiciones en la esfera pública en favor de la religión<sup>34</sup>.

En este contexto de colonización religiosa de la escuela pública, en la actualidad desde el MEC se rechaza la implementación de Educación Integral de la Sexualidad (EIS) como política pública y como responsabilidad de la escuela y no solo de las familias (sigue vigente la Resolución N.º 29664/17, más conocida como Resolución Riera, por la cual se prohíben la difusión y utilización de materiales impresos como digitales referentes a la teoría y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias)<sup>35</sup>. Esto, a su vez, se traduce en su tercerización en ONG reli-

34 Acerca de este tema, ver el artículo sobre Estado laico.

35 La vigencia de esta Resolución, en principio, estaría impidiendo a docentes, técnicos, directores y supervisores de –solo a modo de mencionar algunos–. 1. Difundir y aplicar la Ley N.º 4633/12, contra el acoso escolar en las instituciones educativas públicas y privadas, que entre sus Definiciones establece las Normas de convivencia, basándose en los derechos humanos y de género y que dentro de los tipos de acoso u hostigamiento escolar, también menciona al género; 2. Organizar una visita de estudiantes al Parlamento Nacional, ya que este cuenta con una Comisión de Equidad y Género; 3. Informar a sus estudiantes que existe una Dirección de Género de la Dirección General de Programas de Salud del MSPyBS, y que este cuenta con un Manual de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y de Género en el Sistema de Salud y que establece entre sus conceptos generales el concepto de GÉNERO como: una categoría que resalta la construcción cultural de la diferencia sexual entre hombres y mujeres. Las diferentes conductas, actividades y funciones destinadas a las mujeres y a los hombres son culturalmente construidas más que biológicamente determinadas. Y dentro del Concepto de Violencia basada en género menciona que: otros factores como raza, etnia, lengua, orientación sexual e identidad de género pueden agravar aún más las condiciones de vulnerabilidad y discriminación. Y que en base a este protocolo se puede llenar en cualquier servicio de salud un Formulario de Registro y Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y Basada en Género y Formulario de Registro y Atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de maltrato y abuso sexual; 4. Utilizar datos oficiales de la DGEEC publicados en el Atlas de Género <https://atlasgenero.dgeec.gov.py/>; 5. Realizar ningún tipo de actividad con la Dirección General de Género y Juventud Rural del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAC), a pesar de que el MEC cuenta con modalidades y programas específicos de educación rural como los IPAs y el Bachillerato Técnico Agropecuario y Agromecánico; 6. Informar a sus estudiantes que, aun siendo menores de edad, sin necesidad de presentar documentos, ni estar acompañados por un mayor, pueden realizar denuncias sobre violencia de género en cualquier comisaría del país porque existe un Manual de Procedimientos de Actuación Policial para la Atención a Víctimas de Violencia Doméstica y de Género aprobado por el Ministerio del Interior, que dice género 187 veces y que en la página 19 cita a: Marcela Lagarde, quien plantea que ser hombre o mujer en la sociedad no es algo natural, sino que son construcciones históricas. En dichas construcciones, existe una dimensión política del género constituida por las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Una de las expresiones de esto se da cuando ser hombre o mujer es aprendido como “natural”, y la reacción ante cualquier cuestionamiento o modificación es considerada como un atentado al orden establecido, lo que explica la pervivencia del sistema patriarcal.

gias y en su restricción a una normativa preventiva y de disciplinamiento acotada a lo genital reproductivo. La educación sexual que se promueve desde estas ONG reproduce prejuicios y estereotipos y despoja al estudiantado de la posibilidad de acceder a herramientas que le permitan vivir vidas plenas, con salud física y mental, libre de violencia y abuso y con todas las condiciones para desarrollar sus habilidades cognitivas y emocionales.

## EL DESAFÍO DE LOS ODS EN EDUCACIÓN

En este contexto, se deben considerar igualmente las posibilidades de logros con la Agenda 2030 que incluye un objetivo sobre educación con sus propias metas y ello implica el necesario monitoreo sobre avances o no en dicho punto. Debe recordarse que el Decreto N.º 5887 del 6 de septiembre de 2016 creó a nivel oficial dentro de la estructura estatal la Comisión Interinstitucional de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Monitoreo de los Compromisos internacionales asumidos en el marco de los ODS (Comisión ODS Paraguay 2030). Esta Comisión está conformada por un representante: del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Hacienda (MH), de la Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social (STP) y del Gabinete Social de la Presidencia de la República. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) tiene a su cargo la coordinación de la Comisión ODS Paraguay 2030<sup>36</sup>.

Luego, el 24 de julio de 2017, se dio a conocer una declaración conjunta de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que reafirmaba el compromiso del país de aunar esfuerzos para la prosecución del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La República del Paraguay, reconoce la relevancia de los 17 objetivos acordados, con sus metas e indicadores, y la estrecha interrelación existente entre los mismos. Asimismo, reconoce la importancia de la adecuada correlación de las Políticas Públicas con los citados objetivos”, se señala en una parte de la mencionada declaración conjunta<sup>37</sup>.

De los 17 objetivos que conforman la Agenda 2030, el ODS 4. Educación de calidad es el que directamente dispone de indicadores vinculados con el derecho a la educación. Se hizo mención anteriormente que la meta 7 incorpora la educación en derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible cuyos contenidos teóricos y prácticos deben ser adquiridos por todos los estudiantes en el 2030.

<sup>36</sup> Comisión ODS Paraguay 2030. Disponible en <http://comisionods.mre.gov.py/>.

<sup>37</sup> Ídem.

Asimismo, las otras metas previstas en el ODS 4 exigen una gestión particular al responsable de la cartera educativa a fin de lograr la articulación coordinada de otros ministerios, en especial de los vinculados a la protección social. Por ejemplo, la meta 3 enuncia: “De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria”; o la meta 4, que plantea: “De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento”.

El logro y sentido de estas metas se encuentran condicionados por la puesta en marcha de políticas públicas aún inexistentes en el país. Un estudio sobre el tema señala: “... muchas de las metas de los ODS requieren el diseño y la implementación de políticas de largo plazo actualmente inexistentes: política laboral, política de protección social, política de cuidado, política industrial, política de servicios, política tributaria, entre otros, además de un fuerte impulso a la cobertura y calidad de las políticas que ya están en implementación” (Serafini, 2019, p. 20). Estos vacíos instalan a su vez el desafío de resolver los temas de universalidad y desigualdad. Actualmente, “los altos niveles de exclusión social, económica y política exigen poner en el centro no solo la necesaria universalización sino también los mecanismos para lograrlo” (Serafini, 2019, p. 19).

En cuanto a la Ley N.º 5136/13 de Educación Inclusiva, y considerando que el ODS 4. Educación de Calidad, alude en dos de sus metas a personas con discapacidad (meta 4.5 eliminación de disparidad de género y meta 4.a adecuación de construcción de instalaciones educativas), debe mencionarse que este año se graduaron los docentes de la segunda cohorte especializados en educación inclusiva<sup>38</sup>. La Especialización en Educación Inclusiva es impulsada por el MEC en el marco del Programa de “Capacitación a educadores para mejoramiento de los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y adultos del Paraguay” (PROCEMA); es financiada por el Fondo de Excelencia para la Educación y la Investigación (FEEI), implementada y administrada por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y certificada por la Universidad Iberoamericana (UNIBE).

Finalmente, debe destacarse que el logro de las metas previstas en el ODS 4 no constituye un desafío exclusivo del Ministerio de Educación y Ciencias. Esta instancia estatal es responsable de determinados aspectos del derecho a la educación pero garantizarlo es tarea del Estado, y es por ello que la gestión del ministro de Educación es clave para suscitar la necesaria definición y articulación de las políticas públicas. La gestión del ministro Eduardo Petta no se distingue precisamente por dicha línea de iniciativa.

38 MEC Digital, 31 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.mec.edu.py/index.php/es/noticias/336-graduacion-del-curso-de-especializacion-en-educacion-inclusiva-segunda-cohorte-oviedo>.

## CONCLUSIONES

Desde la perspectiva del derecho a la educación que implica el acceso a una educación en derechos humanos, no se registraron hechos que indiquen avances hacia la inclusión de dicho enfoque en la política pública; más bien se constata que la gestión del ministro de Educación y Ciencias incentiva y apoya la incidencia de confesiones religiosas en la definición de dicha política en un proceso de colonización religiosa de la escuela pública. Pese a que se encuentra en marcha el proceso de consulta y difusión de la Transformación Educativa, este aún sigue particularmente acotado a una visión sectorial y puntual de los temas de análisis. Persistir en estas visiones instala incertidumbres sobre la posibilidad de disponer de políticas a largo plazo que generen las condiciones necesarias para el logro de las metas previstas en el ODS 4.

## RECOMENDACIONES

En base a esta situación, se insiste en reiterar las recomendaciones tanto del año 2017 (Corvalán, 2017: 244-245) como las del 2018 (Portillo; Corvalán, 2018: 209) en cuanto a:

- Implementar el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), conforme a las estrategias prioritarias definidas en el Eje Estratégico II del Plan Nacional de Derechos Humanos.
- Derogar la Resolución N.º 29664 del 5 de octubre de 2017, normativa que legitima la colonización religiosa de la escuela pública.
- Asegurar que el diseño de la política educativa asuma un enfoque intersectorial; el logro de los ODS depende de esta iniciativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2017). *Paraguay. Diagnóstico Sistemático del País*. Washington D.C.: Grupo Banco Mundial.
- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (2013). *Consulta sobre la Educación para la Paz, Convivencia Democrática y Derechos Humanos*. Brasil: CLADE.
- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (2014). *La laicidad en la educación pública desde la perspectiva de la educación como un derecho humano. Aportes para el debate en América Latina y el Caribe*. Brasil: CLADE.
- Corvalán, Ramón (2017). Un derecho en cuarentena. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 233-245). Asunción: Codehupy.
- Portillo, Ana y Corvalán, Ramón (2018). Un derecho humano sin lugar. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 198-210). Asunción: Codehupy.
- Serafini, Verónica (2019). *La protección social en el Paraguay. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030*. Asunción: CADEP/Conacyt/Prociencia.

DERECHOS LINGÜÍSTICOS

# AÑO INTERNACIONAL DE LAS LENGUAS INDÍGENAS: EL DERECHO A VIVIR EN LA LENGUA PROPIA EN RIESGO



La situación de las lenguas indígenas a nivel mundial es catastrófica. En la actualidad, 20 a 30 de ellas desaparecen cada año, y con este proceso de lingüicidio sin precedente en la historia humana, podrían desaparecer el 50% de las 7.000 lenguas en el presente siglo. Mantener la ecología lingüística y la diversidad en general es un compromiso y una obligación de todos y todas.

**Miguel Ángel Verón**

FUNDACIÓN YVY MARAE'Y

## INTRODUCCIÓN

Cualquier reducción de la diversidad lingüística disminuye el potencial adaptativo de nuestra especie, porque disminuye las fuentes de conocimiento de las que bebemos.

David Crystal

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) proclamó el 2019 como Año Internacional de las Lenguas Indígenas, por Resolución N.º 71/178, del año 2016, a propuesta del Gobierno boliviano y el Foro Permanente de Pueblos Indígenas. El objetivo de esta proclamación es llamar la atención sobre la grave pérdida de las lenguas indígenas y la necesidad apremiante de conservarlas, revitalizarlas, promoverlas, y de adoptar nuevas medidas urgentes a nivel nacional e internacional. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) ha sido designada como institución coordinadora de los eventos a desarrollarse en el año.

A nivel mundial, se han organizado diversos tipos de eventos como adhesión a la proclamación. En todos los emprendimientos desarrollados se ha buscado crear conciencia acerca del peligro de la desaparición de las lenguas, puesto cuando muere una de ellas, en palabras de Claude Hagège, “se empebrece la mente humana”.

Es de considerar que la conciencia lingüística es algo reciente a nivel mundial, data de los años 90 del siglo pasado. Históricamente se ha considerado la diversidad lingüística como un problema; el mito del Babel bíblico es cristalinamente claro: cuando las personas desafiaron a Dios al construir una torre que llegase hasta el cielo, Yavé las castigó diversificándoles la lengua para que no pudieran comunicarse más y abandonaran el proyecto. En la actualidad –eso es lo que pretenden la Unesco y los defensores de la diversidad lingüística–, se toma el plurilingüismo no como castigo sino como bendición, dado que la preservación de la diversidad es una condición para la vida y la convivencia democrática. El concepto de interculturalidad y su puesta en marcha data de unas pocas décadas.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución de la República del Paraguay de 1992, en su artículo 140, declara al Paraguay como un país pluricultural y bilingüe, y asume como idiomas oficiales el guaraní y el castellano; reconoce también que las lenguas indígenas, así como de las otras minorías, forman parte del patrimonio cul-

tural de la nación. En su artículo 77, a su vez, prescribe que la enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando, y otorga a las minorías étnicas, cuya lengua materna no sea el guaraní, la posibilidad de elegir uno de los dos idiomas oficiales.

La Ley N.º 4251/10 de Lenguas reglamenta los artículos constitucionales relativos a los idiomas, y establece la obligación del Estado de funcionar en sus dos lenguas oficiales: el guaraní y el castellano. En su artículo 3, el de las lenguas oficiales, declara:

Las lenguas oficiales de la República tendrán vigencia y uso en los tres Poderes del Estado y en todas las instituciones públicas. El idioma guaraní deberá ser objeto de especial atención por parte del Estado, como signo de la identidad cultural de la nación, instrumento de cohesión nacional y medio de comunicación de la mayoría de la población paraguaya.

La Ley de Lenguas reconoce y garantiza tres tipos de **derechos lingüísticos: individuales, colectivos nacionales y colectivos comunitarios**. Establece, además, las responsabilidades del Estado para atender las lenguas indígenas, reconoce la existencia de una lengua visogestual o lengua de señas y garantiza su respeto.

Con respecto a las lenguas de los pueblos indígenas, prescribe en su artículo 12:

**De la responsabilidad del Estado hacia los pueblos indígenas.** Los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional tienen derecho a recibir apoyo del Estado para garantizar la supervivencia y funcionalidad de sus lenguas y culturas, como medio para fortalecer su identidad étnica.

El reconocimiento de la lengua de señas es consagrado en varias normativas. En el 2008, Paraguay ha ratificado la Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo a través de la Ley N.º 3540/08. Por medio de esta ratificación, el Estado asume el compromiso de garantizar el goce pleno de los derechos humanos de las personas con discapacidad auditiva, y en particular, sus derechos lingüísticos y socioculturales.

En el 2011 se promulga la Ley N.º 4336 “Que establece la obligatoriedad del lenguaje de señas en los informativos o noticieros de los medios de comunicación audiovisuales”. La última normativa es la Ley N.º 6354/19, que prescribe que todas las instituciones públicas del país deberán tener funcionariado capacitado para comunicarse en lengua de señas y de esta manera garantizar la accesibilidad de las instituciones para las personas sordas.

## **AÑO INTERNACIONAL DE LAS LENGUAS INDÍGENAS EN PARAGUAY**

El Poder Ejecutivo de Paraguay declaró su adhesión a la conmemoración del Año Internacional de las Lenguas Indígenas a través del Decreto N.º 1075 del 28 de diciembre de 2018, y designó a la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL) como entidad coordinadora de las acciones conducentes a la participación de las instituciones públicas, privadas y pueblos indígenas. El periodo de la adhesión comprende del 1 de enero al 31 de diciembre del presente año, conforme al mencionado decreto.

A través de la Ley N.º 6352/19 se ha creado la Comisión Nacional de Conmemoración del Año Internacional de las Lenguas Indígenas. Esta Comisión es dirigida por la secretaria ejecutiva de la SPL, quien la preside; el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), que ejerce la vicepresidencia, y la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), a través del secretario ejecutivo, ejerce como relatoría. La Comisión tiene una vigencia de un año, a partir de su primera sesión, que se celebró el 31 de octubre de 2019, hasta el 31 de octubre de 2020.

El Congreso de la Nación de Paraguay declaró de interés nacional el 2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas, por Declaración N.º 50. La Cámara de Diputados, por su parte, por Declaración N.º 81, declaró de interés nacional la Resolución N.º 71/178 de la ONU “Por la cual se proclama el 2019 como el Año Internacional de las Lenguas Indígenas”.

## **SITUACIÓN LINGÜÍSTICA MUNDIAL**

Es imposible determinar cuántas lenguas existieron 5.000 o 10.000 años atrás, dado que ellas, si no fueron escritas, no dejaron huellas. Lo que sí se puede afirmar es que en tiempos pasados existían más lenguas. Crystal (2001; 83-84), citando a Michael Krauss, afirma que 10.000 años atrás, como mínimo se hablaban 5.000 lenguas y como máximo 20.000.

En la actualidad, tampoco se puede precisar la cantidad de lenguas habladas. Al respecto, Crystal refiere que: “La mayoría de los libros de referencia publicados desde comienzos de los años ochenta ofrecen una cifra que oscila entre 6.000 a 7.000 (lenguas), pero en las últimas décadas se calculan cifras entre 3.000 y 7.000” (2001: 15).

Las lenguas siempre han desaparecido en la historia humana, así también muchas nuevas han nacido. Como ilustración, se tiene el caso del latín que ha desaparecido, pero de sus raíces brotaron varias otras, como el castellano, el portugués, el francés y el catalán. Pero nunca como en esta era, la desapa-

rición ha sido tan acelerada. Según la Unesco, cada año desaparecen entre 20 a 30 idiomas a nivel planetario. África y América son los continentes más afectados. Las lenguas no desaparecen de muerte natural, sino por acciones e inacciones estatales. Es por ello que el lingüista francés Claude Hagège habla de *lingüicidio*.

## ¿POR QUÉ DESAPARECEN LAS LENGUAS?

Las lenguas mueren o se silencian<sup>1</sup> por varias razones. El templo de una lengua son sus hablantes; por ello, “una lengua muere cuando no queda nadie que la hable. Decir de una lengua que ha muerto es como decirlo de una persona. No podría ser de otra forma, porque las lenguas no existen sin las personas” (Crystal, 2001: 13).

El autor mencionado (pp. 85-103) habla de varias posibles causas de la desaparición de las lenguas o la reducción de sus hablantes, y las agrupa en dos factores: factores que representan un riesgo para la seguridad física de las personas y factores que cambian la cultura de un pueblo. Entre las primeras ubica las catástrofes naturales, la destrucción de hábitats, el hambre y la sequía, las enfermedades, la explotación económica, la situación política de un país, etc. Estos flagelos pueden, en breve lapso de tiempo, acabar con la vida de hablantes de lenguas con pocos usuarios, y con ellos desaparecen también sus idiomas.

En el segundo grupo de factores que causan la desaparición de las lenguas ubica la asimilación cultural, que consiste en que una cultura dominante influye sobre otra, haciendo que esta pierda su carácter debido a que sus miembros cambian de conducta y adoptan nuevas costumbres. Cita varias maneras en que puede suceder este fenómeno: inundación demográfica de territorios de pueblos indígenas, haciendo valer su superioridad militar o su hegemonía económica; el fenómeno de la urbanización, que ha creado ciudades que funcionan como polos magnéticos para las comunidades rurales; la lengua de una cultura dominante se infiltra en todas partes, apoyada por los medios de comunicación, especialmente la televisión.

Estos factores, sumados a otros, afectan el uso de las lenguas, y estas, poco a poco, o en forma acelerada, entran en peligro. Algunos lingüistas señalan el nivel de silenciamiento en: lenguas en peligro, en grave peligro, moribundas y, finalmente, lenguas extintas. Lamentablemente, a nivel mundial miles de lenguas ancestrales, catalizadoras de saberes milenarios, están en estos procesos en la actualidad.

---

1 Lingüistas como Leanne Hinton prefieren no usar expresiones como “lenguas moribundas” o “lenguas muertas”, sino “lenguas que cayeron en silencio” o “lenguas adormecidas”. Citado por Ivana Pereira Ivo en el libro *Revitalização de Línguas Indígenas*, p. 59.

## LA MUNDIALIZACIÓN LINGÜÍSTICA Y EL LINGÜICIDIO<sup>2</sup>

El actual modelo civilizatorio mundial deviene adverso a la diversidad lingüística. Las lenguas internacionales más habladas del mundo, como el castellano, chino, inglés, portugués, alemán, francés, se van extendiendo, y a sus pasos eliminan las lenguas minoritarias<sup>3</sup> y minorizadas<sup>4</sup>, especialmente las de los pueblos indígenas. No existen experiencias en el mundo en que un pueblo haya dejado su lengua *motu proprio*, como tampoco han dejado de manera voluntaria su religión y formas de vida. Los pueblos dejan de ser lo que son por imposición de otras formas de ser y estar en el mundo, por políticas estatales o por abandono de los Estados. La asimilación cultural ha sido y sigue siendo la causante principal de la desaparición de las lenguas a nivel planetario. Cuando a un pueblo no se le deja el más mínimo resquicio para vivir en su lengua y su cultura, las abandona para sobrevivir, por lo que los pueblos asumen culturas y lenguas que los Estados y la sociedad envolvente les imponen.

Siempre en palabras de Crystal (2001: 27), en el año 1999, de las 6.000 millones de personas que poblaban la Tierra, las ocho lenguas más habladas del mundo reunían 2.400 millones de hablantes, y las 20 lenguas más habladas, 3.200 millones. Señala que el 4% de las lenguas del mundo eran habladas por el 96% de la población mundial, y que el 96% de la población mundial habla solo el 4% de las lenguas del mundo.

Resalta este autor las notables diferencias existentes entre las lenguas internacionales y las lenguas minoritarias, especialmente las indígenas. En el año señalado, 500 lenguas tenían menos de 100 hablantes; 1.500 lenguas, menos de 1.000 hablantes; 3.340 lenguas, menos de 10.000 hablantes. En ese entonces, a nivel mundial existían varias lenguas habladas por una sola persona: 28 en Australia, 8 en Estados Unidos, 3 en Sudamérica, 3 en África, 6 en Asia y 3 en las islas del Pacífico.

Algunos y algunas lingüistas afirman que las lenguas con más de 100.000 hablantes tienen cierta seguridad de longevidad, siempre que reciban políticas favorables para su desarrollo y conservación. Crystal baja esas expectativas y afirma: “Si se toma una población de 20.000 como referencia de nivel de peligro, significa que estamos hablando de 4.000 lenguas, la mayoría de las

---

2 Lingüicidio, genocidio lingüístico o glotofagia es un término de la Sociolingüística que designa el proceso político-social a través del cual la lengua de una determinada cultura desaparece parcial o totalmente a raíz de la influencia de otra cultura.

3 Se denomina *lengua minoritaria* a un idioma utilizado por un pequeño grupo de hablantes.

4 *Lengua minorizada* hace referencia a un idioma que ha sufrido marginación, persecución e incluso prohibición en algún momento de su historia, a pesar de ser la lengua más usada. En Paraguay, históricamente el guaraní ha sido lengua mayoritaria pero minorizada; en cambio, el castellano ha sido lengua minoritaria, hablado por una minoría, pero mayorizado, impuesto a través de las políticas lingüísticas.

cuales se encuentran en aquellas partes del mundo donde las lenguas son más numerosas” (2001: 27).

La desaparición o silencio de las lenguas debe ser tomada en este contexto. La mundialización económica, política, cultural e ideológica conlleva a la mundialización lingüística. Si no existen políticas claras y decididas de los Estados y los pueblos hablantes de lenguas minoritarias, muchas irán desapareciendo inexorablemente, como advierte la Unesco.

## LAS LENGUAS INDÍGENAS DE AMÉRICA

En América, los pueblos indígenas hablaban miles de lenguas a la llegada de los europeos; la colonización política y económica ha conllevado a delezna- bles procesos de genocidio, culturicidio y lingüicidio<sup>5</sup>. El caso de Brasil es cristalinamente ilustrativo de lo que ha ocurrido con las lenguas propias del continente:

Quando passaram 500 anos desde a chegada de Colón a América, Ayrton Rodrigues pensou que, em o momento do início de a conquista do continente americano, o território que se converteu em Brasil albergava a aproximadamente 1.175 línguas indígenas (D’Angelis: 2019, 13) [la traducción es del autor<sup>6</sup>].

Actualmente en Brasil son habladas cerca de 180 lenguas, lo que hace suponer que, en el proceso de colonización y las políticas lingüicidas implementadas por los sucesivos gobiernos de este país después de la independencia, han sido eliminadas cerca de 1.000 lenguas indígenas.

Según el *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*, los pueblos indígenas siguen hablando 557 lenguas en esta parte del continente. Además, según Crystal (2001: 33), en Norteamérica existen 187 lenguas indígenas; en Alaska, 20; y en Canadá, 53. Si se suman todas estas lenguas, se puede afirmar que en el continente se siguen hablando aproximadamente 817 lenguas indígenas.

5 Genocidio implica la aniquilación o exterminio sistemático y deliberado de un grupo social por motivos raciales, políticos o religiosos. Culturicidio es un neologismo utilizado por el investigador argentino Francisco Romero en su libro *Culturicidio. Historia de la educación argentina 1966-2004* (2005) y alude a la aniquilación intencional de las creaciones, objetos y valores culturales, patrimonio de un pueblo, indispensables para la constitución de sus subjetividades, de su identidad nacional, con el propósito de transformar a los sujetos sociales en seres diametralmente diferentes en individuos despolitizados, temerosos, aislados de lo colectivo, disciplinados según los intereses del sector dominante.

6 “Quando se completaram 500 anos da chegada de Colombo América, Ayrton Rodrigues calculou que, à época do início da conquista do continente americano, o território que se tornou o Brasil abrigava cerca de 1.175 línguas indígenas” (D’Angelis: 2019, 13).

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### SITUACIÓN DE ESTAS LENGUAS

Casi todas las lenguas indígenas de América están ante el peligro de silenciamiento o muerte, por ausencia de políticas lingüísticas favorables para su conservación, revitalización y promoción. Crystal (p. 33) afirma que las 187 lenguas indígenas de Norteamérica están en peligro, y en Alaska solamente 2 de las 20 estaban siendo aprendidas por los niños y las niñas en 1992. En Colombia, Perú, Brasil y otros países, la situación es la misma. La mayoría de las lenguas indígenas están excluidas de la administración de los Estados, de los sistemas educativos y los medios de comunicación. La mayoría están estigmatizadas y desvalorizadas, como consecuencia de las relaciones coloniales de poder.

Es inconcebible que las lenguas propias del continente sigan siendo excluidas de las universidades. En Paraguay y Bolivia, algunas de estas lenguas están siendo enseñadas en las casas de altos estudios, pero no existe ninguna que las utilice como herramienta didáctica. En Paraguay, el guaraní, a pesar de seguir siendo la lengua mayoritaria, sigue siendo “un convidado de piedra” en el sistema educativo, en todos los niveles. En algunas universidades se lo ha incorporado como lengua enseñada, pero en ninguna de ellas como lengua de enseñanza, como establece la Ley de Lenguas. Tan profundo han mellado el pensamiento y prácticas coloniales en el continente que ha creado una racionalidad adversa a las lenguas indígenas, al tiempo de legitimar y naturalizar su discriminación. Otros continentes que han sufrido procesos coloniales violentos siguen también excluyendo sus lenguas de la educación universitaria. África es un claro ejemplo: “Ningún país africano utiliza sus lenguas vernáculas en la educación superior, siendo el inglés la opción empleada en la mayoría de los casos” (Crystal, 2005: 34).

### LAS LENGUAS INDÍGENAS EN PARAGUAY

En Paraguay, la población indígena asciende a aproximadamente 120.000 personas, según datos del último Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. Esos pueblos hablan 19 lenguas propias, distribuidas en cinco familias lingüísticas: Guaraní, Mataco, Maskoy, Zamuco y Guaicurú.

Según la Secretaría de Políticas Lingüísticas, seis de estas 19 lenguas se encuentran seriamente amenazadas por factores como el desplazamiento territorial o el corte producido en la transmisión intergeneracional<sup>7</sup>. Entre las que corren un mayor peligro están el guaná, el manjui, el angaité, el tomá-

7 Última Hora, 16 de abril de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/paraguay-teme-la-desaparicion-seis-sus-19-lenguas-indigenas-n2813949.html>.

ho, el ava guaraní y el sanapaná. Según la misma fuente, entre los elementos que han contribuido a debilitar la vitalidad de esos idiomas precolombinos se encuentra el abandono de su hábitat tradicional, sea por la deforestación de sus tierras ancestrales o la ocupación arbitraria de las mismas.

Afortunadamente, las lenguas indígenas en mayor situación de silenciamiento, que son el guaná y el manjui, están siendo atendidas por el Estado por medio de la SPL. En el 2013, esta cartera de Estado inició una experiencia de revitalización con la comunidad guaná, ubicada en Vallemí, Concepción. En estos años, se comenzó a documentarla y se elaboraron materiales audiovisuales en base a la experiencia; en el 2019 se está concluyendo la elaboración de un diccionario de la lengua, que será publicado en el 2020<sup>8</sup>. Los trabajos de revitalización encarados están teniendo los resultados esperados, ya que los niños y las niñas están volviendo a hablar en su lengua. Es de recordar que esta lengua la hablaban solamente cuatro abuelas de la comunidad, en el momento del inicio del plan de revitalización<sup>9</sup>.

La SPL también empezó en el 2015 a trabajar con el pueblo Lumnana Manjui, ubicado en tres comunidades del Chaco. En cuatro años de trabajo, se ha elaborado un diccionario de la lengua y realizado un diagnóstico sociolingüístico. Así también, se han preparado audiovisuales sobre la cultura de esta nación indígena<sup>10</sup>.

La conmemoración del Año Internacional de las Lenguas Indígenas ha sido un hecho muy significativo para las lenguas indígenas. En todo el año se están desarrollando varias actividades, para expresar la diversidad lingüística del país, especialmente las lenguas indígenas. La Comisión Nacional de Conmemoración del Año Internacional de las Lenguas Indígenas está trabajando para el logro de sus objetivos<sup>11</sup>. El desafío será acompañar con políticas públicas a los pueblos indígenas para garantizarles otros derechos, como el acceso a la tierra y territorio, el derecho a preservar sus culturas y formas tradicionales de vida.

El presente y el futuro de las lenguas indígenas, como las otras lenguas habladas en el país, deben ser planificados. La planificación lingüística es una planificación social; por ello, no se puede planificar el proceso de conservación de las lenguas sin considerar otros aspectos de la vida de los hablantes, como el acceso a la tierra, al trabajo, a la educación, la garantía de sus culturas y modos de vida.

8 ABC Color, 26 de mayo de 2016. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/linguista-colaborara-para-salvar-lengua-guana-1483866.html>.

9 ABC Color, 6 de diciembre de 2014. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/ancianas-guana-custodias-de-una-lengua-indigena-casi-extinta-en-paraguay-1313362.html>.

10 Informaciones proveídas por el Prof. Ramón Barboza, jefe del Departamento de Documentación de Lenguas Indígenas de la SPL.

11 Agencia de Información Paraguaya, 2 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ip.gov.py/ip/comision-nacional-coordinara-acciones-interinstitucionales-para-promocion-de-las-lenguas-indigenas/>.

## LA LENGUA GUARANÍ

El guaraní paraguayo, variedad hablada por la población criolla de este país, ha pasado casi desapercibido en este Año Internacional de las Lenguas Indígenas, a pesar de ser también de origen indígena. Esta variedad sigue siendo la más hablada en los hogares del país. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2018, el 37% de la población de más de cinco años habla en sus casas el guaraní, el 29,3% el español y un 30,7% combina ambos idiomas<sup>12</sup>.

La situación de vulneración de los derechos de sus hablantes no ha sido modificada desde el informe del año 2018. A pesar de la existencia de las ya mencionadas normativas, y las políticas favorables a la normalización de su uso, en el periodo que se informa no ha ocurrido nada importante que señalar. Sus hablantes más pequeños, los niños y las niñas monolingües guaraní, siguen sin recibir alfabetización en esta lengua. El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) sigue sin encarar ni un plan ni un proyecto para garantizar a esta población este derecho que le asisten las leyes. En este aspecto, muchos de los pueblos indígenas llevan la ventaja al guaraní paraguayo; la mayoría de los 19 pueblos cuentan con escuelas donde se les alfabetiza a los niños y las niñas en su lengua propia, y luego en castellano y guaraní. Las comunidades de guaraní hablantes, especialmente en el área rural, siguen siendo alfabetizados en castellano y compulsivamente se les está negando su lengua.

El Estado, salvo algunos tibios intentos, sigue funcionando únicamente en castellano, soslayando a los guaraní hablantes, privándoles de participar en la vida pública por el nulo uso de su idioma. Los hospitales siguen funcionando solamente en castellano, las señalizaciones y rotulaciones de las instituciones públicas, como los espacios públicos y las rutas siguen usando solamente el castellano.

## LA LENGUA DE SEÑAS

Según la Organización Lengua de Señas<sup>13</sup>, esta lengua es utilizada en el país por aproximadamente 350.000 personas sordas (niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas); es el primer y único idioma, el único medio para acceder a la información, a la comunicación, al conocimiento y al pensamiento, y es, para las personas que las rodean, el único medio para relacionarse plenamente con ellas. Para la misma institución, muchas personas sordas no tienen acceso a la lengua de señas, porque nacieron en familias hablantes y en su entorno no se tiene dominio de este lenguaje.

12 ABC Color, 1 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/espectaculos/cultura/2019/11/01/alertan-de-amenazas-que-se-ciernen-sobre-las-lenguas-indigenas-de-paraguay/>.

13 Entrevista realizada con el intérprete Marcelo Dos Santos, de la Organización Lengua de Señas.

Este 2019, gracias a unas acciones sinérgicas entre la Fundación Yvy Marãe'ỹ y la Organización Lengua de Señas, se ha puesto en marcha el Curso-Taller de Lengua de Señas Paraguaya, reconocido por Resolución N.º 246/19 del Ministerio de Educación y Ciencias. Muchas personas se están capacitando en el dominio de la lengua de señas a través de este curso en el Instituto Yvy Marãe'ỹ de San Lorenzo<sup>14</sup>.

La Ley N.º 6354/19 responsabiliza al Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal) y al Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay (INAPP) de la elaboración del diseño, la organización y la ejecución de cursos de lengua de señas en los diferentes niveles para el público en general, en coordinación con las organizaciones de personas sordas.

Finalmente, aún es necesaria la creación de normativas de detección temprana de la discapacidad auditiva y la derivación a centros de estimulación lingüística<sup>15</sup> de calidad; también es necesaria la creación de políticas educativas que garanticen a los usuarios de la lengua de señas una educación en lengua materna, entre pares y de calidad.

## CONCLUSIONES

Como se ha sostenido en los artículos de años anteriores (Verón, 2017: 252; Fundación Yvy Marãe'ỹ, 2018: 213), en Paraguay se ha avanzado auspiciosamente en el ámbito de la legislación, es decir, en las políticas lingüísticas, no así en la planificación y puesta en marcha de las legislaciones. El peligro que pasan seis de las 19 lenguas indígenas únicamente será enfrentado con planes de revitalización y con presupuestos para su ejecución. Se necesita mayor voluntad de las autoridades para asegurar la preservación, y encarar planes de revitalización para todas ellas.

Por otra parte, la normalización del uso de la lengua guaraní como lengua oficial ha avanzado muy poco desde la promulgación de la Ley de Lenguas en el 2010. Los pocos programas desarrollados desde y dentro del Estado no son suficientes para superar racionalidades que subvaloran y ponen barreras para la normalización de su uso oficial. Los ciudadanos y las ciudadanas monolingües guaraní o bilingües guaraní-castellano siguen siendo desconocidos por el Estado, dado que este no se comunica con ellos en su lengua, a pesar de la exigencia de las leyes.

14 Yvy Marãe'ỹ (21 de agosto de 2019). Ñañoemoarandu LENGUA DE SEÑAS Yvy Marãe'ỹme [Facebook]. Disponible en <https://www.facebook.com/yvymaraeypy/photos/pcb.2453795888047297/2453794858047400/?type=3&theater>.

15 Los centros de estimulación lingüística son espacios donde niños y niñas que nacen en familia de oyentes, y cuyos componentes no hablan lengua de señas, adquieran esta lengua en forma natural, gracias a la generación de entornos lingüísticos favorables, con hablantes naturales de la lengua de señas.

La adhesión del Estado paraguayo a la conmemoración del Año Internacional de las Lenguas Indígenas a través de decretos, declaraciones y comisiones conformadas es muy positiva para la preservación, revitalización y promoción de las lenguas indígenas habladas en Paraguay. Todas las actividades impulsadas desde el Estado en el marco de la conmemoración son muy importantes para visibilizar las lenguas indígenas, y de esa manera crear conciencia sobre la importancia de estos idiomas. Pero estas acciones no deben acabar en el presente año; se necesitan en el país planes de revitalización y normalización lingüística a mediano y largo plazos.

La Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL), a ocho años de su conformación, no ha podido elaborar un **plan de normalización de lenguas**, tal como establece el artículo 37 de la Ley de Lenguas:

**De la Dirección General de Planificación Lingüística.** Esta dependencia elaborará las normas necesarias para la aplicación de la presente ley. Promoverá proyectos y programas para la normalización de todas las lenguas utilizadas en el Paraguay, en especial de las lenguas oficiales, en todos los ámbitos de la interacción social.

El escuálido presupuesto de la SPL sigue siendo la rémora para el cuidado del jardín lingüístico paraguayo. Esta secretaría sigue con un presupuesto inferior a 5.000 millones de guaraníes; es la cartera de Estado con menos presupuesto. Es de recordar que en el segundo año de vida, 2012, el presupuesto de esta secretaría era cercano a 8.000 millones de guaraníes; pero cuando el vendaval autoritario azotó la primavera democrática paraguaya en junio de ese año, el presupuesto fue recortado a casi la mitad. Los sucesivos gobiernos no han demostrado la más mínima voluntad para aumentar el presupuesto, ni mucho menos han recuperado el de 2012. Con el presupuesto de la SPL, es imposible desarrollar políticas lingüísticas serias y efectivas, que garanticen la preservación, revitalización y promoción de todas las lenguas habladas en el país.

## RECOMENDACIONES

- Fortalecer los trabajos de la Comisión Nacional de Conmemoración del Año Internacional de las Lenguas Indígenas, de manera a coadyuvar con los objetivos trazados por la ONU al proclamar el Año Internacional de las Lenguas Indígenas.
- Apoyar desde el Gobierno la extensión del Año Internacional de las Lenguas Indígenas a un decenio internacional de las lenguas indígenas, que varias entidades presentarán a la ONU, para seguir creando conciencia

acerca de los peligros que pasan estas lenguas, y unir sinergias a favor de su preservación, revitalización y promoción.

- Elaborar y poner en marcha un Plan Nacional de Uso de Lenguas, así como planes específicos para la lengua guaraní y las lenguas indígenas del país, desde la Secretaría de Políticas Lingüísticas.
- Recuperar el presupuesto del 2012 de la Secretaría de Políticas Lingüísticas, para que ella tenga un presupuesto acorde con sus funciones.
- Fortalecer las unidades lingüísticas especializadas en los organismos y entidades del Estado, creadas por el Decreto N.º 6797/17. Que la SPL desarrolle talleres y cursos de capacitación permanentes para la capacitación de los responsables de estas unidades, de manera que ellas puedan cumplir sus funciones.
- Impulsar en las universidades públicas carreras de grado y post grado en Lingüística, Antropología, Política y Planificación Lingüística, Traductología y otras que ayuden a formar profesionales para conservación, revitalización y promoción de todas las lenguas habladas en el país.
- Aumentar el presupuesto de la Academia de la Lengua Guaraní para que la institución pueda contar con un local, recursos humanos y herramientas para cumplir sus objetivos misionales.
- Garantizar a los guaraní hablantes y a los pueblos indígenas el derecho a la tierra y territorios, ya que de esa manera se contribuirá a la preservación de sus lenguas.
- Implementar de manera efectiva la Ley N.º 6354/19, para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad auditiva a la realización de trámites ante los organismos del Estado.
- Impulsar la creación de centros de estimulación lingüística para niños y niñas sordos/as.

## BIBLIOGRAFÍA

- Crystal, David (2001). *La muerte de las lenguas*. Traducción española de Pedro Tena. Madrid: Lavel S.A.
- Crystal, David (2005). *La Revolución del Lenguaje*. Traducción de Francisco Muñoz de Bustillo. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- D'Angelis, Wilmar R. (org.) (2019). *Revitalização de Línguas Indígenas. Como fazemos*. Campinas: Editorial Curt Nimuendajú.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. *Pueblos Indígenas del Paraguay. Resultados Finales de Población y Viviendas 2012*.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*. Primera edición. 2009.
- Fundación Yvy Marãe'ỹ (2018). El gobierno saliente no fue capaz de elaborar y poner en ejecución un Plan de Lenguas. En *Yvyypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 211-221). Asunción: Codehupy.
- Richards, Jack C. y otros (1997). *Diccionario de lingüística aplicada y enseñanza de lenguas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A. 1.ª edición.
- Verón, Miguel Ángel (2017). Algunos avances a pesar del escaso presupuesto. En *Yvyypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 247- 261). Asunción: Codehupy.

DERECHOS CULTURALES

# ICH OCHYBYTE U KUCHE UJE DE PAR TAKASHYM U OSU UJE OTAKASHY ICE<sup>1</sup>



En el marco del gobierno de Mario Abdo Benítez, la Secretaría Nacional de Cultura, órgano articulador de las políticas culturales del Paraguay, publicó el Plan Nacional de Cultura (Resolución N.º 375/18), omitiendo metas medibles y concertadas con otras instituciones, presupuesto, plazo y responsables. Es una señal concreta sobre la persistencia de la visión compartimentada de la cultura, factor que favorece la desatención de responsabilidades por parte de diferentes instituciones, entre ellas, municipalidades y gobernaciones, propiciando violaciones de derechos culturales, situaciones de asimetría territorial y vulnerabilidad. Los derechos culturales solo podrán ser atendidos si se instala una práctica de política pública transversal en los asuntos culturales del Paraguay.

**Vladimir Velázquez Moreira**

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES DEL PARAGUAY (ICSO)

**Zulma Masi**

CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS (CPES)

1 *Desidia de los propios garantes pone en peligro los derechos culturales* (traducido al idioma yshir por Andrés Ozuna).

## INTRODUCCIÓN

La transversalidad de la cultura es una dimensión que permea las políticas económicas, sociales y ambientales. Por lo tanto, su omisión es un factor clave para explicar las diferentes situaciones de debilidad institucional, dispersión de los esfuerzos, asimetrías territoriales y violaciones a derechos culturales.

Este artículo presenta un análisis sobre las implicancias de esta omisión, apelando a la presentación analítica de varios hechos que despiertan preocupación, máxime por su prevalencia.

Si bien se ha promulgado el Plan Nacional de Cultura, el mismo carece de metas medibles y concertadas con otras instituciones, presupuesto, plazo y responsables. De hecho, como se demuestra en este artículo, no existe un registro de la inversión que diferentes instituciones realizan en materia cultural, al igual que se desconocen los planes departamentales y municipales de cultura. La descentralización de la gestión cultural, en tal sentido, está en entredicho.

Se pueden observar, a la vez, hechos que ilustran la desigualdad de oportunidades en los mecanismos de apoyo a proyectos ciudadanos culturales, la desprotección y decadencia de los patrimonios, y la desatención de problemas que se agravan, como lenguas indígenas que están en peligro de extinción.

Los avances que se han dado en el periodo de este informe no logran matizar el preocupante deterioro de las condiciones institucionales y sociales para el ejercicio de los derechos culturales.

Las conclusiones y recomendaciones que se presentan hacen un llamado urgente a las instituciones públicas para una pronta y proactiva actuación, de modo a evitar la corrosión de los lazos simbólicos que, todavía débilmente, articulan la nación.

## MARCO JURÍDICO

Paraguay es signatario de las principales convenciones internacionales en materia cultural<sup>2</sup>. Además, dispone de un profuso marco legislativo sobre derechos culturales. El propio Plan Nacional de Cultura 2018-2023<sup>3</sup> (PNC), aprobado por la Secretaría Nacional de Cultura a través de la Resolución N.º 375/18, afirma que

2 Ver artículo del Informe 2018 (Cfr. Velázquez, 2018: 226).

3 Plan Nacional de Cultura 2018-2023. Disponible en [http://www.cultura.gov.py/wp-content/uploads/2016/01/gfx\\_uploads\\_contents\\_5d2dcfda4dc41\\_PNC\\_2018\\_23.pdf](http://www.cultura.gov.py/wp-content/uploads/2016/01/gfx_uploads_contents_5d2dcfda4dc41_PNC_2018_23.pdf).

[...] el desarrollo cultural está garantizado por la Constitución Nacional, la Ley Nacional de Cultura, la Ley de Protección del Patrimonio Cultural, Ley de Consulta Previa a los Pueblos Originarios, Ley Orgánica Municipal, Ley de FONACIDE<sup>4</sup>, Ley de Impacto Ambiental, Ley del Audiovisual, Tratados Internacionales y otras leyes específicas y concordantes (SNC, 2019:1).

Sin embargo, los instrumentos legislativos no encuentran correlato en una planificación articulada, concebida como proceso práctico, que garantice una actuación sistemática, proactiva y sinérgica entre las diferentes instituciones públicas.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### ANÁLISIS POLÍTICO DE LA INVERSIÓN EN CULTURA

Paraguay sigue careciendo de un mecanismo de registro de la inversión en cultura que permita observar y discernir los distintos presupuestos asignados por parte de las instituciones públicas para garantizar los derechos culturales. La transversalización supone, entre otras cosas, saber cuánto se invierte, en qué se invierte, quiénes invierten, cómo se usa la inversión, cómo mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y, finalmente, cuál es la brecha para lograr las metas nacionales planteadas (en caso de que existan). Preguntas que exigen la disponibilidad de indicadores y datos actualizados.

El conocimiento y la gestión sobre la inversión es condición *sine quanon*<sup>5</sup> para adoptar una perspectiva de Estado en cualquier campo de la política pública. Lo que significa visión estratégica, visión de largo plazo, visión de articulación, visión de sostenibilidad y enfoque de derechos. Difícilmente, el Estado puede asumir su rol de garante de derechos sin un pleno y permanente análisis de la relación situaciones-objetivos-recursos disponibles-recursos necesarios.

Desde el 2017 (Cfr. Velázquez, 2017), se viene recomendando a la SNC sobre la perentoria necesidad de que asuma un registro de las inversiones que las diferentes instituciones públicas realizan, a nivel de los tres Poderes del Estado, particularmente el Ejecutivo y el Legislativo, y de los tres niveles territoriales de gobierno<sup>6</sup>.

4 Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo, creado por Ley N.º 4758/12.

5 Significa "condición sin la cual no".

6 Entre los objetivos básicos de la SNC, establecidos en el artículo 5 de la Ley Nacional de Cultura N.º 3051/06, aparecen: e) promover la integración del nivel cultural en los procesos de descentralización administrativa, jurídica y política del Estado; f) interconectar la administración pública cultural de las diferentes localidades territoriales del país.

Resulta preocupante que la SNC no disponga de un relevamiento de la inversión en cultura, ni a nivel central, ni a nivel de los gobiernos departamentales y municipales, en el marco de un sistema de información de derechos para medir el nivel de inversión e impacto en lo que hace a la garantía, promoción y protección de los derechos culturales. Al no contar con este registro, no se instaure la noción de “deberes del Estado en materia de Asuntos Culturales”, tal como se establece en el artículo 1 de la Ley Nacional de Cultura N.º 3051/06. Asimismo, se pone en cuestión la tesis de que “falta más inversión en cultura”. Dicha afirmación no puede sostenerse al desconocerse la inversión que realmente el Estado realiza en el campo cultural.

Las consecuencias son graves: se desvirtúa el sentido de transversalidad con el correlato de la distorsión de que los asuntos culturales corresponden exclusivamente a la Secretaría Nacional de Cultura; se fortalece la visión compartimentada, impidiendo que las diferentes instituciones visibilicen la dimensión cultural de sus acciones; se reproduce y fortalece una visión competitiva (antes que colaborativa) de los presupuestos y las funciones en las instituciones (cada institución con su presupuesto, sus planes, sus programas); y se evidencia la formalidad del Plan Nacional de Cultura 2018-2023, instrumento declarativo que carece de un análisis de la brecha entre la inversión planificada y la inversión necesaria.

Los autores del presente artículo han solicitado a las principales instituciones públicas, vía el Portal del Paraguay - Acceso a la Información Pública, información acerca de la inversión asignada en cultura para el 2019. El relevamiento logró datos de nueve instituciones (las más importantes para el campo cultural). La suma alcanza G. 184.218.143.361, el 0,004 % del Presupuesto General de Gastos de la Nación 2019. Este porcentaje pone en relieve que aún falta mucho camino por recorrer para que Paraguay llegue a destinar, al menos, el 1% de su presupuesto a la inversión cultural, tal como se aprobó en la Conferencia de Ministros de Cultura celebrada en Chile, en julio de 2007 (OEI, 2014, p. 193).

Al carecer el Plan Nacional de Cultura de un registro de estas inversiones, y al no haber un enlace de las mismas con metas concertadas y responsabilidades establecidas, no existe una visión de conjunto sobre cómo se están ejecutando estos recursos. Por lo tanto, no pueden hacerse el monitoreo ni la evaluación de su eficiencia y eficacia.

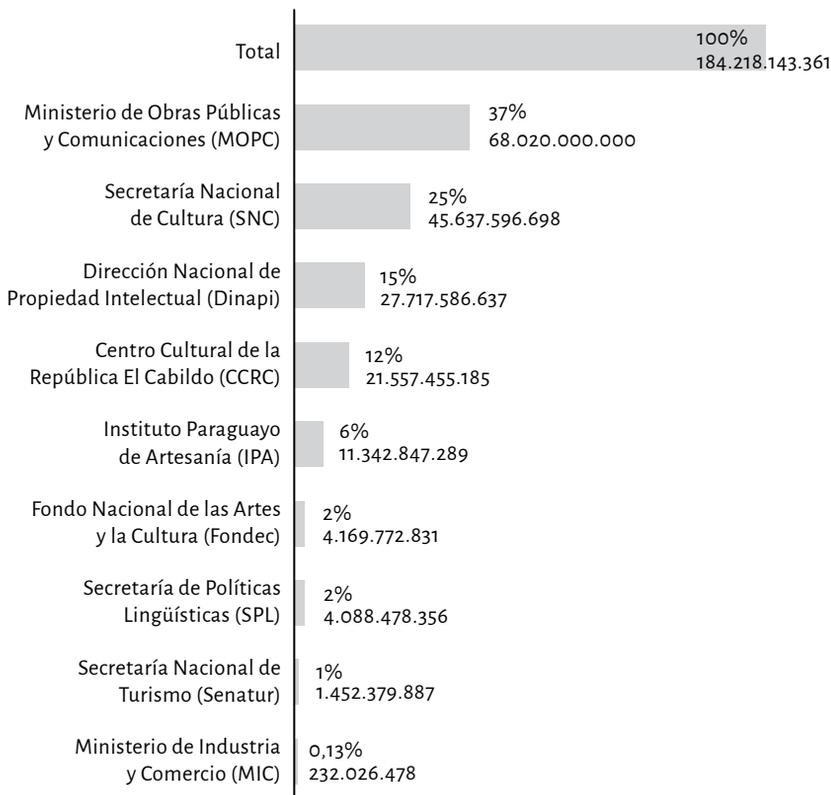
Del total relevado, el MOPC<sup>7</sup> representa la mayor inversión (37%), seguida por la SNC<sup>8</sup> (25%). En tercer lugar, se encuentra la Dinapi (15%) y, en cuarto lugar, el Centro Cultural de la República El Cabildo (12%). En quinto lugar,

7 Presupuesto asignado específicamente a la restauración de sitios y edificios patrimoniales.

8 Según informe de la SNC, la institución recibió un ajuste presupuestario de G. 3.250.603.933, que equivale al 7,2% con relación al presupuesto del Ejercicio Fiscal 2020.

aparece el IPA<sup>9</sup> (6%). El Fondec y la SPL<sup>10</sup> comportan el mismo peso porcentual (2%), mientras que la inversión del MIC<sup>11</sup> no alcanza el 1% (Gráfico 1).

### Gráfico 1. Inversión en cultura por parte de instituciones públicas<sup>12</sup>: presupuestos aprobados en el 2019 (en guaraníes y distribución porcentual)



Fuente: Elaboración propia según fuentes oficiales de las instituciones proveídas a través del Portal Paraguay - Acceso a la Información Pública y la página web del Ministerio de Hacienda.

- 9 Los presupuestos de la SNC, el Fondec, El Cabildo, SPL, Dinapi e IPA son totales, ya que toda la inversión institucional tiene un alcance cultural.
- 10 El monto corresponde específicamente al Proyecto de Ruta Jesuítica.
- 11 Proyección estimada sobre la base del Anexo de Personal presupuestado del MIC y los viáticos y pasajes utilizados a junio 2019 por personal asignado a la Dirección Nacional de Emprendedurismo.
- 12 El Ministerio de Educación y Ciencias y el Instituto Nacional del Indígena no han contestado a la consulta vía Portal del Paraguay - Acceso a la Información Pública, faltando a su obligación. Por una cuestión de tiempo, no se ha consultado con otras instituciones, como la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad o el Ministerio de la Niñez y Adolescencia. Justamente, al no haber un registro y seguimiento de la inversión desde una óptica integral por parte del órgano rector, se pierden las oportunidades de sinergia y de promover la transversalidad.

Si la SNC no promueve una acción estratégica para asumir una visión proactiva respecto de la inversión en cultura, el país no podrá alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>13</sup>, como la meta 11.4, que expresa la importancia de la relación entre financiamiento y política pública: “Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo”, cuyo indicador (11.4.1), a su vez, refleja la importancia de la visión proactiva de la inversión, indicando que debe incluirse el

total de gastos (públicos y privados) per cápita destinados a la preservación, protección y conservación de todo el patrimonio cultural y natural, desglosado por tipo de patrimonio (cultural, natural, mixto y reconocido por el Centro del Patrimonio Mundial), nivel de gobierno (nacional, regional y local o municipal), tipo de gastos (gastos de funcionamiento o inversiones) y tipo de financiación privada (donaciones en especie, financiación procedente del sector privado sin fines de lucro y patrocinio).

## DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LOS MECANISMOS DE APOYO A PROYECTOS CIUDADANOS

En el Ejercicio Fiscal 2019<sup>14</sup>, la SNC, el Fondec y El Cabildo han informado el apoyo a 267 proyectos ciudadanos, 32<sup>15</sup>, 159 y 76, respectivamente. De ese total, 112 proyectos corresponden a Asunción y 155, al resto del país<sup>16</sup>.

De las tres instituciones, únicamente el Fondec canalizó los fondos públicos a través de la concursabilidad. Lo hizo con el 100% de sus recursos. La SNC y El Cabildo canalizaron sus recursos a través de la modalidad conocida como “invitación específica, a la luz de los lineamientos estratégicos definidos por las mismas”. Aquí, entonces, se plantea una situación preocupante: omitir la concursabilidad restringe el principio de igualdad de oportunidades.

Del total de proyectos ciudadanos apoyados por el Fondec (159), el 60% corresponde a Asunción (35%) y el departamento Central (25%). Los departamentos de San Pedro, Guairá, Caaguazú, Alto Paraná y Presidente Hayes se beneficiaron, cada uno, con el 4% de los proyectos adjudicados; los departamentos de Cordillera, Caazapá, Itapúa y Paraguari, cada uno, con el 3%. Los demás departamentos fueron beneficiados, individualmente, con el 1% (Gráfico 2). Se trata de una concentración que refleja la desatención de territorios y grupos sociales diversos del país.

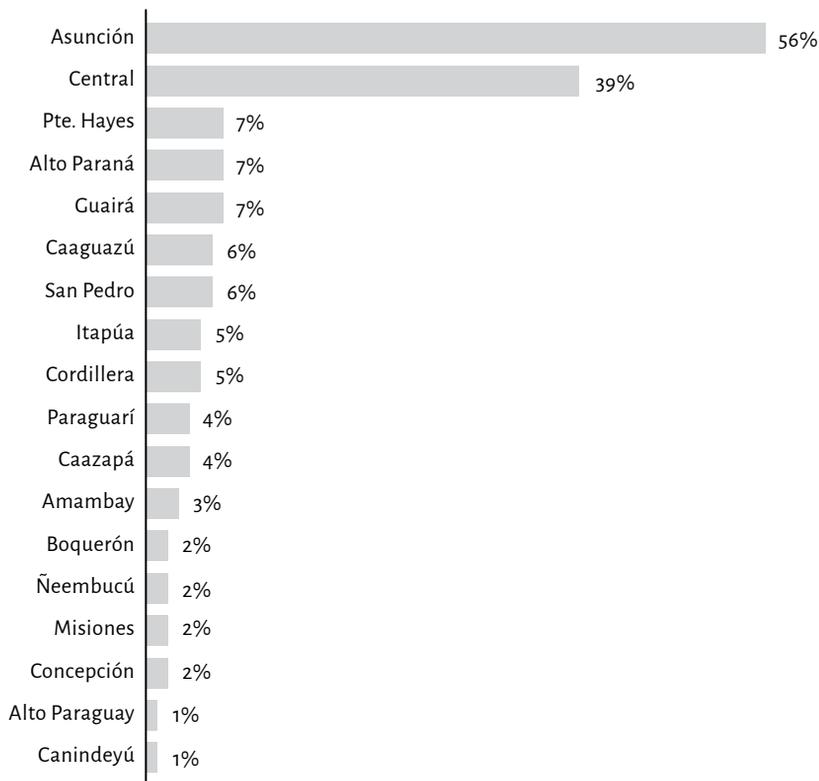
13 Se ha hecho la consulta sobre esta meta de los ODS a la SNC y la Senatur. Ninguna de las instituciones ha respondido con datos concretos.

14 A octubre de 2019.

15 No incluye los proyectos canalizados por los Fondos IBERs, correspondientes a la membresía del país al Espacio Iberoamericano de Cultura. Ver más en <https://www.segib.org/cooperacion-iberoamericana/cultura/>.

16 Solo el Fondec informa una desagregación territorial por capital y los 16 departamentos de sus proyectos apoyados en el 2019. La SNC y el Centro Cultural República El Cabildo solamente informan sobre las categorías “Asunción” e “Interior”.

**Gráfico 2. Distribución porcentual de los proyectos apoyados por el Fondec en 2019, según capital y departamentos**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proveídos por el Fondec a través del Portal Paraguay - Acceso a la Información Pública.

## **LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN CULTURAL: ENTRE LOS HECHOS Y LOS DISCURSOS**

La descentralización de la gestión cultural es incipiente. En primer lugar, debido a la centralización histórica que caracteriza al Estado paraguayo, pese a las declaraciones establecidas por la Constitución de 1992 y varias leyes promulgadas posteriormente. En segundo lugar, por la distorsión del proceso de descentralización que, antes que desarrollar instituciones enfocadas al desarrollo, se orienta a la reproducción compulsiva del aparato electoral desde una lógica clientelar. Por último, la ausencia de una perspectiva de Estado de la política pública cultural.

La ausencia de información, vista en la dimensión de inversión en cultura, se observa también en la arquitectura institucional y programática de los gobiernos departamentales y municipales. La Secretaría Nacional de Cultura informa que las 17 gobernaciones cuentan con unidades técnicas de cultura, secretarías u otros mecanismos institucionales; situación que presenta el 10% de las municipalidades. Informa también que no dispone de registros sobre planes departamentales o municipales de cultura (SNC, 2019)<sup>17</sup>, pese a que el actual Plan Nacional de Cultura se elaboró en forma participativa con “17 capitales departamentales” (SNC, 2019).

La situación se complejiza al recordar que las diferentes instituciones tienen oficinas regionales y programas territorializados.

Queda claro que no existe una visión concreta sobre la política cultural desde un punto de vista territorial. Los datos sobre la distribución territorial del apoyo a proyectos de la ciudadanía evidencian la concentración de las oportunidades y recursos en la capital y el departamento Central. Los fines de superar las asimetrías, regular las acciones privadas, compensar las desigualdades y cautelar los derechos de las minorías culturales, entre otros, se vuelven de imposible atención en estas condiciones.

## **DESPROTECCIÓN Y DECADENCIA DE LOS PATRIMONIOS**

Han pasado tres años de la promulgación de la Ley N.º 5621/16 “De Protección del Patrimonio Cultural”, y la misma solo tiene dos artículos reglamentados (arts. 38 y 42). Esta observación ya se ha realizado en el anterior informe (Cfr. Velázquez, 2018: 229) y, pese a la recomendación, la administración actual no ha avanzado en la materia. Constituye uno de los factores por los cuales el conjunto de patrimonios del país sigue sin un marco programático director que articule esfuerzos de las instituciones del Poder Ejecutivo, las gobernaciones y las municipalidades en torno a un Sistema Nacional de Protección del Patrimonio Nacional (art. 10 de la ley), en claves de prevención, promoción y puesta en valor en la relación con usos contemporáneos.

La Secretaría Nacional de Cultura asumió una posición reactiva, ya que ante la consulta sobre la reglamentación expresó: “Estamos abocados en la reglamentación de la misma de acuerdo a las necesidades que van surgiendo en las diferentes áreas de aplicación de la misma; razón por la cual no podemos dar un porcentaje o grado de ejecución de la misma” (SNC, 2019)<sup>18</sup>. Esta práctica reactiva propicia la dispersión y superposición de iniciativas, minando los esfuerzos en construir una institucionalidad eficiente y eficaz. Asimismo, impide una acción oportuna y proactiva. La iglesia de Yaguarón está hace

17 Datos obtenidos a través del Portal Unificado de Información Pública.

18 Datos obtenidos a través del Portal Unificado de Información Pública.

años esperando la resolución de trámites burocráticos; otros templos están siendo devorados por las termitas<sup>19</sup>; todos los centros históricos del país están desprotegidos<sup>20</sup>.

La evidencia demuestra que no se puede cautelar el patrimonio desde una práctica reactiva centralizada en el nivel nacional, máxime cuando las propias instituciones desconocen sus responsabilidades en materia cultural.

### Atentado al centro histórico de Quyyquyhó

El municipio de Quyyquyhó fue fundado en 1776. Su cartel de bienvenida lo denomina “Cuna de Próceres”<sup>21</sup>. Es uno de los pocos municipios del país con un centro histórico que comprende expresiones patrimoniales de los siglos XVIII, XIX y XX. El mismo no se encontraba registrado ni por la Municipalidad ni por la SNC, al momento de los acontecimientos descritos.

Al proyecto del MOPC de asfaltar la ruta que une Quyyquyhó con Caapucú se le incluyó, como “Obras Complementarias”, el asfaltado de las calles adoquinadas del centro histórico, desatendiendo principios básicos de conservación (Gausarano, M., 2019)<sup>22</sup>.

Los miembros de la organización Yo te cuido Quyyquyhó, integrada por más de 200 personas, entre ellas, la intelectual Milda Rivarola, quien reside en dicha ciudad, expresaron su disconformidad con el proyecto de asfaltado dentro del casco urbano, a través de una nota dirigida a la intendenta local, al ministro de Obras Públicas y Comunicaciones y al ministro de Cultura, sobre la inminente transgresión a la Ley N.º 5621/16 “De Protección del Patrimonio Cultural”. La organización aclaró que no se oponía a las obras de asfaltado del empalme Caapucú-Quyyquyhó. Ninguna de las autoridades respondió a las notas presentadas. Como reacción, la intendenta Patricia Corvalán organizó una manifestación en contra de la historiadora Milda Rivarola frente a su domicilio, reuniendo a un grupo de personas. Las y los manifestantes, entre los que se encontraba el diputado Esteban Martín Sama-

19 Última Hora, 20 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/templos-peligro-avance-termitas-y-procesos-burocraticos-n2850214.html>.

20 No existe un solo proceso de recuperación de algún centro histórico del país. La Municipalidad de Asunción y la Secretaría Nacional de Cultura han cancelado el Plan Maestro para la Recuperación del Centro Histórico de Asunción (PlanCHA), hace un par de años, sin ofrecer una alternativa (Cfr. Velázquez, 2017). Areguá, cuyo centro histórico es el único del país que cuenta con una ley, aún no ha formulado un plan de puesta en valor.

21 De Quyyquyhó son los hermanos Yegros: Fulgencio—quien fue presidente de la Junta Superior Gubernativa en el periodo de 1811-1813—, Ángel, José Agustín y Antonio Tomás Yegros, que participaron en las batallas victoriosas libradas en Paraguarí y Tacuary contra las tropas de Buenos Aires. Otro oriundo fue Roque Antonio Fleitas, comisionado para firmar el Acta de la Independencia de 1811. El municipio igualmente se enorgullece de tener a un expresidente: Marcos Morínigo, quien ejerció la presidencia de la República de junio a noviembre de 1894.

22 Presentación realizada ante la Sociedad Científica del Paraguay, en Asunción, 4 de abril de 2019.

niego, se expresaron violentamente, lanzando petardos y otros elementos a la residencia, además de insultar y amedrentar a Rivarola<sup>23</sup>.

El hecho despertó una reacción de referentes ciudadanos y organizaciones civiles, generando una controversia que adquirió amplia resonancia pública<sup>24</sup>. Como consecuencia, la Municipalidad, el MOPC y la SNC anunciaron la instalación de una mesa de diálogo, además del paro de obras.

En ese contexto, referentes intelectuales, artísticos y de la sociedad civil dirigieron una nota al entonces presidente del Congreso Nacional para solicitar la declaración del centro histórico como patrimonio cultural en el marco de la Ley de Patrimonio Cultural. Tal acción presionó a la SNC a promulgar la Resolución N.º 309<sup>25</sup>, el 5 de abril de 2019, declarando como “Bien del Patrimonio Cultural Nacional” al conjunto urbano que conforma el centro histórico de Quayquyhó.

Pese a toda la movilización, el MOPC dejó solo un 7% de las calles sin pavimento asfáltico (calles que bordean la manzana de la iglesia), mientras que, hasta la fecha, el casco histórico sigue careciendo de un plan de conservación.

### **Atentado contra el Jardín Botánico y Zoológico de Asunción**

Otra violación al patrimonio cultural es el atentado al Jardín Botánico y Zoológico de Asunción (JBZA), perpetrada por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, con el aval de la Municipalidad de Asunción, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MADES), que ha aprobado el estudio de impacto ambiental y ha concedido la declaración de impacto ambiental<sup>26</sup> (MADES, 2019); y la Secretaría Nacional de Cultura que, a través del estudio realizado por una Mesa Técnica de la institución, aprobó el protocolo de intervención (SNC, 2019)<sup>27</sup>.

23 Última Hora, 25 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/atacan-vivienda-la-historiadora-mildarivarola-quayquyho-n2809440.html>.

24 Última Hora, 25 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/piden-garantias-historiadora-mildarivarola-ataques-su-casa-n2809600.html>.

25 Texto de la Resolución. Disponible en <http://www.cultura.gov.py/2019/04/comunicado-a-la-opinion-publica-5/>.

26 Datos obtenidos a través del Portal Unificado de Información Pública. Declaración N.º 1608/15 “Por la cual se aprueba el estudio de impacto ambiental correspondiente al proyecto “Obrador Frente 2, para la construcción de la ampliación de la Ruta N.º 3 Gral. Elizardo Aquino, Tramo: Desvío Puente Remanso-Limpio”.

27 Para más información, remitirse al artículo sobre derechos ambientales y el de reunión y manifestación del presente informe.

## LENGUAS INDÍGENAS: ¿CRÓNICA DE UNA EXTINCIÓN ANUNCIADA?

La ONU declaró al 2019 como el Año Internacional de las Lenguas Indígenas<sup>28</sup>. Por este motivo, se promulgó la Ley N.º 6352/19 “Que crea la Comisión Nacional de Conmemoración del Año Internacional de las Lenguas Indígenas”. Sin embargo, no se ha atendido “la necesidad de asumir una política de atención a las lenguas indígenas” (SPL, 2019)<sup>29</sup>, particularmente sobre las lenguas manjui, guaná, sanapaná, angaité, tomáráho y ava guaraní, que se encuentran en peligro de extinción. De seguir este camino, en un futuro no lejano, hay altas probabilidades de informar sobre su extinción<sup>30</sup>.

### DERECHOS “DESOÍDOS”<sup>31</sup>

En septiembre de 2018, las organizaciones de la Comunidad Sorda del Paraguay elaboraron el “Pronunciamento que fija la posición de la Comunidad Sorda del Paraguay respecto a la Educación Inclusiva en el nivel inicial y el nivel escolar básico”<sup>32</sup>. El mismo fue presentado al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), a través de una nota, con copia a la Dirección de Educación Inclusiva, sin recibir retorno.

Este Pronunciamento es claro al definir a las personas sordas como una comunidad cultural y una minoría lingüística que requiere el reconocimiento de su especificidad cultural, la instrucción directa en la lengua materna (la lengua de señas) y la socialización entre pares, entre otros criterios.

### AVANCES

En este contexto de debilidad institucional, deben destacarse dos avances.

**CAMINO HACIA LA LEY AFRODESCENDIENTE EN PARAGUAY.** Ante audiencia pública, se socializó el anteproyecto de Ley Afrodescendiente que busca reconocer, valorar y dignificar a la población afrodescendiente del Paraguay

28 Noticias ONU, 28 de enero de 2019. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2019/01/1449962>.

29 Datos obtenidos a través del Portal Unificado de Información Pública.

30 Se trata de un problema que viene de larga data y que está relacionado con el deterioro de las condiciones de vida de los pueblos indígenas. La SPL informa sobre acciones de documentación, pero que no están a la altura de la gravedad. En el informe del año anterior se desarrolló esta situación (Cfr. Velázquez, 2018: 231). Además, se sugiere leer los artículos sobre derechos de pueblos indígenas y derechos lingüísticos del presente informe.

31 Ver antecedentes en el artículo del año pasado (Cfr. Velázquez, 2018: 233). Asimismo, para mayor información relativa a los derechos de las personas con discapacidad auditiva, dirigirse al artículo sobre derechos de las personas con discapacidad de este informe.

32 Ver el pronunciamento *in extenso*. Disponible en [https://drive.google.com/open?id=1tjPkVl5R8YNbisN4ujwXy\\_SxVZEoSfw](https://drive.google.com/open?id=1tjPkVl5R8YNbisN4ujwXy_SxVZEoSfw).

como una minoría étnica; y establecer mecanismos y procedimientos para la prevención y sanción de actos de racismo y de discriminación<sup>33</sup>. Según la Secretaría Nacional de Cultura, la misma será presentada en las próximas semanas al Congreso Nacional.

**REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE FOMENTO AL AUDIOVISUAL.** El 21 de octubre de 2019 se aprobó el Decreto N.º 2600/19, por el cual se reglamenta la Ley N.º 6106/18 “De Fomento al Audiovisual”. Se trata de un avance positivo e importante. De esta forma, se operacionaliza la normativa que pondrá en funcionamiento el Instituto Nacional del Audiovisual del Paraguay (INAP) y el Consejo Nacional del Audiovisual (CNA).

## CONCLUSIONES

¿Es la transversalidad de la cultura una meta real o un mero discurso que propios y extraños formulan para la autojustificación y la validación?

Enfoque político para pocos, abstracción para varios, retórica legitimadora para muchos, la transversalidad de la cultura está en pañales en Paraguay. Los últimos años han sido de retroceso, sea por la devaluación de las políticas sociales; sea por la asunción de políticas conservadoras que cercenan conquistas históricas de expresión; sea por la reproducción compulsiva del sistema clientelar; sea por la resistencia de la Secretaría Nacional de Cultura (SNC) en asumir –en la práctica– un rol articulador; sea por la desidia de las diferentes instituciones, de los tres Poderes del Estado y de los tres niveles de gobierno, en asumir sus competencias en la materia.

¿Por qué la transversalidad de la cultura es necesaria e importante? Porque los centros históricos no podrán conservarse, si no son reconocidos y no cuentan con la regulación específica por parte de las municipalidades; porque los patrimonios se ven resentidos o valorizados según el enfoque que orienta la urbanización o la construcción de obras viales; porque la diversidad lingüística –que incluye a los dos idiomas oficiales (guaraní y español), las 19 lenguas indígenas, la lengua de señas y lenguas extranjeras– requiere de políticas territoriales, sociales, educativas y de salud para que los hablantes ejerzan sus derechos culturales; porque la entusiasta y estoica producción cultural requiere de difusión en los viejos y nuevos medios de comunicación; porque las personas con discapacidad requieren que se les reconozca por sus capacidades, además de que se visibilicen los diversos tipos de discapacidad; porque la lucha contra toda forma de discriminación requiere de educación, pero también de justicia.

33 SNC, 8 de octubre de 2019. Disponible en <http://www.cultura.gov.py/2019/10/en-audiencia-publica-socializaron-anteproyecto-de-ley-de-afrodescendiente-del-paraguay/>.

El fomento de la descentralización de la gestión cultural requiere una perspectiva de política pública encarada como “proceso práctico que se basa en la combinación dosificada entre un cálculo previsorio que prealimenta la simulación constante de futuro y un cálculo reactivo que retroalimenta los problemas agravados” (Matus, C., 1987: 233). El nivel nacional debe asumir el principio de subsidiariedad y delegar las acciones de atención directa, para asumir su rol indelegable: articular, promover y favorecer marcos directivos de largo plazo.

Los problemas que se agravan y las violaciones de derechos culturales presentados en este artículo son ejemplos de una institucionalidad que ha renunciado a sus funciones elementales y ha consolidado la acción fragmentada y reactiva. La desidia de los propios garantes pone en peligro los derechos culturales en Paraguay.

## RECOMENDACIONES

Se reiteran todas las recomendaciones expresadas en el artículo publicado en el 2018, entre las que se destacan estas dos:

- crear y ejecutar una estrategia de contingencia en torno a las lenguas indígenas en peligro de extinción;
  - responder al “Pronunciamiento que fija la posición de la Comunidad Sorda del Paraguay respecto a la educación inclusiva en el nivel inicial y el nivel escolar básico”.
- Completar el Plan Nacional de Cultura, con un análisis situacional integral sobre la situación de los derechos culturales, metas medibles y concertadas con las diferentes instituciones, plazos y financiamiento.
- Elaborar un análisis de las brechas de inversión, de cara a la consecución de metas nacionales de cultura.
- Fortalecer el Sistema de Información Cultural del Paraguay (SICPY), con particular énfasis en la construcción de indicadores de derechos (estructurales, de proceso y de resultados), la perspectiva de transversalidad y la descentralización de la gestión cultural.
- Incorporar mecanismos de concursabilidad en el apoyo a proyectos ciudadanos y promover la desconcentración de los recursos públicos.
- Finalizar la reglamentación de la Ley N.º 5621/16 de Patrimonio Cultural.

- Aprobar la Ley de Lenguas de Señas paraguaya.
- Detener la obra del viaducto de Asunción que atenta contra el Jardín Botánico y Zoológico.
- Elaborar, publicar y ejecutar un plan de conservación del centro histórico de Quayquyhó.
- Establecer un Protocolo de Actuación respecto a la conservación de los centros históricos del país.

## BIBLIOGRAFÍA

- Causarano, Mabel (2019). *El Patrimonio Cultural como Derecho Humano*. Presentación hecha ante la Sociedad Científica del Paraguay. Asunción, 4 de abril de 2019.
- Junta Municipal de Asunción (2014). *El Botánico, nuestro jardín: Un siglo de vida (1914-2014)*. Asunción: Servilibro.
- MADES (2019). Informe de respuesta. Portal Unificado de Transparencia.
- Matus, Carlos (1987). *Adiós, señor Presidente*. Caracas: Editorial Pomaire.
- MRE (2019). Informe de respuesta. Portal Unificado de Transparencia.
- OEI (2014). *Cultura y Desarrollo Económico en Iberoamérica*. Madrid: OEI. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39948>.
- SNC (2019). Informe de respuesta. Portal Unificado de Transparencia.
- SNC (2019). *Plan Nacional de Cultura 2018-2023*. Asunción: SNC.
- SPL (2019). Informe de respuesta. Portal Unificado de Transparencia.
- Velázquez, Vladimir (2017). Los desafíos de estado en materia de derechos culturales. En *Yvyypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 263-281). Asunción: Codehupy.
- Velázquez, Vladimir (2018). La batalla cultural del Paraguay contemporáneo. En *Yvyypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 223-239). Asunción: Codehupy.

DERECHO AL TRABAJO  
SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE  
LIBERTAD SINDICAL EN PARAGUAY

# REFORMAS LABORALES REGRESIVAS. UNA POLÍTICA ESTATAL ANTISINDICAL, DE AJUSTE Y AUSTERIDAD



En el último periodo se ha avanzado en la erosión de las bases de la legislación laboral vigente, ello a partir del impulso de dispositivos que desconocen derechos básicos establecidos en el ordenamiento jurídico nacional. Esta situación se da en un marco regional donde la reforma laboral y previsional ha generado enorme rechazo de la clase trabajadora latinoamericana. A esto se suma la arbitrariedad con la que actúan las patronales en connivencia con la política estatal.

**Eduardo Aguayo**

CONFEDERACIÓN DE LA CLASE TRABAJADORA (CCT)

## INTRODUCCIÓN

En Paraguay, la reforma en materia legislativa se viene dando de manera solapada a través de leyes especiales, sin abordar una revisión integral de los dispositivos centrales establecidos en la Constitución Nacional, así como en el Código del Trabajo (Ley N.º 213/93). Esta orientación legislativa, de manera paulatina y disimulada, va carcomiendo cuestiones básicas de la legislación laboral vigente, en detrimento de los derechos y las garantías laborales.

Por otra parte, las patronales actúan con carta blanca para adoptar medidas arbitrarias y rebajar derechos y garantías laborales. Esta última situación, en la mayoría de los casos, es acompañada por la aquiescencia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y la cobertura del Poder Judicial para dejar impunes a las patronales. En el marco del análisis se debe considerar la orientación general que se traza el Gobierno año tras año para encaminar las políticas públicas, los gastos estatales y la distribución de las cargas fiscales.

El MTESS es denunciado por diversos sectores de trabajadores<sup>1</sup> por cumplir un rol crucial en el engranaje pro patronista, al ser el ámbito en el que de manera adrede se obstruye la regulación de la constitución de sindicatos o la renovación de las direcciones sindicales tras cumplir sus respectivos periodos de mandato.

El presente artículo pretende exponer una descripción general de la situación de la clase trabajadora, las últimas leyes especiales más significativas y sus implicancias, además de hacer un recuento de las violaciones de derechos humanos que siguen ocurriendo sin que exista ninguna medida por parte del Estado para frenar los abusos y atropellos en el mundo del trabajo.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional reconoce el derecho al trabajo, a la seguridad social y libertad sindical en su Capítulo VIII (arts. 86 al 106), siendo el Código del Trabajo el cuerpo normativo regulador de la materia. Para evaluar la política estatal en cuanto a la situación de las y los trabajadores estatales, se analizarán los proyectos de leyes especiales y las efectivamente sancionadas, entre ellas: Ley N.º 6339/19 “Que regula el empleo a tiempo parcial”; el proyecto de ley para modificaciones parciales de la Ley N.º 1626/00 “De la Función Pública”; el proyecto de ley “Que modifica el artículo 10 de la Ley N.º 5407/15 del Trabajo Doméstico”; el proyecto de ley que complementa, amplía y modifica disposiciones del régimen legal de seguro social obligatorio ad-

1 Paraguay.com, 28 de abril de 2017. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/-se-profundizo-la-crisis-sindicalista-161998>.

ministrado por el Instituto de Previsión Social y que modifica el artículo 4 de la Ley N.º 1286/87.

Por otra parte, se procederá a analizar el Presupuesto General de la Nación (PGN 2020) y describir cómo afecta el carácter de este en las y los demás trabajadores del país.

El derecho internacional, por su parte, regula los derechos laborales en dispositivos como: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, arts. 6 al 9), los Convenios N.º 98 sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva y el N.º 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho a la sindicalización –ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)– y, por último, el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, en los artículos 6 al 9).

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### INTENTOS DE REORGANIZACIÓN ANTE LA OBSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA Y LA PERSECUCIÓN PATRONAL

La aplicación de las políticas antisindicales se desdobra entre la obstrucción adrede para la legalización o regulación administrativa de sindicatos, y la criminalización de las y los dirigentes sindicales (Monte Domecq, 2018). En Paraguay, en los hechos, está prohibido sindicalizarse; quienes intentan hacerlo deben organizarse de manera clandestina, quedando al arbitrio del MTESS la legalización del sindicato, en la espera de que la patronal no tome conocimiento y los despidan antes de la formalización de la organización.

La política de cercenamiento de la libertad sindical se despliega, por un lado, a través del **obstruccionismo administrativo** que opera trabando la legalización de sindicatos en formación o la regularización de los ya constituidos ante el Ministerio, en abierta violación a lo establecido en el artículo 300 del Código del Trabajo. Por otro lado, las luchas que desarrollan sectores de la clase trabajadora organizada son criminalizadas a través del procesamiento de sus dirigentes.

El objetivo es el **disciplinamiento**, tendiente a desarticular las luchas y, al mismo tiempo, la organización de los trabajadores (Aguayo y López, 2015).

Los informes anuales anteriores sobre la materia<sup>2</sup> dan cuenta de que durante el gobierno de Cartes se ha actuado desde el MTESS de manera arbitraria para obstruir los trámites para la regulación del funcionamiento de los sin-

2 Monte Domecq, Raúl (2017; 2018).

dicatos. Esto aparejaría varias consecuencias, entre ellas, la privación de estabilidad sindical a la dirigencia: queda en una suerte de limbo jurídico que imposibilita que se tomen medidas efectivas en la defensa de los derechos de sus afiliados y afiliadas, como, por ejemplo, la declaración de huelgas. En lo que va de este gobierno de Mario Abdo Benítez, no es mucho lo que ha mejorado el Ministerio. Aunque exista una política menos ostensible para la obstrucción, esta sigue ocurriendo.

Las denuncias recogidas años anteriores explicitan que las huelgas que lograron articularse en debida forma son posteriormente declaradas –infundadamente– ilegales en sede judicial (entre ellas, la huelga de los trabajadores de la Dinac en el 2015). Es decir, estos hechos hacen presumir de una connivencia entre los organismos del Estado que se encuentran al servicio de una política que no solo transgrede principios y derechos elementales consagrados en la Constitución Nacional, sino que, a su vez, con el actuar arbitrario se internaliza el miedo en las y los trabajadores para evitar toda oposición y resistencia a las medidas que destruyen sus derechos e intereses.

Durante este 2019, la regulación de sindicatos –como los dos de la Universidad Católica (UCA)– tardaron entre 6 y 8 meses solo para formalizar la reorganización de las nuevas comisiones directivas electas por asamblea. Esta es una situación común para este tipo de trámites, sin que desde la cartera respectiva se haya tomado alguna medida efectiva para destrabar este nivel de burocratismo con el que se opera con la mencionada intencionalidad.<sup>3</sup>

## **DESPIDOS INJUSTIFICADOS COMO REGLA PARA EVITAR LA ESTABILIDAD LABORAL O LA CONFORMACIÓN DE SINDICATOS**

Uno de los casos, quizás el más emblemático, es el de las y los trabajadores de ABC Color, en donde, este 2019, fueron despedidos más de treinta trabajadores/as, casi 60% de los cuales fueron echados en 48 horas<sup>4</sup>. El Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) denunció que el motivo fue evitar que alcancen la estabilidad laboral correspondiente. Esta situación es común en la mayoría de las empresas. Se utiliza la figura del despido injustificado (art. 91 del Código del Trabajo) a los efectos de encubrir despidos masivos, sea para que un grupo no alcance la estabilidad o ante la sospecha de formación de sindicatos.

3 Dirigentes de ambos sindicatos fueron entrevistados por el autor en el mes de noviembre de 2019: César Benítez, miembro de la Comisión Directiva del Sindicato de Empleados de la Universidad Católica, así como Claudio Duarte, secretario general del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Católica. Este último sindicato forma parte de la central obrera Confederación de la Clase Trabajadora, donde el autor se desempeña como asesor jurídico.

4 Hoy, 9 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/despidos-masivos-en-abc-22-en-48-hs-32-en-el-ano-varios-con-casi-10-anos-de-antiguedad1>.

A pesar de las denuncias, el Ministerio reduce esta situación a una controversia a dirimirse en los estrados judiciales, donde las y los trabajadores poco o nada tienen que hacer desde el momento en que el empleador se ampara en el dispositivo mencionado para encubrir las situaciones descriptas y así dejar impune una política antisindical o el despido masivo como forma de hacer cargar la crisis en las y los trabajadores.

## PRECARIZACIÓN LABORAL Y NEGOCIADOS

El caso de las empresas dedicadas a la tercerización de guardias de seguridad contratadas por el Instituto de Previsión Social (IPS) a través de una licitación irregular fue uno de los casos de mayor destaque en el periodo del informe.<sup>5</sup> Si bien la mediatización se dio por los escandalosos actos de corrupción y los involucrados –como el senador Dionisio Amarilla<sup>6</sup> y el ex-presidente del IPS Armando Rodríguez<sup>7</sup>–, a estos hechos subyace la penosa situación de explotación laboral que sufren las y los trabajadores. Entre las denuncias figuran la consignación de salarios con montos que ascendían al triple de los que efectivamente cobraban y el no reconocimiento de horas extras.

Pero el caso de guardias de seguridad no es el único en que se hace figurar un salario mayor al mínimo legal, cuando en realidad muchas veces ni siquiera alcanzan el salario mínimo<sup>8</sup>, y en que los y las trabajadoras padecen el incumplimiento de elementales normativas laborales. Esto también ocurre en el sector de limpieza<sup>9</sup> donde, además de todas las transgresiones laborales que cometen las patronales, en algunos casos, las personas trabajadoras del rubro no perciben su salario durante meses<sup>10</sup>.

5 ABC Color, 1 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/01/ips-contraloria-confirma-irregularidades-en-licitacion-para-contratar-a-guardias-de-seguridad/>.

6 780 AM, 29 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.780am.com.py/pediran-perdida-de-investidura-y-expulsion-de-dionisio-amarilla/>.

7 RDN, 19 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.rdn.com.py/2019/08/19/abdo-benitez-destituye-al-presidente-de-ips/>.

8 Hoy, 6 de febrero de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/denuncian-a-empresa-de-seguridad-por-no-pagar-todo-el-salario-a-sus-trabajadores>.

9 Última Hora, 23 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/brazos-caidos-causa-irregularidades-n2856228.html>.

10 ABC Color, 4 de diciembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/nueva-denuncia-empresa-de-limpieza-1655492.html>.

## LEY DE EMPLEO A TIEMPO PARCIAL

Con la sanción de la Ley de Empleo a Tiempo Parcial<sup>11</sup> (Ley N.º 6339/18) se deja de lado un pilar fundamental de la política estatal de rango constitucional: “El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo”<sup>12</sup>. Con esta disposición legal, el Estado se desembaraza de garantizar el trabajo digno y termina por estimular la precarización y flexibilización laboral.

La vigente ley se hace pasar como una ventaja para la persona que opera en esta modalidad al poder disponer de su tiempo para optar por la realización de otras actividades bajo la misma forma contractual, cuando en realidad lo que se consume es la legalización abierta de la flexibilización de las relaciones laborales y precarización del empleo, desentendiéndose el Estado de la creación de fuentes de trabajo genuino y digno.

Por otra parte, la precarización laboral conlleva la pauperizada cobertura del seguro social. Con la modalidad del contrato de empleo parcial desciende a lo mínimo la cobertura del seguro del IPS, lo que obliga al trabajador o a la trabajadora a buscar otro empleo para compensar y obtener así una cobertura ordinaria.

Por último, atendiendo a la devaluación de la moneda y la inflación, el/la trabajador/a se vería en la imperiosa necesidad de buscar otro empleo complementario, trasladándose a otros sitios para ofrecer su mano de obra y así poder llegar a fin de mes. Esta situación se traduce en una extensión de la jornada laboral y, consecuentemente, en una degradación de la calidad de vida. Esta ley especial se instaló con el objeto de mitigar la crisis económica de los sectores del gran capital, pero trasladándola sobre las y los trabajadores.

## ESTABILIDAD LABORAL DEL SECTOR PÚBLICO EN PELIGRO

El Partido Patria Querida (PPQ), a través del senador Stephan Rasmussen, presentó un proyecto de ley para modificaciones parciales de la Ley N.º 1626/00 “De la Función Pública”<sup>13</sup>. El proyecto planteaba, entre otras cosas, elevar la antigüedad para adquirir la estabilidad laboral de dos a diez años. El proyecto se enmarcaría en un paso más hacia la reforma laboral que no solo afectará al sector privado, sino también al sector público.

11 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8905/ley-n-6339-que-regula-el-empleo-a-tiempo-parcial>.

12 Artículo 87 - Del pleno empleo: “El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, dando preferencia al trabajador nacional”.

13 Disponible en <http://odd.senado.gov.py/archivos/file/Modif%20varios%20articulos%20Ley%20Nro%201626-00%20.pdf>.

El senador Rasmussen señaló que la idea apunta a que “el funcionario se esfuerce en ser más productivo en su trabajo y que no se conforme con simplemente haber conseguido la estabilidad”<sup>14</sup>. Esta afirmación desconoce que, a pesar de los defectos y las normativas inconstitucionales contenidas en la Ley N.º 1626/00, la suerte de “privilegio” al que se refiere el legislador es una de las pocas conquistas en cuanto a mejora de condiciones laborales para el sector público. La estabilidad fijada a los dos años es una garantía para que las personas trabajadoras puedan ejercer sus labores sin la zozobra de depender de los vaivenes políticos.

Por otra parte, la mayor productividad que se pretende solo puede ser lograda encaminando un Presupuesto General de la Nación hacia las necesidades infraestructurales, los medios y la capacitación de recursos humanos. Todo esto se demanda año tras año para poder cumplir efectiva y dignamente las labores que se prestan; y a ello debe sumarse la incapacidad gubernamental para la ejecución total de las partidas presupuestarias.

El documento de la propuesta del senador Rasmussen nada dice de la regularización y el nombramiento de miles de personas contratadas que viven en la incertidumbre con contratos denominados “basura”<sup>15</sup>, muchos de los cuales ni siquiera llegan al salario mínimo vigente. El proyecto de ley no establece concretamente el sistema de control y vigilancia que supondría acabar con el clientelismo político que se cuestiona. El mismo fue archivado, pero por parte del Ministerio de Hacienda (MH) existe la intención de presentar otro proyecto para la modificación de la ley.

Por otra parte, los/as legisladores/as no demuestran preocupación alguna por modificar las numerosas disposiciones arbitrarias de la Ley N.º 1626/00, entre ellas, su artículo 151<sup>16</sup>, que restringe la acción efectiva de las huelgas en la función pública. Esta norma somete la decisión de las y los trabajadores a un intento de conciliación obligatoria que suspende la medida hasta por un plazo de 10 días prorrogables por otros 5 a criterio de la autoridad administrativa. Esto significa que, una vez declarada la huelga para una determinada fecha, la autoridad administrativa –a pedido de la patronal– establece la suspensión en los días previos al inicio de la huelga intentando avenir a las partes. Esto genera que el tiempo de la conciliación frustre los días ya re-

14 Hoy, 20 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/proponen-modificar-ley-de-funcion-publica-para-recortar-privilegios>.

15 Los contratos denominados “basura” son aquellos en los que una relación laboral típica se hace pasar por una “prestación de servicio”, es decir, se disimula una prestación laboral por una de carácter civil y, en consecuencia, se desconocen todos los derechos y las garantías que la legislación laboral vigente establece.

16 Artículo 135: “Desde el momento que la autoridad administrativa del trabajo tome conocimiento del conflicto, hasta que ponga fin a la gestión conciliatoria, no podrá mediar un plazo mayor de diez días corridos. Este plazo podrá prorrogarse por cinco días más cuando, en atención a la actitud de las partes, el conciliador estime viable la posibilidad de lograr un acuerdo. Vencidos los plazos mencionados sin que hubiese sido aceptada una fórmula de conciliación ni suscrito compromiso arbitral, el sindicato afectado podrá recurrir a la declaración de huelga o a otros medios de acción directa que estimase conveniente”.

sueltos como días de huelga, debiendo nuevamente llamarse a otra asamblea para volver a declarar la misma, supeditado a que no se trate nuevamente de frustrar por vía de la tentativa de composición.

## VICTORIA DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS

El proyecto de ley “Que modifica el artículo 10 de la Ley N.º 5407/15 del Trabajo Doméstico”<sup>17</sup>, presentado en 2016, fue sancionado finalmente en junio de este año<sup>18</sup>. La Ley N.º 6338/18 originó la obligación del pago del salario mínimo a las trabajadoras domésticas que cumplan las 8 horas diarias. La ley cuenta con reglamentación del MTESS a través de la Resolución N.º 2660/19<sup>19</sup>.

Las mujeres trabajadoras lograron una importante victoria, a pesar de las presiones de sectores patronistas, que consideraban contraproducente la ley, alegando que conllevaría dejar de contratar servicios del personal de manera ordinaria. El criterio patronal naturaliza un trato desigual hacia trabajadoras que cumplen labores como cualquier otro/a trabajador/a y, en consecuencia, merecen el mismo trato que otorga la ley a cualquier otra actividad laboral ordinaria. La resolución reglamentó la modalidad de trabajo por horas para aquellas personas que no cuentan con condiciones para pagar un salario completo. En ese sentido, se tomó como modelo la Ley de Empleo a Tiempo Parcial<sup>20</sup>.

La sanción de la Ley N.º 6338/18 es una conquista de la lucha de las trabajadoras domésticas y un paso hacia una mayor equidad. De esta manera, se hace cumplir en términos formales el artículo 92 de la Constitución Nacional, que establece: “el trabajador tiene derecho a disfrutar de una remuneración que le asegure, a él y a su familia una existencia libre y digna. La ley consagrará el salario vital mínimo y móvil [...]”<sup>21</sup>. El efectivo cumplimiento de la ley será todo un desafío al que las mujeres trabajadoras deben darle seguimiento.

17 Proyecto de ley. Disponible en <http://odd.senado.gov.py/archivos/file/Que%20Modif%20el%20Art%2010%20-%20Ley%20Nro%205407%20-%2015%20-%20Trabajo%20Domestico.pdf>.

18 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8840/ley-n-6338-modifica-el-articulo-10-de-la-ley-n-540715->.

19 Texto de la ley. Disponible en <http://www.iruvillamayor.com.py/uploads/legislaciones/res-mtess-n-2660-2019-por-la-cual-se-regula-la-inscripcion-de-los-trabajadores-domesticos-al-instituto-de-prevision-social-bajo-la-modalidad-de-empleo-parcial-dispuesta-en-la-ley-6339-2019.pdf>.

20 En cuanto a la Ley de Empleo a Tiempo Parcial, existe una diferencia entre el caso particular de las trabajadoras domésticas y otras actividades laborales, ello, por las características propias de la prestación y la relación de dependencia en las que se inscribe la primera. En primer lugar, no existe otro mecanismo bajo este régimen socioeconómico que pueda aplicarse a la modalidad del rubro en los casos de contratación individual por parte de asalariados/as con ingresos mínimos que requieran del trabajo doméstico. En última instancia, dependerá del tiempo en que pueda pagar un/a patrón/a (que en muchos casos son otros/as trabajadores/as). La importancia de la ley radica en que en los casos de contratación por 8 horas se debe pagar indefectiblemente el salario mínimo vigente. Otra cosa es generalizar la aplicación de este tipo de contratos a toda relación laboral, pues no toda prestación puede estar sujeta a la flexibilidad en que operan determinados rubros. La crítica al modelo de contrato a tiempo parcial indicada más arriba estriba en la ruptura que su aplicación significa para la política estatal de garantizar el pleno empleo para determinadas actividades laborales, que de ordinario implican la contratación de 8 horas.

21 CDE - Informativo Mujer. Disponible en <http://www.cde.org.py/la-victoria-de-las-trabajadoras-domesticas-en-paraguay/>.

## PROYECTO DE JUBILACIÓN PROMEDIADA EN 10 AÑOS

El Ejecutivo presentó un proyecto de ley que pretendía considerar los últimos 10 años de actividad laboral como tiempo a tomar como referencia para calcular el monto que la persona asegurada recibirá en concepto de jubilación, buscando así dejar de lado el cálculo de los tres últimos años que se realizaba ordinariamente<sup>22</sup>. Sin embargo, en octubre de 2019 se retiró el proyecto sin mayores explicaciones<sup>23</sup>.

El proyecto de ley se inscribía en una medida antipopular para ajustar el bolsillo de la clase trabajadora, específicamente el derecho de las personas jubiladas a percibir sus pensiones de acuerdo a los últimos salarios (ajustándose a la realidad económica en la que percibían sus últimos haberes estando activas).

Este fue un intento vedado de inicio de la reforma jubilatoria, conteste al marco regional de atacar el derecho de las personas trabajadoras y jubiladas. El retiro inesperado del proyecto podría estar asociado a los sucesivos hechos de movilizaciones e insurrecciones que se dieron en el continente (Haití, Ecuador, Chile, Colombia, etc.)<sup>24</sup> y que, justamente, están relacionados con la iracundia popular contra este tipo de proyectos de los gobiernos neoliberales.

La situación regional y la coyuntura nacional marcadas por la crispación interclases, las fracciones de la clase dominante y la profunda debilidad del Gobierno se habrían conjugado para hacer retroceder esta medida, por ahora al menos.

## MUERTES POR ACCIDENTES LABORALES

En la crónica de los medios de comunicación<sup>25</sup> son frecuentes los reportes de hechos de muerte de trabajadores/as en sus lugares de trabajo. Sin embargo, no se cuenta con ningún registro de sanciones a las patronales por la falta de garantías para trabajos insalubres o peligrosos. Aparentemente, no existe interés por parte del MTESS en organizar la información referente al seguimiento de casos de muerte o lesiones por accidentes de trabajo, como tampoco se tiene un registro oficial de la cantidad de denuncias por año sobre los casos y las sanciones impuestas a las patronales.

22 ABC Color, 21 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/21/ips-busca-elevar-a-10-anos-el-promedio-de-salarios-para-definir-jubilacion/>.

23 ABC Color, 22 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/22/abdo-retira-proyecto-para-elevar-a-10-anos-promedio-de-salarios-para-jubilacion/>.

24 LIT-Cl, 27 de octubre de 2019. Disponible en <https://litci.org/es/menu/movimiento-obrero/tiempos-de-rebelion/>.

25 La Clave, 8 de agosto de 2019. Disponible en <http://www.laclave.com.py/2019/10/08/obrero-muere-al-caer-de-un-techo/>. / ABC Color, 19 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/11/19/joven-obrero-muere-tras-caer-de-un-techo-en-un-puerto-privado-de-villeta/>.

Los medios de comunicación se limitan a relatar la crónica roja, sin demasiado interés en alertar sobre la violación de normativas laborales de seguridad y salubridad<sup>26</sup>. Esto contribuye a la invisibilización de la problemática.

En el año 2016, durante el II Congreso Iberoamericano de Prevención de Riesgos Laborales y Seguridad Vial Laboral (Presevilab), se expuso que en el país, por año, se registra un promedio de 1.200 muertes y 20.000 heridos por accidentes laborales<sup>27</sup>.

Los accidentes de trabajo no solo ocurren en el sector privado, sino también en el público<sup>28</sup>. No existe una efectiva política estatal de control y sanción para la prevención y disminución de los accidentes laborales.

## PGN 2020. HUELGAS Y MOVILIZACIONES

La ley económica y financiera más importante de Paraguay es el Presupuesto General de la Nación (PGN). De su lectura se desprende la prioridad estatal. Analizar el PGN permite ver al servicio de qué sectores está la economía y quiénes son los que efectivamente cargarán con la crisis recesiva.

El estudio de la ley de Presupuesto General de la Nación para el 2020 (PGN 2020)<sup>29</sup> se desarrolla en el marco de un acuerdo general entre el partido gubernista, la oposición, los gremios y los medios de comunicación empresariales.

Los principales actores que intervienen para la configuración de esta ley expresaron sus opiniones. El senador Silvio Ovelar dijo que “ante las vacas flacas hay que ajustarse los cinturones”<sup>30</sup>. Gustavo Volpe, de la Unión Industrial Paraguaya (UIP), dijo que les “hubiera gustado que entre más la tijera”<sup>31</sup>. Igualmente, el ministro de Hacienda, Benigno López, ante los reclamos de reajuste salarial de los empleados públicos, sentenció: “Tienen que agradecer que tienen trabajo”<sup>32</sup>.

26 Extra, 23 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.extra.com.py/actualidad/funcionario-la-ande-cayo-una-grua-hidraulica-y-murio-n2856337.html>.

27 La Nación, 1 de junio de 2016. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/2016/06/01/accidentes-laborales-paraguay-dejan-1200-muertes-ano/>.

28 ABC Color, 23 de abril de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/tv/abc-noticias/manifestacion-contra-accidentes-laborales-1745698.html>.

29 Zárate, Walter (2010).

30 ABC Color, 2 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/730am/notas/2019/09/02/pgn-2020-en-epocas-de-vacas-flacas-hay-que-ajustarse-los-cinturones-dice-senador-ovelar/>.

31 ABC Color, 2 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/09/02/uiip-critica-alto-porcentaje-del-presupuesto-2020-destinado-a-salarios/>.

32 Última Hora, 28 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/para-benigno-los-funcionarios-tienen-que-estar-contentos-tener-trabajo-n2851661.html>.

El PGN 2020 da una pauta de la orientación política del Gobierno. En la ley se observa una significativa disminución presupuestaria que afectará a carteras sensibles, como los Ministerios de la Mujer, de Cultura y de la Niñez; y solo se otorgaron ínfimos aumentos en Salud y Educación. El grueso de los y las trabajadores/as del Estado seguirán con los salarios congelados, en abierta violación al espíritu de la Ley de Responsabilidad Fiscal en materia de reajuste salarial (artículo 3<sup>33</sup>).

En ese mismo sentido se encuentra la denuncia realizada por el Sindicato de Trabajadores de la Administración Nacional de Electricidad (Sitrande), ante los recortes de unos 300 millones de dólares, principalmente para inversiones y compra de energía; siete millones de dólares destinados al reajuste salarial y contratación de nuevos funcionarios; además de 150.000 millones de guaraníes que la ANDE debe transferir a Hacienda en concepto de “aporte intergubernamental”<sup>34</sup>.

Con el lema “Los trabajadores no somos un gasto”, Sitrande exige el pedido de reajuste salarial del 10% para la recuperación de una parte de la pérdida salarial del 29,5%. Dicho reajuste proviene de fondos propios de la ANDE, que representan menos del 0,5% de su presupuesto total y son las propias personas trabajadoras quienes, con su trabajo, producen valor agregado y permiten que la empresa estatal tenga superávit, a pesar de la desfinanciación a la que es sometida.

Algunas de las exigencias reclamadas por Sitrande son: el cese de la persecución judicial y el levantamiento del embargo a las cuotas sociales del sindicato; el cumplimiento del Plan de Cargos, Carreras y Salarios, habilitando las promociones presupuestadas; el nombramiento de los contratados con las vacancias de inicio de carrera liberadas en los concursos internos; la recuperación de la pérdida de antigüedad de trabajadores/as desprecariados/as; pensión por retiro a trabajadores/as de edad avanzada; recuperación de la autarquía financiera de la ANDE, eliminando el pago del aporte intergubernamental y terminando con la expoliación de los genuinos recursos de la empresa estatal como política de precarización aplicada por los sucesivos gobiernos apuntando a su privatización.

33 Artículo 7 - Reglas macrofiscales para la elaboración y aprobación del Presupuesto General de la Nación. Las Leyes anuales del Presupuesto General de la Nación, se sujetarán a las siguientes reglas:

1. El déficit fiscal anual de la Administración Central, incluidas las transferencias, no será mayor que el 1,5% (uno coma cinco por ciento) del Producto Interno Bruto (PIB) estimado para dicho año fiscal.
2. El incremento anual del gasto corriente primario del Sector Público no podrá exceder a la tasa de inflación interanual más el 4% (cuatro por ciento). El gasto corriente primario se define como gasto corriente total excluido el pago de intereses.
3. No se podrán incorporar incrementos salariales, excepto cuando se produzca un aumento en el salario vital mínimo y móvil vigente. El aumento será como máximo en la misma proporción y se incorporará en el Presupuesto del siguiente Ejercicio Fiscal.

34 LIT-CI, 26 de noviembre de 2019. Disponible en <https://ptpy.litci.org/huelga-de-sitrande-trabajadores-en-defensa-de-la-soberania-energetica/>.

Además de los trabajadores de la ANDE, los del Ministerio de Hacienda, organizados en el Sindicato de Funcionarios Profesionales del Ministerio de Hacienda (Sifupromh), y el Sindicato de Funcionarios de la Subsecretaría de Estado de Tributación (Sifusset) se declararon en huelga a los efectos de que el Gobierno cumpla con la obligación legal del reajuste salarial y otras reivindicaciones, como la desprecuarización laboral de los/as contratados/as, respeto a las condiciones del beneficio del seguro médico y el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo.

La principal explicación de la falta de recursos del Estado radica en la presión tributaria prevista en el PGN (un 9,8% para el 2020), la más baja de la región. El grueso de ese porcentaje lo paga el conjunto de la población a través del IVA.

En nuestro país, sectores enteros de la clase dominante tienen una verdadera amnistía impositiva, lo que les permite aumentar sus tasas de ganancia en épocas de crecimiento económico y, en momentos de crisis, no admiten que tan siquiera se hable de aumentar la presión tributaria que pueda afectar a sus dividendos.

Cabe destacar que hasta el Banco Mundial, en un informe de este año<sup>35</sup>, señala que el impuesto a la actividad agropecuaria en Paraguay es muy bajo, indicando que apenas representó 0,4% de lo recaudado en la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET). Otro elemento que explica que no haya dinero es el pago de la deuda externa. En el 2020, el pago de la deuda equivaldría a un poco más de 2 millones de dólares por día, de los cuales 1 millón de dólares por día corresponde solo al pago de intereses y comisiones. El PGN 2020 prevé destinar 753 millones de dólares al servicio de la deuda, lo que implica un incremento del 14%. En el PGN 2020 también está previsto aumentar el endeudamiento en 1.551 millones de dólares más.

## CONCLUSIONES

La dictadura patronal, aunque parezca un término altisonante, es la cruda realidad que viven las y los trabajadores, sobre todo, en el sector privado. Esta situación implica no solo la violación de derechos laborales elementales al interior de los estamentos de trabajo sino, a su vez, la imposibilidad material para poder organizar sindicatos.

En Paraguay, la tentativa de sindicalización se constituye en una “causal injustificada” para echar a quienes se ponen al frente de su organización.

35 La Nación, 4 de marzo de 2019. Disponible en [https://www.lanacion.com.py/negocios\\_edicion\\_impresa/2019/03/04/banco-mundial-destaca-baja-carga-tributaria-sobre-el-sector-agricola/](https://www.lanacion.com.py/negocios_edicion_impresa/2019/03/04/banco-mundial-destaca-baja-carga-tributaria-sobre-el-sector-agricola/).

El derecho constitucional de la libertad sindical sigue siendo abiertamente “ninguneado” por las patronales.

La arbitrariedad patronal encuentra cobijo estatal, tanto en sede administrativa como judicial, al ser cómplices, ya sea para la obstrucción a la formalización de sindicatos, sea para la dilación por años de juicio o actuando en contravención a las normas para dejar impunes los atropellos.

Este fenómeno se evidencia en el sector público por la persecución que sufren sindicalistas que denuncian negociados en las instituciones estatales, la violación de dispositivos laborales, así como los contratos colectivos de trabajo.

## RECOMENDACIONES

- Establecer dispositivos legales y mecanismos concretos que efectivicen, sin restricciones, el derecho a sindicalizarse y que la presentación de las documentales requeridas implique fuero automático para las personas representantes del sindicato.
- Elaborar un registro de denuncias de acceso público contra empresas por violación de derechos laborales, así como el registro de las sanciones que desde el Estado se les imponen.
- Implementar políticas efectivas de pleno empleo para combatir la precarización y flexibilización laboral; como un primer paso, modificar la Ley de Empleo a Tiempo Parcial estableciendo de manera taxativa la inaplicabilidad de este tipo de contratos a prestaciones laborales ordinarias, es decir, aquellas sujetas a jornadas de 8 horas, derogación de la Ley de Primer Empleo y otros dispositivos similares.
- Derogar la normativa que establece el despido injustificado (art. 91 del Código del Trabajo) debiendo, en todos los casos, existir causa justificada para el despido.
- Realizar de manera conjunta con los sindicatos estatales una revisión del cumplimiento de los contratos colectivos, estableciendo, de común acuerdo, un plazo mínimo para efectivizar las cláusulas incumplidas.
- Proceder al cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal y llevar adelante el reajuste salarial en el sector público.
- Aumentar el salario mínimo vigente, teniendo en consideración la tasa de inflación y, al mismo tiempo, tener una política efectiva de control de la canasta básica familiar.

- Impulsar un proceso de reforma legislativa en lo referente al campo laboral con participación activa de las organizaciones sindicales, orientado a corregir incongruencias, limitaciones y ambigüedades existentes en la actual legislación, principalmente en la Ley N.º 1626/00 “De la Función Pública”, con el objetivo de garantizar el estricto cumplimiento de lo establecido en la Constitución Nacional, en lo que refiere a la libertad sindical y el derecho a la huelga.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, Eduardo y López, Ximena (2015). Nada nuevo bajo el sol: Pasos firmes en la contrarreforma del sistema penal y judicial amenazan el sistema de garantías. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos humanos en Paraguay 2015* (pp. 283-297). Asunción: Codehupy.
- Monte Domecq, Raúl (2017). El país del doble discurso y las leyes que no se aplican. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 283-292). Asunción: Codehupy.
- Monte Domecq, Raúl (2018). La tendencia a reducir los derechos laborales. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 241-250). Asunción: Codehupy.
- Zárate, Walter (2011). *El Presupuesto y el Gasto Público en Paraguay: aportes para un mejor entendimiento 2000-2009*. Asunción: CADEP. Disponible en [http://www.cadep.org.py/uploads/2011/02/Presupuesto\\_y\\_Gasto\\_Publico.pdf](http://www.cadep.org.py/uploads/2011/02/Presupuesto_y_Gasto_Publico.pdf).

DERECHO A LA VIVIENDA Y DERECHO A LA CIUDAD

# LA DIGNA RESISTENCIA DEL ARRAIGO A LA TIERRA ANTE DESALOJOS FORZOSOS Y POLÍTICAS URBANAS DE EXCLUSIÓN



El centro del problema de la vivienda digna continúa siendo el acceso a la tierra. Además de los bañados de Asunción arraigados en zonas inundables, existen más de mil asentamientos irregulares en las zonas urbanas, continúan proliferando ocupaciones espontáneas a los que el Estado responde con desalojos forzosos. O las comunidades logran refugiarse en la autoorganización conquistando derechos, o encuentran en el hacinamiento, el exilio o el costo exacerbado de alquileres el destino de una vida de exclusión.

**Rodrigo Rojas Cameroni**

ENFOQUE TERRITORIAL

**Natalia Paola Rodríguez Olmedo y Ángel Domínguez**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA - PARAGUAY (SERPAJ-PY)

## INTRODUCCIÓN

Además de las reconocidas dificultades en materia de políticas de construcción de viviendas, entre las cuales se pueden mencionar el bajo presupuesto que tiene el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) para desarrollar infraestructura y proyectos habitacionales<sup>1</sup> y la lentitud burocrática de esta institución para canalizar las demandas del sector<sup>2</sup>, en la actualidad, el histórico problema de la falta de acceso a la vivienda digna en Paraguay, se sigue circunscribiendo principalmente al problema del acceso a la tierra. Este análisis representa el desafío de construir un enfoque integral para la comprensión del fenómeno del problema habitacional en el país, que se centre en el acceso a la tierra.

La lucha por el acceso a la tierra en zonas urbanas y periurbanas continúa develando las contradicciones más relevantes en esta problemática, y en ese sentido, en este artículo haremos énfasis en las implicancias del derecho a la vivienda en el contexto urbano. Para ejecutar las decenas de desalojos de invasión de inmueble ajeno que se continúan realizando con crueldad<sup>3</sup>, violencia e ilegalidad en el gobierno de Abdo Benítez, estaba vigente hasta el mes de septiembre de 2019 el “Plan de Acción Conjunta para casos de Hechos Punibles de Invasión de Inmueble Ajeno” (PAC), pero los gremios de empresarios y propietarios latifundistas se reunieron con representantes del Ministerio Público y el Poder Judicial a fin de expresarle su descontento porque, supuestamente, dicho protocolo “obstaculiza el ejercicio del poder penal del Estado”<sup>4</sup>. El Poder Judicial respondió que se acordaría dejar sin efecto dicho protocolo.

En lo que respecta al acceso a la tierra, se vive en un país de extrema desigualdad; que también sufre los embates de altas cifras en materia de migración interna. En Paraguay, el 90% de la tierra está en manos de 12.000 grandes propietarios (Guereña; Villagra, 2016: 90). Esta realidad generaría una expulsión rural masiva: 9.000 familias por año salen del campo para asentarse en zonas urbanas y peri-urbanas, lo que produjo una reversión en la proporción de habitantes en el campo y la ciudad, pasando esta segunda a albergar hoy a más del 65% de la población, mientras que en los años 50 la población urbana apenas alcanzaba a un 35% (DGEEC, 2015: 17).

---

1 La Nación, 18 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/11/18/muvh-construccion-cero-para-el-2020-preocupa-a-ceramistas-y-oleros/>

2 Abc color, 19 de junio de 2016. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/cuestionan-excesiva-burocracia-en-senavitat-1491106.html>

3 Abc TV Paraguay, 6 de marzo de 2019. Luque: desalojo en predio de Copaco. [Archivo de video] Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=\\_imSubEyQnw](https://www.youtube.com/watch?v=_imSubEyQnw)

4 Corte Suprema de Justicia, 19 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.pj.gov.py/notas/17268-acuerdo-para-dejar-sin-efecto-protocolo-de-desalojos>.

## MARCO JURÍDICO

### FUNDAMENTOS DEL DERECHO A LA VIVIENDA

#### Exigibilidad

Es primordial que se entienda que el derecho a la propiedad, ya sea individual o colectiva; el derecho al arraigo, el derecho a la vivienda y a vivir en la ciudad son derechos establecidos y reconocidos tanto en el ámbito del sistema constitucional de la República del Paraguay, como en el fuero internacional que constituyen los mecanismos de protección, de los cuales el Estado paraguayo es miembro signatario.

Por tanto, el hablar desde ahora del derecho a la tierra, a la vivienda, al arraigo y a vivir en la ciudad debe ir acompañado siempre de la enunciación de estas características: estos derechos son derechos **exigibles** a la vez que **justiciables**. Está claramente establecido que el Estado paraguayo debe promover todas las condiciones para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan acceder de manera igual y justa a la protección de sus entornos de vida. Si el Estado no cumple, existen los mecanismos jurídicos, constitucionales e internacionales para que sea conminado a dar cumplimiento a su propio fin como Estado, que es el bien común, allanando los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de estos derechos. Ninguna persona debería quedar sin poder acceder a la tierra y a la vigencia plena de sus derechos fundamentales. Si el Estado no cumple, en definitiva, hay consecuencias y hay efectos jurídicos.

#### Perspectiva de los derechos humanos

##### a) En el orden de los derechos humanos.

El derecho a la propiedad, ligado al bienestar general del ser humano asentado en una vivienda digna, con un entorno de vida adecuado y saludable, halla su fundamento más profundo en la doctrina internacional de los derechos humanos. El derecho a la tierra, por su doble carácter, pertenece no solo a la esfera de los derechos individuales, sino también colectivos. Como derecho humano cabe destacar que lo que se asegura es que cada persona pueda acceder a la propiedad sin ser objeto de ninguna discriminación por pertenecer a una determinada etnia, a un determinado género, a una determinada condición, origen, etc.

## b) Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH).

La Declaración de los Derechos Humanos establece en su artículo 17 el derecho al acceso a la propiedad, tanto de forma individual como colectiva. La propia Declaración es una conquista de los pueblos en su lucha permanente por mejorar el entorno de vida de las comunidades, y en especial, como combate a las condiciones precarias en que se desenvuelve la vida de aquellos que menos poseen.

## c) Derecho a la tierra como derecho a la vivienda (Gilbert, 2004: 122-145).

El derecho a la vivienda se inscribe en varios instrumentos internacionales de derechos humanos. Entre ellos se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (artículo 11, párr. 1), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 27, párrafo 3), y las disposiciones sobre no discriminación que figuran en el artículo 14 párrafo 2(h) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y en el artículo 5(e) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés). El artículo 25 de la DUDH incluye el derecho a la vivienda como parte del derecho más amplio a un nivel de vida adecuado.

Por lo tanto, el derecho a la vivienda se considera a menudo como el derecho a una vivienda adecuada. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, Comité DESC) ha dedicado gran parte de su trabajo al derecho a una vivienda adecuada. En su Observación General N.º 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada<sup>5</sup>, el Comité DESC destacó que “aunque la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climáticos, ecológicos y de otro tipo” (Comité DESC, 1991: párrafo 8), existen algunos factores universales fundamentales para determinar el contenido de ese derecho. El Comité ha identificado siete factores comunes, el primero de los cuales es la **seguridad jurídica de la tenencia de la tierra**.

Asimismo, en la Observación General N.º 7 sobre el derecho a una vivienda adecuada, el Comité establece que: “Todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas”<sup>6</sup>.

Para el Comité, aunque la seguridad de la tenencia adopta varias formas, incluyendo el alojamiento de alquiler (público y privado), la vivienda cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y

5 Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>.

6 Red DESC. Disponible en <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-7-derecho-una-vivienda-adecuada>

los asentamientos informales, también se refiere a la seguridad del derecho sobre las tierras: esto significa un “título dominial”<sup>7</sup> a favor del sujeto de derechos.

#### **d) Derecho al arraigo y a vivir en la ciudad.**

El arraigo constituye un estado no solo material, sino también de carácter sicoafectivo y social, que relaciona nuestro entorno de vida con un territorio determinado. Se refiere, por dicha razón, a los vínculos que los grupos humanos generan entre sí en virtud del nacimiento, de la pertenencia a una comunidad, de la convivencia, de los modos de habitación del espacio, del estilo de vida y de las experiencias de esa misma comunidad frente a cuestiones que hacen a la vida en común<sup>8</sup>.

Hablando en términos generales, en comparación a otros sectores de la población, como el estrictamente urbano o el estrictamente rural<sup>9</sup>; en el caso de la población bañadense podemos señalar que la misma tiene en sí ciertas particularidades. Es una población urbana que dedica gran parte de sus esfuerzos a reproducir ciertos modelos rurales como la cría de animales menores, cultivos de autosustento, la pesca, etc., mezclando estas actividades con otros medios de vida, como por ejemplo el reciclado de desechos. En dicho sentido, algunas pobladoras refieren que sus familias se asentaron en los territorios de los bañados hace más de 80 años. Recuerdan las primeras actividades, relacionadas siempre con el río y las particularidades del terreno.

En el contexto de los bañados también se reclama el derecho a la ciudad<sup>10</sup>: es el derecho a un espacio urbanizado, al transporte público, a las comunicaciones, a los servicios básicos, a la sanidad, a usar y gozar de los beneficios de las urbes como cualquier otro ciudadano o ciudadana asunceno/a.

#### **Orden jurídico nacional**

El derecho a la tierra como tal se encuentra implícito en los artículos que tratan la Reforma Agraria y el artículo 100 del derecho a la vivienda. El derecho a la vivienda va ligado a un entorno de vida digno. El artículo 100 de la Constitución Nacional (CN) de 1992 establece que toda persona tiene derecho al acceso a la vivienda:

7 El título dominial o la referencia al titular dominical designa a la relación jurídica entre un/a dueño/a y la cosa corporal de su propiedad. En nuestro sistema jurídico implica que exista una inscripción registral a nombre de quien se constituye como propietario o propietaria, cuando se trata de bienes inmuebles o algunos bienes muebles.

8 Ver Anexo II.

9 Aunque cabe mencionar que el territorio rural del país donde existe un modelo de vida de agricultura familiar campesina está fuertemente sometido al avance del monocultivo y la ganadería expansivos, y en efecto, se reduce rápidamente.

10 Última Hora, 17 de noviembre de 2017. Disponible en <https://www.ultimahora.com/la-ciudad-un-derecho-n1118855.html>.

Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados.

En su artículo 1, la CN define al Estado como un **Estado Social de Derecho** cuyo fundamento y finalidad reside en la realización de los derechos fundamentales, y que, asimismo, se haya activamente comprometido con el logro de la justicia social. En el artículo 109, de la propiedad privada, el mismo cuerpo normativo consagra la función social de la propiedad:

Se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por ley atendiendo a su función económica y social a fin de hacerla accesible para todos [...] Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social [...] salvo los latifundios improductivos que no cumplan la función social de la tierra.

La norma constitucional es clara al reconocer que debería existir un interés privilegiado para las familias de escasos recursos. Por otro lado, el artículo 114 menciona la obligación constitucional de implementar sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra. En el artículo 115 se menciona la obligación constitucional de desalentar y eliminar progresivamente el latifundio. Por último, los artículos 6 y 46 mencionan la obligación constitucional de impedir la creación de monopolios y el alza artificial de precios; en este caso, combatiendo la especulación inmobiliaria en el ámbito urbano y periurbano y la obligación de implementar planes y políticas para el logro de la calidad de vida de las personas en situación de extrema pobreza, lo cual incluye políticas de acceso a tierra y viviendas adecuadas, como medidas de carácter afirmativo para el logro de la igualdad.

Asimismo, en cuanto al derecho al arraigo y a vivir en la ciudad; cabe señalar que en el artículo 45 la Constitución Nacional habla sobre los derechos no enunciados expresamente entre los derechos y garantías que constan en la parte dogmática de nuestra Carta Magna.

#### **Art. 45- De los derechos y garantías no enunciados:**

La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la personalidad humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía.

Por tanto, al lado de la **base constitucional** de este derecho, se debe atender a la **base social y económica**, que es el conjunto de razones que responden a las necesidades de la población en cada caso concreto. En conclusión, por dicho sentido, el derecho al arraigo también constituye una de las protecciones básicas humanitarias más importantes de la población para hacer frente a la migración económica; consolidando la supervivencia humana y protegiendo las bases mismas de la convivencia, como los vínculos comunitarios.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO**

### **VIOLACIONES DEL DERECHO AL ACCESO A LA TIERRA DE LA POBLACIÓN BAÑADENSE**

Hasta octubre de 2019, no existió una sola propuesta o diálogo concreto, propiciado por los principales actores estatales, referente al acceso a un título sobre las tierras a favor de la población bañadense, sino por el contrario, se sigue hablando de grandes emprendimientos de capital privado que ocuparán las extensiones de terrenos (Villagra, 2019: 14).

No se han llevado a cabo políticas públicas que beneficien de manera directa a ninguna familia bañadense en la problemática de acceso a la titularidad dominial, pues el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) jamás ha mencionado, a pesar de los constantes pedidos en tal sentido, los esfuerzos necesarios para la obtención de fondos públicos que sirvan a la concreción de estos derechos. Por el contrario, el Estado se mantiene en la idea de proporcionar “soluciones habitacionales” que finalmente no redundan en ninguna solución definitiva al problema de la vivienda, mucho menos de la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra (Villagra, 2019: 49).

Contrariamente a las peticiones colectivas, en realidad existe una línea de desprotección que crea confusión, sin considerar expresamente la totalidad de la necesidad de viviendas; las propuestas planteadas por la Municipalidad de la Ciudad de Asunción se refieren solo a 1.800 nuevas “soluciones habitacionales”, sin cubrir la cantidad real de familias que necesitan esta protección. Paraguay no cumple el artículo 100 de su Constitución Nacional con la población bañadense. La necesidad de viviendas alcanza en el Bañado norte a unas 16.000 familias y en total, 24.000 familias que componen finalmente unas 100.000 personas, que son las afectadas en todo el Bañado (Villagra, 2019: 65).

Todo ello se concretiza, finalmente, en un incumplimiento de los acuerdos y convenios que se han logrado en ámbitos de articulación con las autoridades estatales para con grupos de base y organizaciones de la sociedad civil

(Villagra, 2019: 58). El derecho a la participación protagónica no se plasma de manera real, agravándose la situación de zozobra e incertidumbre ante el destino final de quienes habitan el Bañado en la zona de afectación ante el avance permanente de las obras comprendidas en el Proyecto de Franja Costera (PFC), por su Avenida Costanera y conectoras principalmente.

No se visualiza, una vez más, esfuerzo alguno del gobierno a fin de modificar la Ley N.º 5389/15 “Que establece el procedimiento para la expropiación e indemnización de inmuebles comprendidos en las áreas destinadas a la franja de dominio público de obras de infraestructura a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y declara de utilidad pública y expropia a favor del Estado paraguayo varios inmuebles afectados por dicha condición”, ni la intervención del defensor del Pueblo de manera frontal y concreta, exigiendo el cumplimiento de los planes nacionales de vivienda, de mejoramiento de las unidades habitacionales y mucho menos algún eje relativo a la obtención de los títulos de propiedad para los y las bañadenses, en franca desprotección por causa de la inundación y el cambio climático que cada vez azota de manera peor a la ciudad de Asunción<sup>11</sup>.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO A LA TIERRA: DESALOJOS VIOLENTOS EN LOS ASENTAMIENTOS**

El Servicio Nacional de Catastro, la institución oficial que determina la propiedad de tierras y fincas en el país, en el año 2012, declaró a la sociedad públicamente que en Paraguay, teniendo 40.000.000 de hectáreas geográficamente, hay títulos sobre 59.9000.000 de hectáreas<sup>12</sup>. Es decir que 19.900.000 hectáreas (superficie mayor a toda la región Oriental) están sobretituladas.

En el país, hay 8.000.000 de hectáreas de tierras que están públicamente impugnadas como fraudulentas por la Comisión de Verdad y Justicia<sup>13</sup>.

Ante estas realidades, ¿cómo se define quién tiene la justa titularidad de tierras? ¿Cómo aplicar procedimientos fiscales policiales para cesar los hechos antijurídicos de invasión de inmueble ajeno?

No obstante, en fecha 20 de septiembre de 2019, el ministro del Interior Juan Ernesto Villamayor, la fiscal general del Estado Sandra Quiñónez y representantes de la Corte Suprema de Justicia derogaron el Plan de Acción

<sup>11</sup> Existe una denuncia expresa realizada por Serpaj-Py en tal sentido, en fecha 19 de junio de 2018. Ver <https://www.serpajpy.org.py/codeco-presenta-denuncia-contra-el-mopc-por-violar-derechos-humanos-de-banadenses/>.

<sup>12</sup> ABC Color, 2 de agosto de 2014. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/en-tres-anos-paraguay-crecio-siete-millones-de-hectareas-segun-catastro-1272369.html>.

<sup>13</sup> ABC Color, 1 de noviembre de 2012. Disponible en <https://www.abc.com.py/especiales/memorias-del-stronismo/enriquecimiento-ilicito-y-8-millones-de-hectareas-mal-habidas-472873.html>.

Conjunta (PAC). Dicho protocolo otorgaría al Ministerio Público facultades que podrían ser consideradas ilegítimas, pues el órgano que debería dirimir quién tiene mejor derecho en un conflicto de tierra es el Poder Judicial, a través de un Juzgado en lo civil. (BASE-IS, 2019). Lejos de que el Gobierno dejara sin efecto dicho protocolo por esta razón, lo hizo tras reunirse con sectores de la Unión Industrial Paraguaya (UIP) y de la Asociación Rural del Paraguay (ARP)<sup>14</sup>, otorgando así, mayor displicencia al Ministerio Público y a la Policía para ejecutar el procedimiento. Este PAC, que data del año 2012, es inconstitucional y atenta contra las convenciones internacionales de derechos humanos porque instaura un mecanismo de desalojo forzoso prohibido en el país, constituye además un protocolo que viola el principio de legalidad ya que atribuye a la Fiscalía a proceder a través de la vía penal a desalojos de facto y encubiertos, sin que medie orden judicial.

En el país, con o sin PAC se desarrollaron históricamente políticas corruptas y elitistas para adjudicar tierras a sectores poderosos, dejar sin efecto el PAC implica un recrudescimiento de estas políticas. El PAC establecía plazos, fases y procedimientos para proceder al acto de las “desocupaciones” o “ceses de hechos antijurídicos de invasión de inmueble ajeno. No obstante, mientras estuvo vigente este protocolo, se realizaron desalojos crueles, inhumanos e ilegales.

## LOS DESALOJOS COMO POLÍTICA DE GOBIERNO

En agosto de 2018 se inició el gobierno de Mario Abdo Benítez. Esta gestión gubernamental se ha caracterizado por la negativa de las principales autoridades competentes del Poder Ejecutivo a buscar soluciones para la regularización o reubicación de las comunidades que viven en asentamientos urbanos y rurales. Al mismo tiempo, desde el Ministerio del Interior se han endurecido los operativos fiscales-policiales efectuados en la mayoría de los casos sin órdenes judiciales de desalojo y sin ningún tipo de alternativas de vivienda para las familias expulsadas. Después de las violencias sufridas por las comunidades en los lanzamientos<sup>15</sup> desde los latifundios o desde los asentamientos urbanos sin título o desde tierras fiscales, no hay respuesta alguna de las autoridades referente a alguna alternativa de lugar para habitar, ni siquiera como medida de urgencia o provisoria para miles de familias, que quedan literalmente en las calles. De enero a octubre de 2019, solamente en el departamento Central, se tienen documentados los desalojos de siete

14 Ministerio del Interior, 19 de setiembre de 2019. Disponible en <http://www.mdi.gov.py/index.php/component/kz/item/11787-dejan-sin-efecto-protocolo-utilizado-en-procedimientos-de-desalojo-de-inmuebles-invadidos>.

15 Los lanzamientos consisten en la acción física de sacar por la fuerza pública a personas, animales, bienes muebles, cultivos y objetos de un terreno o cualquier tipo de propiedad inmobiliaria.

comunidades, a través de los cuales se ha vulnerado el derecho humano a la vivienda de 3.105 familias.<sup>16</sup>

En el sistema jurídico paraguayo la competencia para resolver conflictos sobre restitución de inmuebles y ordenar desalojos corresponde a los magistrados del Fuero Civil, incluyendo expresamente los casos de desalojos de ocupantes precarios (artículo 621 Código Procesal Civil). Ello debe efectuarse a través de los procedimientos que componen el juicio de desalojo, reglado en los arts. 621 al 634 del Código Procesal Civil vigente. La orden judicial de desalojo<sup>17</sup>, para ser válida y obligar a su cumplimiento, debe reunir los siguientes requisitos: i) debe identificar a las personas a ser desalojadas; ii) consignar los datos del juicio a que corresponde la orden, del juez que lo ordena y de la Secretaría del Juzgado respectiva; iii) incluir los datos del inmueble correctamente definidos.

El Dictamen N.º 31/2016 de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia<sup>18</sup> concuerda con estos argumentos. En el dictamen que se ha hecho llegar desde dicha institución al Ministerio Público, la SNNA: i) Cuestiona la instrumentación de la vía penal para resolver conflictos sociales, a través de la inapropiada aplicación del tipo penal de invasión de inmueble ajeno; ii) Discute el supuesto de flagrancia esgrimido por el Ministerio Público y iii) Enfatiza que la vía correspondiente para resolver conflictos de tenencia de tierras es la civil y que la utilización de la vía penal vulnera garantías fundamentales.

El 19 de marzo de 2019, organizaciones sociales y de derechos humanos presentaron un Recurso de Queja ante la Defensoría del Pueblo, denunciando el patrón de comisión de desalojos forzosos de comunidades urbanas, campesinas e indígenas, en especial, a través de desalojos fiscales; solicitando numerosas medidas en el ámbito de responsabilidad y competencia de la Defensoría del Pueblo<sup>19</sup>. A octubre de 2019, ni siquiera se había efectuado el informe temático solicitado sobre el derecho humano a la vivienda adecuada y los desalojos forzosos de comunidades en el Paraguay.

16 Asentamiento Naranjal de la ciudad de Limpio, 800 familias desalojadas en fecha 17 de enero de 2019; asentamiento 12 de Junio de la ciudad de Luque, 1200 familias desalojadas en fecha 6 de marzo de 2019; asentamiento 30 de Julio de Itauguá, 105 familias desalojadas en fecha 9 de mayo de 2019; asentamiento Santa Librada de Capiatá, 200 familias desalojadas en fecha 5 de junio de 2019; asentamiento 500 y asentamiento Villa Rodríguez de la ciudad de Luque, 600 familias desalojadas en fecha 24 de septiembre de 2019; asentamiento Canahán de la ciudad de Luque, 200 familias desalojadas en fecha 11 de octubre de 2019.

17 La normativa para operativizar el mandamiento firme de desalojo cuando implique la afectación de numerosas familias es el "Protocolo de Procedimiento para Casos de Mandamiento de Desalojos de Gran Envergadura", de la Comandancia de la Policía Nacional (Resolución N.º 672/2013).

18 La Secretaría de la Niñez y la Adolescencia hoy tiene rango de Ministerio. El Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA).

19 Última Hora, 19 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/pobladores-asentamientos-marchan-el-cese-los-desalojos-n2807925.html>.

El 19 de septiembre del presente año se efectuó una reunión interinstitucional, convocada por el presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), en la que participaron otros ministros de la CSJ, la Fiscalía General del Estado, el ministro del Interior y representantes de la Asociación Rural del Paraguay, la UGP y la Unión Industrial Paraguaya. Acordaron dejar sin efecto el Plan de Acción Conjunta para casos de Hechos Punibles de Invasión de Inmueble Ajeno, porque consideraron que obstaculizaba el ejercicio oportuno de la acción penal del Estado y enlentecía la realización de desalojos<sup>20</sup>.

El ministro del Interior Juan Ernesto Villamayor declaró:

Desde que entré al ministerio hemos desalojado a 2.700 familias. Sin el protocolo lo hubiéramos hecho más rápido. [...] Tenemos más de 800 propiedades invadidas, donde debemos determinar el número de familias. Si sometemos todo eso a protocolo, en lugar de disminuir, en 5 años vamos a entregar al próximo gobierno un país con más invasiones de las que existen hoy<sup>21</sup>.

Ninguna institución pública especializada en derechos humanos, de las que conforman el sistema nacional de protección de derechos humanos, se ha pronunciado formalmente hasta la fecha sobre la necesidad de que se comprenda lo que son los desalojos forzosos y se cumplan las recomendaciones internacionales de implementar mecanismos de prevención de desalojos forzosos que se han hecho llegar al Paraguay.

## CASOS

### COMUNIDAD 12 DE JUNIO (COPACO) DE LUQUE

En fecha 6 de marzo de 2019<sup>22</sup> fue implementado un operativo de desalojo forzoso contra unas 1.200 familias en situación de pobreza que se encontraban ocupando un terreno de la Compañía Paraguaya de Comunicaciones (Copaco). Unos dos mil agentes policiales procedieron a efectivizar el desalojo sin orden judicial, sin salvaguardias procesales para las familias, sin ofrecimiento de alternativas de reubicación. La agente fiscal responsable del operativo por parte del Ministerio Público, Fátima Villasboa, acompañó la incursión policial en la que la fuerza pública hirió a numerosas personas, lanzó gases afectando a bebés, niñas y niños, incendió las viviendas, los muebles, incluso se incineró e hirió a animales domésticos de las familias ocupantes. Luego de estos hechos, en un día de lluvia, las familias quedaron

20 Ministerio del Interior, 19 de setiembre de 2019. Disponible en <http://www.mdi.gov.py/index.php/component/kz/item/11787-dejan-sin-efecto-protocolo-utilizado-en-procedimientos-de-desalojo-de-inmuebles-invadidos>.

21 ABC Color, 19 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/2019/09/20/protocolo-que-dilataba-ejecucion-de-orden-de-desalojo-queda-sin-efecto/>.

22 Luque Noticias, 7 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.luquenoticias.com.py/2019/03/07/masiva-imputacion-de-invasores-luquenos/>.

a la intemperie, en total desprotección, incluyendo a los niños y las niñas. Posteriormente, cuatrocientas familias se reorganizaron en un campamento, conformando la comisión vecinal Guillermo Jesús, en memoria de un bebé que falleció días después del violento desalojo.

El 13 de mayo de 2019 fue presentado el proyecto de ley “Que declara de interés social sujeto a expropiación parte el inmueble con finca N.º 1296/18 con padrones 58 y 4.440 respectivamente, que fue ocupada por la comisión vecinal Guillermo Jesús con 400 familias posteriormente desalojadas en la compañía Isla Bogado, del distrito de Luque”.<sup>23</sup> El proyecto de ley fue aprobado con modificaciones en sesión de fecha 1 de agosto de 2019 y girado a la Cámara de Diputados. La Comisión de Asuntos Municipales y Departamentales de la Cámara Baja recomendó su aprobación, a través de un dictamen de fecha 19 de septiembre de 2019.<sup>24</sup>

### **COMUNIDAD SANTA LIBRADA DE CAPIATÁ**

El 5 de junio de 2019, la comunidad Santa Librada del distrito de Capiatá, conformada por más de 200 familias, con una antigüedad de asentamiento de más de 13 años, fue “desalojada” o mejor dicho “cesada del *flagrante* hecho punible de invasión de inmueble de ajeno”<sup>25</sup>, aunque el asentamiento ya era bastante antiguo y no podría hablarse de *flagrancia* como tal.

### **COMUNIDAD PATRIA NUEVA DE ITAUGUÁ: LA CORRUPCIÓN Y LA ESPECULACIÓN INMOBILIARIA DETRÁS DE LOS INTENTOS DE DESALOJO**

Trescientas familias, en su mayoría productoras de alimentos a escala familiar, conforman la comunidad Patria Nueva II. Este territorio social comenzó a constituirse en el año 2005, cuando familias agricultoras sin tierra empezaron a cultivar y producir hortalizas y otros tipos de alimentos en parte de la Finca N.º 1031 - Padrón N.º 82, de la compañía Mbocayaty del distrito de Itauguá. Unos años después, a partir de un convenio interinstitucional, unas sesenta familias agricultoras, integrantes de la Asociación de Productores Itauguá Poty, pudieron producir alimentos diversificados en doce hectáreas de tierra correspondientes a la misma finca. (Proyecto de ley con N.º de Expediente S-198612) .

23 Presentado por la senadora Esperanza Martínez y los senadores Sixto Pereira, Carlos Filizzola, Fernando Lugo, Hugo Richer y Jorge Querey.

24 Sistema de Información Legislativa, Expediente S-198587, disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116413>

25 Última Hora, 5 de junio de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/desalojan-familias-un-asentamiento-capiata-n2823706.html>.

El Convenio de Cooperación entre la Dirección del Servicio Agropecuario de las Fuerzas Armadas (Diseragro) y la Intendencia Municipal de Itauguá fue suscrito el 17 de febrero del año 2009. A través del mismo, la Diseragro autorizaba el usufructo de 12 (doce) hectáreas de la Finca N.º 1031 para la realización de trabajos de producción agrícola por parte de la Asociación de Productores Itauguá Poty, bajo la gerencia de la Municipalidad de Itauguá. El convenio fue suscrito por el Director General del Servicio Agropecuario (Diseragro), el intendente municipal de Itauguá, y el secretario general de la Municipalidad de Itauguá.

En el año 2017, las familias productoras comenzaron a recibir amenazas y hostigamientos de parte de una supuesta dueña del terreno; luego de representantes de una inmobiliaria. Las agresiones llegaron a la destrucción de parte de los cultivos de las productoras y productores asociados, sin que la Asociación, de la cual es miembro el Comité de Mujeres “Kuña Guapa”, haya recibido ningún documento judicial que autorice dicho atropello, ilegal conforme al ordenamiento jurídico vigente en el país. Los orígenes de la transferencia fraudulenta de la Finca N.º 1031 se remontan al Decreto N.º 6845 del 20 de diciembre de 2005, del Ministerio de Defensa Nacional - Presidencia de la República, por el cual se autoriza la permuta de la finca N.º 340 del distrito de Mariano Roque Alonso, de una superficie de 12.642 m<sup>2</sup>, actualmente asiento del CIMEE, propiedad de la señora María del Carmen Saccarello de Ramírez, por la finca N.º 1031, del distrito de Itauguá, de 15 hectáreas 5.460 m<sup>2</sup> de superficie, propiedad del Estado Paraguayo –Ministerio de Defensa Nacional– bajo control de la Dirección del Servicio Agropecuario.

Con relación a la ilegalidad de dicho decreto, cabe mencionar lo señalado en el documento administrativo de Estudio e Informe N.º 25/15, de fecha 11 de agosto de 2015, del Departamento de Patrimonio de la Dirección del Servicio Agropecuario de las (Diseragro) de las Fuerzas Armadas (FF.AA.). En dicho informe se solicita la Derogación o Nulidad del Decreto N.º 6845 de fecha 20 de diciembre de 2005, referente a la permuta de la Finca N.º 1031 a favor de la señora María del Carmen Sacarello.<sup>26</sup>

Pese a los argumentos legales expuestos en el citado estudio e informe del Departamento de Patrimonio de la Diseragro, de fecha 11 de agosto de 2015, el titular del Ministerio de Defensa, Diógenes Martínez, decidió formalizar

<sup>26</sup> En el análisis del estudio, al cotejar la autorización de permuta contenida en el Decreto N.º 6845, se señala: “i. Considerando las dimensiones de ambos inmuebles en cuestión [...] fácilmente se deduce que el inmueble asiento del Destacamento de Itauguá tiene una dimensión y valor mucho mayor que la Finca N.º 340 De Mariano Roque Alonso, propiedad de la señora María del Carmen Sacarello. j. Que las disposiciones estipuladas en el manual de Normas y Procedimientos en el Decreto N.º 20132/03 en su parte final dice: “En los citados casos se podrá realizar la operación con bienes de igual o mayor valor a ser ENTREGADO AL ESTADO. El monto de la operación no debe superar lo establecido por el artículo 192º inc. c) de la Ley N.º 25/91, de dos mil salarios mínimos legales establecidos para actividades diversas no especificadas, y demás disposiciones legales vigentes. Por lo que se agrega los estudios [...] en evaluación de ambos inmuebles, tanto el de la Finca N.º 340 de Mariano Roque Alonso y el de la Finca N.º 1031 de Itauguá, en forma actualizada [...]”.

el contrato privado de permuta entre el Ministerio de Defensa y la señora María del Carmen Sacarello de Ramírez. La valuación de las fincas evidenciaba el amplio perjuicio patrimonial que la permuta implicaba para el Estado, entregando el Ministerio de Defensa un bien valuado en 1.500 millones de guaraníes y recibiendo un inmueble valuado en 208 millones de guaraníes. Además, la apreciación del valor del inmueble perteneciente a las Fuerzas Armadas no se limita a la cotización de su valor mercantil, sino que involucra un elevado interés social, al tratarse de un predio legalmente utilizado para la producción de alimentos por decenas de familias desde hace varios años. (Proyecto de ley con N.º de Expediente S-198612).

Tras la realización del contrato de permuta, viciado de nulidad, la señora María del Carmen Sacarello de Ramírez habría vendido la totalidad de la Finca N.º 1031 a la señora María Beatriz Sacarello de Hornung, por un monto irrisorio. Luego, María Beatriz Sacarello de Hornung habría vendido el 30% del inmueble a Rodan S.R.L. por G. 1.000.000.000. Estas operaciones evidenciarían connivencia entre la permutante y la posterior adquirente, así como un importante enriquecimiento patrimonial, producto de la permuta y la posterior venta de parte de la finca a una empresa inmobiliaria. (Proyecto de ley con N.º de Expediente S-198612).

En fecha 21 de mayo de 2019 fue presentado en la Cámara de Senadores el proyecto de ley “Que declara de interés social y expropia a favor del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) para ser transferido a sus actuales ocupantes, la Finca N.º 1031, Padrón N.º 82, de la Compañía Mbocayaty Sur, del distrito de Itauguá, Departamento Central”<sup>27</sup> En la actualidad, el proyecto de expropiación está en curso, funcionarios del MUVH fueron a realizar verificaciones y censos que estarán remitiendo a la Cámara de Senadores del Congreso Nacional para el tratamiento posterior.

Representantes de la comunidad Patria Nueva II y de organizaciones que luchan por la vivienda digna presentaron una denuncia penal ante la Fiscalía Zonal de Itauguá en fecha 18 de julio de 2018, por los hechos punibles de estafa y lesión de confianza. Asimismo, fue presentada una Nota a la fiscalía general del Estado en fecha 20 de junio de 2019, informando sobre la denuncia presentada en fecha 18 de julio de 2018, solicitando a la máxima autoridad del Ministerio Público dar seguimiento al trámite dado a la denuncia referida con el fin de evitar la impunidad de los hechos de corrupción. (Proyecto de ley con N.º de Expediente S-198612).

---

27 Presentado por los senadores Sixto Pereira y José Ledesma. Sistema de Información Legislativa, Expediente S-198612, disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116504>.

Según manifiestan los líderes de la comunidad, mientras no han existido avances en la investigación penal sobre los hechos de corrupción, el 1 de octubre de 2019, la agente fiscal Blanca Aquino intimó a las familias de la comunidad a abandonar sus viviendas, fijando para la mañana del 2 de octubre la realización del operativo fiscal-policial de “cese del hecho antijurídico”. Esta orden fiscal se emitió, pese a existir un proyecto de ley de expropiación en pleno trámite constitucional; de encontrarse en plena sustanciación un Interdicto de Retener la Posesión en favor de la comunidad, interpuesto el 24 de junio de 2019, ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Laboral, Primer Turno, Secretaría 2, del distrito de Capiatá; existiendo además una orden del juez civil competente de correr traslado del Incidente de Cuestión Prejudicial, promovido ante el Juzgado de Primera Instancia, Primer Turno, Sría. 2, Capiatá, “en la causa N.º 1945/2018 identificada como M.P. c/ Jorge Ramón Portillo y otros s/ h. p. de invasión de inmueble ajeno”, contra la agente fiscal Milena Basualdo asignada a la Unidad Penal N.º 1 de la Fiscalía Zonal de Itauguá”. Ante la formulación urgente de manifestaciones a la agente fiscal de Itauguá, por parte de representantes de las familias de la comunidad, con el apoyo de organizaciones sociales y de derechos humanos, el operativo fue suspendido. De manera tal que las amenazas continúan poniendo en alerta a la sociedad civil ante cualquier nueva eventualidad, y dicha situación de por sí configura un contexto violento en cuanto al derecho humano fundamental de acceso a la tierra y a un entorno de vida digno.

## CONCLUSIONES

El Estado paraguayo persiste en las prácticas de desalojos violentos, utilizando de manera espuria los procesos penales y el argumento de la “flagrancia”, cuando en realidad debería darse curso a vías civiles, con amplia defensa en juicio de las comunidades que tienen considerable antigüedad en los distintos asentamientos del campo y de la ciudad. Asimismo, a todo lo largo del año 2019 tampoco se ha solucionado el problema del acceso a la vivienda de las comunidades urbanas asentadas en tierras fiscales o municipales, como el caso de las comunidades bañadenses, tampoco se ha dado una solución al problema de la inundación protegiendo a dicha población, por lo cual también se configura una violación al derecho constitucional y humano de vivir en un entorno de vida saludable y digno.

En Paraguay, la única vía para proceder legalmente a la restitución de inmueble a través de desalojos es por medio de una orden de juez utilizando siempre una vía civil. En cualquier estado liberal, democrático no hay modo legal de proceder a una restitución de inmueble vía desalojo, si esta orden no es dictada por un juez. Los operativos fiscales-policiales para el cese de

hechos punibles de invasión de inmueble ajeno en el Paraguay, sólo se circunscriben a ocupaciones y asentamientos precarios, afectando a miles de familias de escasos recursos. No se circunscriben a otros conflictos de tierra vinculados a los sectores con más recursos materiales de la sociedad.

## **RECOMENDACIONES AL ESTADO PARAGUAYO**

- Aumentar el presupuesto para viviendas en el MUVH.
- Priorizar desde el MUVH la construcción de proyectos habitacionales dirigidos a los estratos populares antes que a sectores de clase media, pues estos últimos poseen mayor capacidad adquisitiva material.
- Promover prácticas de los operadores de justicia, a fin de que los conflictos se desplacen del ámbito fiscal/penal a otros fueros, tal como la ley señala.
- Impulsar leyes, acuerdos, planes institucionales y protocolos que necesariamente contemplen acuerdos de negociación para reubicación consensuada, traslado y asistencia humanitaria para con las familias que, en última instancia, deben desocupar predios tras sentencias civiles-judiciales, así como lo garantiza la Observación 7 del CDESC.
- Asignar mayor presupuesto para compras de tierras al MUVH, asimismo, para todos los programas del Indi y del Indert.
- Elaborar y aplicar sistemas de censos relativos al universo total de familias sin tierra y sin viviendas en Paraguay, así como del universo de tierras públicas y/o con precios accesibles para planes de accesibilidad.
- Reactivar el programa de Fondos Rotatorios para la administración y expansión de los Bancos de Tierras del Ministerio de Desarrollo Social o del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat.
- Establecer un sistema de regularización y de titulación masiva para familias asentadas en los bañados y asentamientos con más de 5 años de antigüedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- BASE Investigaciones Sociales (2019) *Desalojos forzados, otra práctica ilegal del Estado Paraguayo*. Asunción: BASE-IS.
- DGEEC - Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2015). Paraguay. *Proyección de la población nacional, áreas urbana y rural por sexo y edad 2000 - 2025*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- DGEEC - Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2011). *Precenso Nacional de Población y Viviendas 2011*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Gilbert, Jérémie (2013). Derecho a la tierra como derecho humano: argumentos a favor de un derecho específico a la tierra. En *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*. Vol. 10. N.º 18. San Pablo: Conectas Derechos Humanos.
- Guereña, Arantxa; Villagra, Luis Rojas (2016). *Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay*. Asunción: OXFAM.
- Proyecto de ley con N.º de Expediente S-198612. Cámara de Senadores. Ingresado el 21/05/2019: "Que declara de interés social y expropia a favor del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) para ser transferido a sus actuales ocupantes, la finca N.º 1031, padrón N.º 82, de la Compañía Mbocayaty Sur, del distrito de Itauguá, departamento Central".
- Villagra, Luis Rojas (2019). *El Bañado: vida y arraigo en disputa. Territorios, desigualdades sociales y derechos humanos*. Asunción: Servicio Paz y Justicia.



REFORMA AGRARIA

# LA NEGACIÓN DEL DERECHO: CADA VEZ MÁS LEJOS DEL PROGRAMA CONSTITUCIONAL



Los factores político-institucionales y jurídicos que propician el acaparamiento de tierras en Paraguay se han mantenido durante el periodo analizado en este informe. Igualmente, el último año se caracterizó por una acentuada política de desalojos forzosos de comunidades campesinas y urbanas. De igual forma, resultó preocupante la constatación del elevado nivel de subordinación del Gobierno a las exigencias de sectores dedicados al agronegocio. Una muestra de ello fue la participación de altas autoridades judiciales en tomas de posición política promovidas por ese sector, que apuntan a realizar expulsiones más rápidas de las familias campesinas en los conflictos de tierra. Esto es de suma gravedad para el Estado constitucional de derecho.

Milena Pereira Fukuoka y Abel Areco

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La Constitución de la República del Paraguay de 1992 (CN) es el documento normativo que expresa el acuerdo político en el cual se fundamenta la legitimidad del poder estatal: las reglas que se adoptan para el funcionamiento del Estado y los fines que la sociedad busca alcanzar, esto es, el programa de derechos en cuyo desarrollo progresivo la sociedad visualiza el porvenir deseado.

Como parte del programa de derechos formulado hace más de 25 años, la ley suprema reconoce las especiales y desventajosas condiciones de subsistencia de la población campesina en el país, estableciendo derechos con contenido específico de los cuales son titulares las personas campesinas. La reforma agraria es definida constitucionalmente como un fin y un resultado: “la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación”. Especialmente, en los artículos 114 y 115 se consagran numerosas garantías para efectivizar el derecho campesino de inclusión económica y social, en forma de directrices y de medidas de política pública de carácter obligatorio:

- adopción de sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra;
- adopción de un sistema tributario y de otras medidas que desalienten el latifundio;
- racionalización y regularización del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo para impedir su degradación, así como el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada;
- programación de asentamientos campesinos, adjudicación de parcelas de tierras en propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria, previendo la infraestructura necesaria para su asentamiento y arraigo, con énfasis en la vialidad, la educación y la salud; establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos al productor primario;
- otorgamiento de créditos agropecuarios, a bajo costo y sin intermediarios;
- creación del seguro agrícola;
- defensa y la preservación del ambiente;
- apoyo a la mujer campesina, participación de la mujer campesina, en igualdad con el hombre, en los planes de la reforma agraria;

<sup>1</sup> Incluye marco jurídico.

- participación de los sujetos de la reforma agraria en el respectivo proceso, y promoción de las organizaciones campesinas en defensa de sus intereses económicos, sociales y culturales;
- educación del agricultor y de su familia, a fin de capacitarlos como agentes activos del desarrollo nacional;
- creación de centros regionales para el estudio y tipificación agrológica de suelos, para establecer los rubros agrícolas en las regiones aptas;
- adopción de políticas que estimulen el interés de la población en las tareas agropecuarias, creando centros de capacitación profesional en áreas rurales.

Además de estas garantías de rango constitucional, el proceso de especificación de los derechos individuales y colectivos de las personas campesinas se ha fortalecido en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos. La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los derechos de las y los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales (DDC) el 17 de diciembre de 2018<sup>2</sup>.

La DDC amplía el sistema internacional de protección de derechos humanos, desarrollado desde 1948, al reconocer de manera explícita y clara una serie de derechos cuya garantía resulta fundamental para las campesinas y los campesinos: el derecho a la tierra y a la protección contra desalojos forzosos, el derecho (colectivo e individual) a las semillas, al agua para la agricultura, a la información y a la tecnología, a la protección en el acceso y la participación en los mercados y en la definición de precios justos y estables para sus productos, el derecho a la soberanía alimentaria, a la biodiversidad, a la protección frente a la degradación ambiental, el derecho a no usar agrotóxicos y a no ser expuestos a estas sustancias. Varios de estos derechos son nuevos, pues es la primera vez que se establecen en una normativa internacional (BASE-IS y FIAN Internacional, 2019).

Las obligaciones jurídicas del Estado de garantizar los derechos humanos de las personas campesinas en el Paraguay se ven reforzadas con lo dispuesto en la Declaración. A más de ello, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por los Estados miembros de las Naciones Unidas, incluye como parte del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas), la Meta 1.4. Esta Meta es de máxima relevancia para el Paraguay, pues busca garantizar que todos los hombres y las mujeres, en particular quienes se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad,

2 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos, las campesinas y otras personas que trabajan en las zonas rurales. Disponible en <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2019/06/UN-Delcaration-on-Peasants-Rights-Dec-2018-ES.pdf>.

tengan los mismos derechos a los recursos económicos y al acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes. Los avances en dicha meta se miden a través del Indicador 1.4.2, relativo a la proporción de la población total adulta con derechos de tenencia segura sobre la tierra, con documentación legalmente reconocida y que percibe que sus derechos sobre la tierra son seguros, por sexo y tipo de tenencia. Se evidencia de este modo la relación existente entre inseguridad en la tenencia de la tierra y pobreza, y la relevancia de contar con políticas públicas orientadas a la regularización jurídica dominial de los asentamientos precarios en el país.

Por todo lo expuesto, la cada vez más explícita política estatal de desalojos forzosos contra comunidades campesinas y urbanas niega el derecho constitucional y convencional vigente, generando retrocesos en la Meta 1.4 de la Agenda 2030.

Resulta evidente que, en el país, pese a tener rango constitucional, los derechos campesinos no son reconocidos en la práctica ni su tutela es desarrollada siquiera por los órganos jurisdiccionales y las agencias especializadas en derechos humanos.

Además de los impactos en las condiciones de vida del campesinado, esta contradicción tan evidente entre lo que disponen las normas legales, lo que se hace efectivamente desde el Estado y la situación real de desprotección de las personas campesinas en sus derechos fundamentales, tiene implicancias en términos del sistema democrático. Si las personas constatan que lo que establece la Constitución Nacional no obliga a nadie, que es un instrumento que no se aplica en la realidad, la cultura política y jurídica que constituye el sostén de una convivencia democrática y respetuosa de los derechos humanos se ve afectada.

El histórico Dictamen del Comité de Derechos Humanos, adoptado el 25 de julio de 2019 en el caso Portillo y otros versus Paraguay, pone de manifiesto las condiciones estructurales que vulneran los derechos humanos del campesinado en el país.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO**

El periodo bajo análisis se ha caracterizado por la continuidad de los factores político-institucionales y jurídicos que favorecen el acaparamiento de tierras en el país, y por la acentuación de la política de desalojos forzosos de comunidades campesinas y urbanas.

La particularidad más resaltante ha sido el nivel de subordinación del poder gubernamental a las exigencias de la Asociación Rural del Paraguay y de otras cámaras vinculadas al agronegocio, negando las causas de la problemática campesina y reconociendo como únicos interlocutores a las y los representantes del sector agroganadero. El grado de exclusión de las organizaciones que representan los intereses del campesinado en discusiones directamente vinculadas a problemáticas del sector vulnera el derecho de participación social, especialmente garantizado a las personas campesinas, así como el principio constitucional de democracia pluralista.

En términos del Estado de derecho, la participación de autoridades e integrantes de la Corte Suprema de Justicia en una reunión política con ministros del Poder Ejecutivo y representantes de gremios agroganaderos, en la que se concluyó con una toma de posición en favor de medidas estatales que faciliten expulsiones más rápidas de las familias campesinas en los conflictos de tierra, distorsiona el rol de garante de la Constitución que corresponde a la CSJ, al tiempo de afectar la imparcialidad exigida en el cumplimiento de sus competencias jurisdiccionales. Este estado de cosas debilita aún más las condiciones institucionales para el cumplimiento de la obligación jurisdiccional de protección de derechos, pues el Poder Judicial es un órgano de garantía cuya legitimidad deviene, no de la representación política, sino de la estricta sujeción al orden jurídico.

## CONTINUIDADES CENTRALES

**OMISIÓN DE DEFINIR LEGALMENTE EL LATIFUNDIO.** El Poder Legislativo persiste en incumplir su deber de definir un parámetro objetivo para la identificación de latifundios en el Estatuto Agrario. Esta omisión inconstitucional dificulta y, en ciertos aspectos, impide la aplicación efectiva de las disposiciones constitucionales relativas a la reforma agraria y el combate al latifundio.

Para Brítez, la sanción del Estatuto Agrario de 2002, que suprimió el parámetro objetivo, generó profundos impactos:

[Fue una] catástrofe jurídica ya que se eliminó no sólo el latifundio sino el sistema latifundiaro vigente en el Paraguay, no en beneficio de los campesinos sin tierra, sino en directo beneficio de los latifundistas. Con esto, el latifundio ha quedado para la historia, ha dejado de existir (Brítez, 2012).

Los dos proyectos de ley de modificación del Estatuto Agrario presentados en 2019 también evitan definir el latifundio<sup>3</sup>.

### **SISTEMA TRIBUTARIO EXTREMADAMENTE REGRESIVO EN MATERIA DE TIERRAS.**

En septiembre de 2019 fue sancionada y promulgada la Ley N.º 6380 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”. Desde el Gobierno se ha postulado que la normativa apuntaba a la reforma y modernización del sistema tributario en el país. Sin embargo, la reforma tributaria no ha incluido modificaciones con relación al impuesto inmobiliario.

Por las deficiencias en la formulación y aplicación de dicho impuesto, el sistema tributario vigente contradice el mandato constitucional expreso que establece que el mismo debe ser un instrumento de política pública que desaliente el latifundio (art. 115 inc. 1). Como señalan especialistas en la materia, una mayor presión tributaria en el impuesto inmobiliario a las propiedades rurales estimularía una transformación en la estructura de tenencia de la tierra y una mejor distribución de este recurso:

[E]l impuesto inmobiliario a las propiedades rurales es exiguo (según información del Servicio Nacional de Catastro recaudó solo US\$ 10 millones en 2015), lo que se convierte en una de las causas de la escasa productividad de determinadas tierras, ya que no hay una presión fiscal que obligue a explotarlas, especialmente en el caso de los grandes inmuebles. Pero tampoco aquellas propiedades que tienen alta producción y generan externalidades negativas contribuyen al fisco como deberían. Una mayor presión tributaria en este impuesto obligaría a replantear el esquema de tenencia y producción de la tierra, mejorando la distribución de la misma (Borda y Caballero, 2018: 25).

La fuerte resistencia de propietarios y propietarias de grandes inmuebles a una contribución tributaria más equitativa, pese a que se trata de un impuesto bajo, bloquea avances hacia una mayor justicia fiscal.

[L]os valores fiscales de las tierras, que sirven de base para el cobro de impuesto, están muy por debajo de los precios de mercado de los inmuebles rurales. La reciente Ley 5.513/2015, que modifica los tributos municipales elevó entre 3,4 y 4 veces los valores fiscales de los inmuebles rurales, que eran extremadamente bajos, pero la disputa entre intendentes y propietarios de grandes inmuebles, causada por esa medida, hizo que dichas bases impositivas fueran modificadas nuevamente mediante varios decretos del Poder Ejecutivo.

3 Proyecto de Ley “Que modifica los artículos 38, 57 y 58 de la Ley N.º 1863/02; Que establece el Estatuto Agrario, modificada por las Leyes N.º 2002/02, N.º 4988/13, N.º 5205/14, N.º 5881/17 y N.º 6081/18”, presentado por el diputado Edgar Ortiz en fecha 8 de abril de 2019; y Proyecto de Ley “Que modifica y amplía la Ley N.º 2531/04 que modifica el artículo 16 de la Ley N.º 2002/02, que modifica varios artículos de la Ley N.º 1863/02, y los artículos 17, 58, 90 y 93 de la Ley N.º 1863/02 que establece el Estatuto Agrario, la Ley N.º 5881/17 que modifica el artículo 56 de la Ley N.º 1863/02 que establece el Estatuto Agrario modificada por las Leyes N.º 2002/02 y N.º 4988/13 que modifica y amplía los artículos 19, 20, 26, 47, 49, 59, 74, 88, 95, 106 y 108 de la Ley N.º 1863/02”, presentado por los diputados Hugo Capurro, Pastor Soria y Avelino Dávalos el 10 de junio de 2019.

Esto demostró que, aun siendo bajo el impuesto, hay fuerte resistencia a su incremento. Queda por evaluar el impacto del aumento del precio fiscal sobre la recaudación del impuesto inmobiliario en fincas rurales y, eventualmente, realizar algunos ajustes para los grandes inmuebles y latifundios, conforme a la implementación de un nuevo catastro (Borda y Caballero, 2018: 26).

**CORRUPCIÓN INSTITUCIONAL SOBRE TIERRAS AGRARIAS.** La corrupción imperante en las políticas de colonización agraria ha sido una característica central de las mismas desde la dictadura stronista. La detallada identificación y documentación por la Comisión de Verdad y Justicia de las tierras mal habidas, adjudicadas fraudulentamente por instituciones estatales entre 1954 y 2003<sup>4</sup>, no ha evitado que dichas malversaciones continúen en la completa impunidad y los detentadores disfrutando de los beneficios obtenidos. En los últimos años, se ha evidenciado la continuidad de todo tipo de prácticas orientadas a la malversación de recursos públicos destinados a la política agraria.

El expresidente del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), Justo Cárdenas, ha sido procesado por enriquecimiento ilícito y lavado de dinero.

Ya en el actual Gobierno, el 8 de octubre de 2019, Horacio Manuel Torres presentó renuncia a su cargo de presidente del Indert. El funcionario había sido involucrado en una denuncia relativa a adjudicaciones irregulares de tierra y pedidos de coimas desde la institución<sup>5</sup>.

Los hechos de corrupción en torno a las tierras de Mbuyapey, adquiridas por el Indert en 2014 para ser destinadas a la reforma agraria, evidencian no solo el perjuicio patrimonial al Estado, y la afectación del derecho de acceso a tierra de las y los sujetos de la reforma agraria, sino la acentuación de los conflictos sociales y las violaciones de derechos civiles del campesinado que la corrupción propicia. Este análisis se efectúa al tratar el caso de los asentamientos Primero de Marzo, Jerovia Pyahu y Santa Librada, desalojados en junio de 2019.

## POLÍTICA DE DESALOJOS FORZOSOS

Decenas de desalojos forzosos de comunidades rurales, campesinas e indígenas, se han efectuado en los catorce meses de gobierno de Mario Abdo Benítez<sup>6</sup>. El 19 de septiembre de 2019 se efectuó una reunión interinstitucional, convocada por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, en la que parti-

4 Comisión de Verdad y Justicia, Paraguay (2008). *Informe Final – Anive haguã oiko*, Tomos I y IV. Asunción: CVJ.

5 Última Hora, 8 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/horacio-torres-renuncia-como-titular-del-indert-escandalo-coimas-n2848159.html>.

6 Observatorio de Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos de Base Investigaciones Sociales.

ciparon otros ministros de la CSJ, la Fiscalía General del Estado, el ministro del Interior y representantes de la Asociación Rural del Paraguay, la Unión de Gremios de la Producción y la Unión Industrial Paraguaya (UIP). En dicha reunión, acordaron dejar sin efecto el Plan de Acción Conjunta para casos de Hechos Punibles de Invasión de Inmueble Ajeno, porque consideraron que obstaculizaba el ejercicio oportuno de la acción penal del Estado y entolecía la realización de desalojos<sup>7</sup>.

Este Plan de Acción Conjunta es el instrumento que el Ministerio Público ha presentado desde el año 2012 como reglamentación jurídica que justifica su accionar en la comisión de desalojos. El Ministerio Público es el órgano que dirige la persecución e investigación de delitos y crímenes ante los órganos jurisdiccionales, teniendo prohibido arrogarse funciones jurisdiccionales. En Paraguay, los jueces penales carecen de competencia para ordenar restituciones de inmueble como medida cautelar durante el procedimiento penal, pues ello no está estipulado en el Código Procesal Penal. La única vía legal para proceder a la restitución de inmuebles a través de desalojos es vía jurisdicción civil.

Los desalojos fiscales violan el principio de legalidad, el propio criterio de validez formal de la acción estatal, pues se efectúan por funcionarios que carecen de competencia legal para resolver conflictos sobre tenencia de tierra y para ordenar desalojos. También vulneran todos los demás estándares internacionales de derechos humanos.

Durante el gobierno de Abdo Benítez, el Ministerio del Interior ha tenido un rol protagónico en el impulso y la ejecución de la política de desalojos forzosos contra comunidades. Tras la reunión interinstitucional del 19 de septiembre de 2019, el entonces titular del Ministerio del Interior, Juan Ernesto Villamayor, señalaba:

Desde que entré al ministerio hemos desalojado a 2.700 familias. Sin el protocolo lo hubiéramos hecho más rápido. Tenemos más de 800 propiedades invadidas, donde debemos determinar el número de familias. Si sometemos todo eso a protocolo, en lugar de disminuir, en 5 años vamos a entregar al próximo gobierno un país con más invasiones de las que existen hoy<sup>8</sup>.

7 Poder Judicial, 19 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.pj.gov.py/notas/17268-acuerdo-para-dejar-sin-efecto-protocolo-de-desalojos/>. / Ministerio del Interior, 19 de septiembre de 2019. Disponible en <http://www.mdi.gov.py/index.php/component/k2/item/11787-dejan-sin-efecto-protocolo-utilizado-en-procedimientos-de-desalojo-de-inmuebles-invadidos?tmpl=component&print=1>. / ABC Color, 19 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/09/19/dejan-sin-efecto-protocolo-ante-invasiones-y-los-desalojos-seran-mas-rapidos/>.

8 ABC Color, 20 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/2019/09/20/protocolo-que-dilataba-ejecucion-de-orden-de-desalojo-quedo-sin-efecto/>.

El 24 de septiembre de 2019 se suscribió un Acta de Acuerdo de Conclusión entre el Ministerio Público, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, por la cual se acordó dejar sin efecto el Plan de Acción Conjunta para casos de hechos punibles de invasión de inmueble ajeno de 2012 y su anexo de 2017.

En una declaración pública, el fiscal adjunto de Derechos Humanos, Ricardo Merlo, manifestó que, al dejar sin efecto el Plan de Acción Conjunta, la Policía Nacional procedería a operativizar los ceses del hecho antijurídico (a través de desalojos) ya sin presencia fiscal<sup>9</sup>. Esto implicaría que una institución no deliberante, como es la Policía, asuma funciones jurisdiccionales. Desde la fecha de suscripción del Acta, agentes fiscales han seguido desalojando comunidades campesinas y urbanas, aunque el Plan de Acción Conjunta ha sido formalmente suprimido.

En los desalojos fiscales que se desarrollan en el ámbito penal, las personas afectadas: i) no tienen posibilidades de acceso a ningún medio de protección legal, ii) son informadas acerca de la existencia del procedimiento en su contra con 24 horas de anticipación a la fecha del desahucio; iii) no pueden apelar resolución alguna porque la expulsión se efectúa sin ningún tipo de orden judicial de desalojo o restitución de inmueble, iv) el operativo fiscal-policial de desalojo se implementa sin ningún tipo de control judicial; y v) no existe ningún mecanismo institucional que garantice cuando menos la reubicación de las familias desalojadas en otro lugar. El procedimiento utilizado por el Ministerio Público para el lanzamiento de personas –incluyendo niñas, niños, personas mayores, personas con discapacidad– constituye un mecanismo de desalojo forzoso, a través del cual se vulneran los derechos civiles y los derechos humanos de carácter social de los que son titulares todas las personas<sup>10</sup>. Ha llegado a violarse, inclusive, el derecho humanitario, con la quema de viviendas, útiles escolares de niños, niñas y adolescentes, y otros bienes vitales de las familias afectadas.

Ninguna institución pública especializada en derechos humanos, de las que conforman el sistema nacional de protección de derechos humanos, se ha pronunciado formalmente hasta la fecha sobre la necesidad de que se comprenda lo que son los desalojos forzosos y se cumplan las recomendaciones internacionales que se han hecho llegar al Paraguay sobre implementar mecanismos de prevención de desalojos forzosos. En particular, existe un Recurso de Queja sobre la cuestión de los desalojos forzosos, presentado ante la Defensoría del Pueblo en fecha 19 de marzo de 2019, por representantes

9 RCC TV, 30 de septiembre de 2019, *Confrontados*. [Archivo de video]. Disponible en <https://www.facebook.com/rcctvpy/videos/718414525291246/> (minuto 42).

10 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997). *Observación general N.º 7* "El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos".

de organizaciones sociales y de derechos humanos, que hasta la fecha no ha recibido respuesta alguna.<sup>11</sup> En particular, el Defensor del Pueblo se ha negado a sentar una posición institucional sobre la legalidad de los desalojos ordenados por agentes fiscales.

## OTRAS MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA RELEVANTES

**LEY N.º 6286/19 “DE DEFENSA, RESTAURACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA”.** En mayo de 2019, fue promulgada la Ley N.º 6286/19, en estudio desde el año 2017. La normativa crea el Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería; el Sistema de Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura familiar Campesina; el Consejo Interinstitucional de la Agricultura Familiar Campesina y un Fondo solidario de reserva de tierras.

**NUEVO PROYECTO DE LEY DEL SEGURO AGRÍCOLA.** El 27 de junio de 2019 fue presentado el Proyecto de Ley “Que crea el seguro para la Agricultura Familiar Campesina”, por el senador Juan Afara y las senadoras Lilian Samaniego y Blanca Ovelar. El proyecto de normativa establece dos modalidades de seguro, el vinculado a líneas de créditos agrarios otorgadas por el Estado y el no vinculado a líneas de créditos agrarios. El Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina será la autoridad de aplicación de la ley<sup>12</sup>.

**PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DEL TIPO PENAL DE INVASIÓN DE INMUEBLE AJENO.** El 30 de septiembre de 2019 fue presentado el Proyecto de Ley “Que amplía el artículo 142 de Invasión de Inmueble Ajeno del Código Penal modificado por Ley N.º 3440/2018” por la senadora Desirée Masi y los senadores Pedro Arturo Santacruz, Paraguay Cubas y Víctor Ríos. En la exposición de motivos, el Proyecto de Ley menciona las denuncias formuladas ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores por organizaciones de derechos humanos y miembros de comunidades campesinas e indígenas, sobre desalojos forzosos, violentos e irregulares que son llevados a cabo por agentes fiscales. Asimismo, fundamenta la propuesta de modificación del artículo 142 del Código Penal, en la necesidad de delimitar las actuaciones del Ministerio Público, del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional, aclarando que en todos los casos subsiste la posibilidad de recurrir a la vía civil para la protección de los derechos reales o posesorios. La exposición de motivos señala expresamente que:

11 El Recurso de Queja se encuentra publicado en línea. Plataforma Social de Derechos Humanos, Memoria y Democracia. *Recurso de Queja sobre Desalojos Forzosos presentado a la Defensoría del Pueblo el 19-Marzo-2019*. Disponible en <https://es.scribd.com/document/409343614/Recurso-de-Queja-Desalojos-Forzosos-19-Marzo-2019-Def-Del-Pueblo>.

12 Sistema de Información Legislativa, Expediente N.º S-198725. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/117045>.

[E]n el sistema jurídico paraguayo la competencia para resolver conflictos sobre la restitución de inmuebles y ordenar desalojos corresponde a los magistrados del Fuero Civil, incluyendo expresamente los casos de desalojos de ocupantes precarios (Art. 621 CPC). Ello debe efectuarse a través de los procedimientos que componen el juicio civil de desalojo, reglados en los Arts. 621 al 634 del Código Procesal Civil vigente<sup>13</sup>.

La modificación propuesta apunta a que la denuncia penal por invasión de inmueble ajeno solo pueda ser planteada durante seis meses contados desde el inicio de la ocupación. Transcurrido ese término, deberá recurrirse a la vía civil. El proyecto de ley incluye una salvaguarda importante, estableciendo que: “Durante la sustanciación de dichas acciones, no serán ordenadas restituciones de inmuebles ni medidas cautelares que recayesen sobre los mismos, hasta tanto sea dictada resolución judicial sobre la procedencia del derecho invocado”<sup>14</sup>.

**Proyecto de Resolución para crear una comisión de investigación sobre tierras mal habidas.** En fecha 28 de octubre de 2019, el senador Enrique Salyn Buzarquis presentó el Proyecto de Resolución “Que crea una Comisión Especial para la investigación de títulos de propiedad de origen dudoso o tierras mal habidas en la República del Paraguay”. La Comisión tendría una duración de noventa días en los cuales podrá solicitar informes a instituciones públicas y privadas, y recibir denuncias de la ciudadanía, debiendo concluir sus labores elevando un informe conclusivo al pleno de la Cámara de Senadores<sup>15</sup>. En declaraciones publicadas, el senador aclaró el objetivo del Proyecto de Resolución presentado:

El objetivo de investigar el tema de las tierras malhabidas [sic] es defender la propiedad, la propiedad privada pero de los legítimos propietarios y terminar con el negociado y la mafia de la venta de las tierras del Estado paraguayo y por supuesto también la mafia que hay en el Catastro y en el Poder Judicial. Finalmente lo que nosotros queremos es que el Paraguay tenga un catastro de primer nivel y terminar con el problema de la tierra, porque no puede haber inversión si no hay seguridad jurídica con respecto a la tierra<sup>16</sup>.

13 Sistema de Información Legislativa. Expediente N.º S-199005. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/118474>.

14 *Ibíd.*

15 Sistema de Información Legislativa, Expediente N.º S-199107. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/118995>.

16 Paraguay Informa. 29 de octubre de 2019. Disponible en <https://paraguayinforma.com/2019/10/investigar-las-tierras-malhabidas-es-defender-la-propiedad-privada/>.

## EL SUFRIMIENTO CAMPESINO OCASIONADO POR LA CORRUPCIÓN Y EL MAL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES

**CASO DE LOS ASENTAMIENTOS EN PRIMERO DE MARZO, JEROVIA PYAHU Y SANTA LIBRADA (COMPAÑÍA ARROYO COSTA, MBUYAPEY)**<sup>17</sup>. En el año 2014, bajo la presidencia de Justo Pastor Cárdenas, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) adquirió 1.059 hectáreas de tierra en la compañía Arroyo Costa, distrito de Mbuyapey, Paraguarí. Las tierras fueron compradas para ser destinadas a los fines de la reforma agraria, esto es, para posibilitar que las familias campesinas tengan acceso a tierras. El precio de la compra fue de 5.824 millones de guaraníes, de los cuales el Estado paraguayo pagó 4.947 millones de guaraníes.

Unas 70 personas campesinas sin tierra se encontraban acampando en la localidad de Acahay, departamento de Paraguarí. Las mismas formaban parte del Movimiento Campesino Paraguayo (MCP). Conforme a lo señalado por referentes de esta organización, al haberse formalizado la compra de más de mil hectáreas de tierra destinadas a la colonización agraria en el mismo departamento, el señor Luis Meza, director regional del Indert de Paraguarí, instó a los campesinos y las campesinas a trasladarse a la Compañía Arroyo Costa y solicitar formalmente la adjudicación de tierras al Indert<sup>18</sup>. El campamento de familias sin tierra se trasladó a Mbuyapey y conformó la Comisión Vecinal Primero de Marzo, iniciando los trámites ante el Indert. En parte de las 1.059 hectáreas ya se encontraban viviendo unas 40 familias campesinas que eran antiguas pobladoras del lugar, de varias generaciones. Estas familias ya habían constituido la Comisión Vecinal Santa Librada y solicitado al Indert la adjudicación de lotes en su carácter de sujetos de la reforma agraria.

Los conflictos jurídicos se suscitaron cuando dueños y dueñas de establecimientos ganaderos denunciaron a las familias campesinas como invasoras de tierra y como responsables de varios delitos ante el Ministerio Público. Uno de dichos dueños, promovió un Interdicto de retener la posesión ante el Juzgado Civil, Comercial y Laboral de Paraguarí, que se transformó finalmente en un recurso de recobrar la posesión. El Indert no tuvo intervención en dicho procedimiento civil, pese a que contaba con título de propiedad sobre las tierras en cuestión.

17 Entrevista a Carlos Bareiro, miembro de la Conducción Nacional del Movimiento Campesino Paraguayo, 24 de septiembre de 2019. / Última Hora, 4 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/policias-habrian-dejado-maniatado-y-su-suerte-un-anciano-n2847534.html>. / Última Hora, 5 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/torres-se-aferra-al-cargo-y-ataca-cardenas-intentando-salir-foco-n2847598.html>.

18 A finales de agosto de 2019, Luis Meza fue desvinculado del Indert, ante la presión ejercida en su contra por la Asociación Rural del Paraguay y la Unión de Gremios de la Producción. Última Hora, 31 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/indert-desvincula-funcionario-la-crisis-arp-y-ugp-n2841229.html>.

De acuerdo a los hechos denunciados, en junio de 2019, la jueza de Primera Instancia en lo Civil, Liduvina Otazú, junto con policías y militares, se habría constituido en el asentamiento para proceder a aplicar el Interdicto en favor de las y los ganaderos. Nuevamente, el 26 de junio de 2019, en horas de la siesta, se efectuó un operativo en el que habrían intervenido 400 policías y militares, portando armas de grueso calibre, realizando disparos intimidatorios, y procediendo a quemar más de 30 viviendas precarias en las que vivían las familias campesinas. Las mismas tuvieron que huir hacia los montes por el temor de ser apresadas o heridas.

En septiembre de 2019, 56 campesinas y campesinos se encontraban imputados penalmente, incluyendo a varios de los pobladores y pobladoras antiguos. Decenas de dichas personas fueron detenidas. El 3 de octubre fue aprehendido Oscar Almada, dirigente del asentamiento Primero de Marzo, en un procedimiento del que ninguna autoridad pública se ha hecho responsable. Familiares de un hombre campesino de edad, José Eliecer Chávez, denunciaron que el mismo fue golpeado y maniatado por agentes policiales cuando se encontraba en su chacra. Su esposa y otra familiar se encontraban preparando el desayuno junto con Oscar Almada en la vivienda familiar, cuando vieron a cinco agentes con el rostro cubierto salir del monte. Conforme a lo señalado, los mismos no se identificaron, golpearon, tiraron al suelo y patearon a Almada, a quien se llevaron, luego de amenazar a la señora mayor que reclamó por lo que estaba ocurriendo. El MCP difundió la fotografía de Oscar Almada detenido, con evidentes signos de lesiones.

En fecha 4 de octubre de 2019, el entonces presidente del Indert, Horacio Torres, informó en una conferencia de prensa acerca de la denuncia penal que presentaría ante el Ministerio Público respecto de la compra de tierras de Arroyo Costa por irregularidades. Se habrían encontrado numerosos títulos superpuestos; en vez de 1.059 hectáreas se encontraron tras la mensura 850 hectáreas, de las cuales solo 303 hectáreas no estarían superpuestas.

**CASO PRIMERO DE MARZO (YVYRARBANA).** Esta comunidad cuenta en la actualidad con una población de aproximadamente 400 familias campesinas. Se trata de un asentamiento de hecho instalado en un inmueble de 4.499 hectáreas, en el que ya se cuenta con las infraestructuras básicas necesarias construidas por las personas asentadas<sup>19</sup>.

Este caso se viene describiendo con más detalles en los informes anuales anteriores de la Codehupy (Pereira Fukuoka, 2017: 324-325 y Pereira Fukuoka, 2018: 280). En el periodo bajo estudio, no se han registrados avances por parte del Estado para brindar seguridad jurídica a las pobladoras y pobladores

19 Base Investigaciones Sociales, 24 de septiembre de 2019, *Asentamiento Primero de Marzo*. [Archivo de video]. Disponible en <https://www.facebook.com/1381936375370074/videos/680196562478252/>.

de la comunidad. Por el contrario, en octubre de 2019, la Asociación de Productores Joaju, calificó de *farsante* al nuevo presidente del Indert, Abog. Mario Vega (designado el 9 de octubre de 2019, proviene de uno de los gremios más poderosos vinculados al agronegocio sojero, la Coordinadora Agrícola del Paraguay<sup>20</sup>), y denunció “trato humillante y persecución policial” recibida en la institución, así como la “negativa a acceder a una copia del expediente administrativo N.º 1144/12 Comisión Vecinal Sin Tierra Joaju”. La organización puso de manifiesto la arbitrariedad que impera en los procedimientos administrativos del Indert y los tratos contrarios a la dignidad a los cuales son sometidas las personas campesinas que buscan regularizar su tenencia de tierra. No solo se negó reiteradamente la copia del expediente que corresponde a la comunidad, sino que se constató que varios documentos presentados por la Comisión Vecinal no fueron anexados a dicho expediente. A más de ello, los delegados de la comunidad fueron interceptados por varios policías de investigación de delitos cuando salían del Instituto, uno de ellos recibió un golpe con el codo por parte de uno de los agentes, exigiéndosele su documento de identificación, como si se tratara de alguien sospechoso de cometer un delito. La Asociación de Productores Joaju concluyó su denuncia afirmando: “Pareciera ser que los funcionarios del INDERT, hoy son empleados de la Ganadera Pindó S.A, y no están para los sujetos de la Reforma Agraria”<sup>21</sup>.

## CONCLUSIONES

Pese a su rango constitucional, los derechos campesinos garantizados a través de la política de reforma agraria son sistemáticamente vulnerados en Paraguay.

La falta de implementación de las medidas de política pública ordenadas constitucionalmente, la promoción de desalojos forzosos por parte del Ministerio Público, y el generalizado incumplimiento por parte del Poder Judicial de su función de protección de los derechos humanos, en especial, en los casos de conflictos de tenencia de tierra son las principales causas institucionales de esas vulneraciones de derechos.

20 Base Investigaciones Sociales. Disponible en <http://www.baseis.org.py/abdo-pone-el-indert-en-manos-sojeros/>.

21 Asociación de Productores Joaju, 28 de octubre de 2019. [Facebook]. Disponible en <https://www.facebook.com/asociacionjoaju/photos/a.452335481995520/524006051495129/?type=3&theater>.

## RECOMENDACIONES

- Implementar las reformas legales pertinentes que garanticen una administración de justicia independiente y eficaz, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, evitando la influencia de la política partidaria y de otros sectores de poder<sup>22</sup>.
- Designar a un/a nuevo/a titular de la Defensoría del Pueblo, a través de un procedimiento de selección y nombramiento que garantice idoneidad para el cargo y que sea claro, transparente y participativo, cumpliendo con las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos al Paraguay.
- Sancionar una ley que limite el uso de la vía penal en los casos de ocupaciones de tierra.
- Establecer un mecanismo que prevenga y prohíba los desalojos forzosos de personas campesinas e indígenas en los conflictos de tierra, en cumplimiento de las recomendaciones al Estado paraguayo efectuadas por la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas en 2017.
- Cumplir las obligaciones emanadas del Dictamen del Comité de Derechos Humanos en el caso Portillo y otros versus Paraguay, incluyendo todas las medidas para la reparación y la no repetición de violaciones de derechos humanos similares.
- Crear la jurisdicción agroambiental que posibilite a las personas campesinas contar con recursos judiciales efectivos para la protección de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. A su vez, dicha jurisdicción posibilitará la recuperación de las tierras mal habidas para su posterior adjudicación a los legítimos sujetos de la reforma agraria.
- Reformar el impuesto inmobiliario del sector rural, de modo a tornarlo progresivo y acorde al mandato constitucional respecto de que el mismo debe desalentar el latifundio.
- Establecer mecanismos de monitoreo del ODS 1, Meta 1.4, Indicador 1.4.2 de la Agenda 2030, partiendo de un diagnóstico oficial acerca de la cantidad de asentamientos precarios rurales, urbanos y periurbanos existentes en el país, y la cantidad de personas que viven en los mismos. En base a dicho diagnóstico, es preciso desarrollar políticas públicas concretas, orientadas a la regularización jurídica dominial de los asentamientos precarios en el país, de modo a avanzar en la garantía del derecho humano a la vivienda digna y en la consecución de la Meta 1.4. de los ODS.

22 En coincidencia con la recomendación de la Comisión de Verdad y Justicia en materia de no repetición, medidas dirigidas al fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial.

## BIBLIOGRAFÍA

- BASE-IS y FIAN Internacional (2019). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos, las campesinas y otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Disponible en <http://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2019/07/Informe-especial-24-BASE.pdf>.
- Borda, Dionisio y Caballero, Manuel (2018). *Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación*. Asunción: CADEP.
- Brítez, Digno (2012). El empantanamiento de los procesos judiciales para la recuperación de las tierras mal habidas. En *Revista ACCIÓN*, N.º 323. Asunción: Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch.
- Comisión de Verdad y Justicia, Paraguay (2008). *Informe Final—Anive haguã oiko*, Tomos I y IV. Asunción: CVJ.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997). Observación general N.º 7 “*El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados*”.
- Comité de Derechos Humanos (2019). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*. Ref. CCPR/C/PRY/CO/4.
- Pereira Fukuoka, Milena (2017). Derecho a la reforma agraria: ¿Quién ejerce su defensa jurídica? En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos humanos en Paraguay 2017* (pp. 309-328). Asunción: Codehupy.
- Pereira Fukuoka, Milena (2018). La gobernanza de la tenencia de la tierra: nudo crítico para los derechos humanos en el Paraguay. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos humanos en Paraguay 2018* (pp. 267-282). Asunción: Codehupy.
- Rojas Villagra, Luis (2016). *Campesino rapé. Apuntes teóricos e históricos sobre el campesinado y la tierra en Paraguay*. Asunción: BASE-IS.

CAPÍTULO 3

# DERECHO A LA LIBERTAD





TRATA DE PERSONAS LABORAL Y SEXUAL  
DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

# **BUENAS INTENCIONES NO ALCANZAN, EL ESTADO DEBE ACTUAR DE VERDAD**



El Estado paraguayo viene manifestando desde hace décadas sus buenas intenciones en cuanto a sus responsabilidades vinculadas con la prevención y represión de los crímenes de explotación sexual y la trata interna e internacional de personas. En este sentido, ha firmado todos los acuerdos internacionales respectivos, y ha desarrollado una completa legislación reglamentaria. Pero llegada la hora de la verdad, cuando hay que hacer concretas esas intenciones, diseñando y presupuestando acciones, surgen los problemas, que hacen que la deuda que se mantiene con la sociedad, especialmente con las nuevas generaciones, vaya aumentando.

**Luis Caputo y Manuel Severo Cárdenas**

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA  
DE LA COORDINADORA POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (CDIA)

## INTRODUCCIÓN

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) alerta desde hace un tiempo que viene registrando un incremento muy notorio en los índices de explotación sexual y de trata interna e internacional de personas. Según el organismo, existen en la actualidad 40 millones de víctimas de algún tipo de esclavitud moderna, total dentro del cual las mujeres y niñas son absoluta mayoría, pues constituyen el 71% (casi 29 millones), además de otro 20% incluido en trabajos forzosos y un 7% en algún otro tipo de trata. Por otra parte, se estima que los niños, niñas y adolescentes (NNA), representan la cuarta parte de las víctimas de trabajos forzosos y matrimonios forzados en todo el mundo, y que el 99% de las víctimas de trabajo forzoso, específicamente en la industria de la explotación sexual, son mujeres.

Al hacer un sencillo cruzamiento estadístico, la OIT encuentra que las principales víctimas sometidas, son las mujeres y niñas más empobrecidas, las de color, las indígenas y las pertenecientes a minorías culturales. Como puede verse, el factor económico debe ser considerado un condicionante elemental en la configuración de la población más afectada por los crímenes de explotación sexual y trata, en cualquiera de sus modalidades. Por ello, la hipótesis fundamental del presente artículo plantea la existencia de una estrecha vinculación entre esos delitos y el proceso de empobrecimiento de enormes sectores sociales, mediante diversos instrumentos propios de la economía, entre los que se destaca el modelo *extractivista* agroexportador<sup>1</sup>.

En este sentido, en el contexto mundial y latinoamericano, el Paraguay ha optado –ya hace varios años– precisamente por la aplicación de este paradigma productivo para la organización de gran parte de su economía, generando con ello la lógica profundización de una desigualdad que ya es histórica y característica para este país, con índices que marcan cada vez con mayor nitidez la distancia que existe entre aquellos sectores de población que más tienen –por efecto de la concentración de la riqueza–, y aquellas mayorías totalmente excluidas, como consecuencia de su pauperización intencional.

Frente a esto, y teniendo en cuenta la hipótesis fundamental que anima estos párrafos, el Estado paraguayo ha planteado algunas acciones o muy tímidas o muy débiles, que se reducen a unos pocos programas específicos, que, además de no estar articulados en reales políticas públicas de prevención y

1 Este modelo está basado en la extracción de los recursos naturales de aquellos países considerados “no desarrollados”, para su utilización en la industria o el consumo en los países con mayor poderío tecnológico y militar. En este sentido, América Latina fue vista, ya desde la época de la conquista, como una fuente de recursos naturales (metales preciosos, azúcar, algodón, petróleo, etc.), cuya producción o extracción se veía, además, favorecida por la existencia de una mano de obra barata brindada por indígenas esclavizados y esclavos traídos desde el África. En la actualidad, el esquema sigue vigente de manera casi idéntica, pues la única diferencia es que la mano de obra barata se transformó en población excluida, categoría que afecta principalmente a las comunidades campesinas e indígenas, desplazadas de sus tierras por las grandes corporaciones dedicadas al cultivo intensivo de soja transgénica, por mencionar el fenómeno más visible dentro de este contexto.

represión de los crímenes de explotación sexual y trata, no cuentan con el presupuesto necesario para su sostenimiento en el tiempo, lo que lleva, en la práctica, a una situación de casi total abandono de segmentos completos de una sociedad, que sufre además todas las otras consecuencias de la extrema pobreza, que tienen que ver también con derechos humanos básicos, que así son conculcados sistemáticamente.

## MARCO JURÍDICO

El Paraguay cuenta, para la atención de los efectos de los crímenes de explotación sexual y trata, con un marco normativo pertinente y medianamente actualizado, mediante –sobre todo– la adhesión a los más importantes acuerdos internacionales en la materia, y la aprobación de varias leyes de aplicación y reglamentarias de esos instrumentos.

Además de lo consignado en el informe del año anterior (Codehupy, 2018), pueden destacarse los principales soportes jurídicos a nivel internacional y nacional en el campo de la explotación sexual, violencia y trata de personas, de donde se desprende un conjunto de compromisos asumidos por el Estado paraguayo para el reconocimiento y resguardo de los derechos y libertades asociadas a NNA como sujetos de derecho.

El primero de esos soportes es la Recomendación General N.º 33 del Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que incluye las condiciones para que las mujeres y niñas tengan el poder de reclamar sus derechos en varios ámbitos y dimensiones de la justicia. Entre esas condiciones está la fundamental, que consiste en garantizar la disponibilidad de tribunales de calidad en zonas remotas en todo el Estado, los que además deben ser seguros, y adaptados a las necesidades de las mujeres y las niñas, tal como se plantea en el primer punto de la introducción de dicho documento.

Esta recomendación hace un repaso de todos los aspectos que afectan particularmente a las mujeres, en tanto víctimas de una profunda discriminación, agravada por varios factores, entre los que también hay que considerar a los llamados “interseccionales” o compuestos, que incluyen, según se detalla en el punto 8:

la etnia y la raza, la condición de minoría o indígena, el color, la situación socioeconómica y/o las castas, el idioma, la religión o las creencias, la opinión política, el origen nacional, el estado civil y/o maternal, la localización urbana o rural, el estado de salud, la discapacidad, la propiedad de los bienes y el hecho de ser mujeres lesbianas, bisexuales, intersexuales. Estos factores in-

terseccionales dificultan a las mujeres pertenecientes a esos grupos el acceso a la justicia...

En el siguiente ítem se agregan otros factores a este largo listado, que no es completo por supuesto, destacando

el analfabetismo, la trata de mujeres, los conflictos armados, la búsqueda de asilo, los desplazamientos internos, la apatridia, las migraciones, las mujeres que encabezan hogares, la viudez, las que viven con el VIH/SIDA, la privación de libertad, la penalización de la prostitución, el alejamiento geográfico y la estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos...

Todos estos elementos mencionados siguen obstaculizando el acceso de las mujeres a la justicia, a pesar de los reclamos y declaraciones, y de las supuestas decisiones ya tomadas, que no han logrado modificar la situación de desamparo que sufren las víctimas, no solo de los delitos de explotación sexual y trata, sino de cualquier otro ataque a su dignidad o existencia misma.

## OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Por otra parte, el Estado paraguayo también suscribió la Agenda de Desarrollo 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la que, además de estipular un objetivo universal para la igualdad de género, el empoderamiento y promoción de las niñas y mujeres, cuenta con metas específicas<sup>2</sup> relacionadas a la trata de personas y otras pertinentes a la explotación de NNA, a saber:

**5.2** Eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos públicos y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

**8.7** Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2015 poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

**16.2** Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

Entonces, puede decirse que la legislación contempla buena parte de la enorme complejidad que caracteriza a los delitos de explotación sexual y trata de personas. Pero, como dice el refrán, “del dicho al hecho hay un largo trecho”.

<sup>2</sup> (ODS, 2015-2030).

Cabe preguntarse por las condiciones efectivas, los planes y programas, y la inversión requerida para que lo dispuesto por ese *corpus legal* se convierta en realidad, superando particularmente uno de sus principales obstáculos, que se ubica en la concepción de la mujer (sexista, sin perspectiva de género) que asumen en la práctica –no en el discurso– todos los sectores involucrados, en especial el estatal, pero también los que operan en el ámbito social y privado.

En este último sentido, es destacable un hecho trascendental y muy reciente. En julio de 2019, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, emitió sus observaciones<sup>3</sup> sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, que plantea un panorama sombrío, pues destacó la pobreza y falta de acceso a la educación y la salud entre otros flagelos que sufren las comunidades indígenas paraguayas. Además, se refirió a “la limitada participación de las mujeres en la vida pública y a las restricciones de los derechos reproductivos, así como a los abusos contra las garantías de la población por parte de las fuerzas de seguridad”.

En su continuidad, el texto es lapidario, pues –refiriéndose al Paraguay– indica que

preocupa al Comité la persistencia de la trata de personas en el Estado parte, afectando de manera particular a mujeres, especialmente de pueblos indígenas, niñas y niños, refugiados y solicitantes de asilo; la insuficiente protección y asistencia proporcionada a las víctimas en todas las regiones del país, y el escaso número de enjuiciamientos y condenas. Si bien el Comité reconoce los avances legislativos en materia de derechos laborales, le preocupan los informes relativos a la explotación laboral de los trabajadores domésticos, en particular de mujeres y niñas indígenas, así como la prevalencia de las peores formas de trabajo infantil, incluyendo el criadazgo.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO**

### **EL PROCESO ECONÓMICO QUE AFECTA A LOS DERECHOS DE LOS NNA Y MUJERES**

Teniendo en cuenta la existencia de un mercado mafioso que alienta el aumento de los crímenes definidos como explotación sexual y trata interna e internacional de personas, puede señalarse, en principio, que el problema está relacionado innegablemente con las condiciones sociales generadas por un modelo económico que se caracteriza por excluir mayorías y concentrar riquezas (CDIA, 2018).

3 Comité de Derechos Humanos Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay (20 de agosto de 2019) – Párrafos 32 y 33.

Esta vinculación no se limita al aspecto comercial, dentro del cual se incluye todo el proceso de captación y transporte de las víctimas desde sus lugares o países de origen, hasta los centros de recepción y posterior explotación, que pueden operar tanto dentro del territorio del país de origen –lo que constituye la “trata interna”, particularmente extendida en el Paraguay–, como en los grandes centros urbanos de países dedicados al “turismo de explotación sexual”, entre los que esta país también se cuenta.

Va más allá, hasta las causas primeras de una situación que termina produciendo la disponibilidad de los cuerpos de las víctimas para la explotación, disponibilidad que consiste en la naturalización del hecho de que exista una oferta de personas para las subastas que con ellas se hacen en los prostíbulos que constituyen el mercado de la explotación sexual y la trata.

Son las condiciones que surgen debido a la existencia de crecientes sectores de la sociedad, y sobre todo las nuevas generaciones sean sometidas a las más extremas situaciones de pobreza, exclusión y marginación<sup>4</sup>, de tal modo que sus individuos pierden hasta la conciencia de su dignidad y se disponen a resignar incluso el último de sus derechos, en pos de una supervivencia que, así, se convierte en lo contrario, pues se transforman en seres totalmente alienados, dóciles, prestos a ser esclavizados de todas las formas posibles<sup>5</sup>.

Ciertamente, la pobreza que afecta a ingentes cantidades de ciudadanos/as paraguayos/as, hacinados/as y abandonados/as en los cinturones de miseria que rodean los grandes centros urbanos, o despojados de todos los recursos que tradicionalmente les permitían gestionar su propio sustento en la campaña rural, no es solo el resultado de erráticas políticas macroeconómicas, o de errores de gestión en un modelo que, no ingenuamente, los tiene en cuenta como “capital humano”; sino que es la consecuencia esperada de un estricto programa de pauperización intencional, ejecutado con total precisión y dureza por ocultos y gigantescos poderes corporativos, que tienen suficiente fuerza como para instalar y desinstalar gobiernos, por ejemplo, si es que conviene a sus intereses.

4 Al respecto, Verónica Serafini (2019), señala que en el Paraguay “la persistencia de la pobreza, las múltiples formas de exclusión y las desigualdades” como las variables que hacen que, en este caso, mujeres adolescentes enfrenten diversos riesgos, entre ellos la explotación sexual y la trata; además, la desigualdad hasta ahora no está en la agenda pública. Los programas existentes –focalizados y reducidos en sus alcances– apuntan a la disminución de la pobreza. Una serie de derechos resultan violados en esta trama de factores.

5 Conviene aquí hacer una distinción acerca de la relación entre pobreza y explotación sexual. No se plantea una vinculación necesaria y obligatoria, pues no todos los sujetos en esta situación están dispuestos a prostituirse, y –complementariamente– no todas las víctimas de explotación sexual provienen de estos sectores sociales empobrecidos, pues es también destacable el fenómeno de la “prostitución VIP” protagonizado por personas provenientes de las clases medias y hasta medias-altas, que tienen motivaciones similares quizás, pero que no pueden plantear entre ellas la urgencia alimentaria por ejemplo, o una necesidad laboral, o cualquier otra realidad de las que sí oprimen a los sectores excluidos. Se trata siempre de explotación sexual, y es siempre un crimen, aunque la víctima se presente como voluntaria, donde como se sabe el supuesto consentimiento jamás puede objetarse como justificación de la explotación de personas menores de edad.

Estrictamente, son varios los factores económico-estructurales que han pauperizado a gran parte de la sociedad paraguaya con una altísima proporción demográfica de gente joven (bono demográfico), que no siempre sufrió estas condiciones, pues en sus orígenes fue modelo de bienestar y de distribución equitativa de las riquezas (de hecho, la decisión de los imperios europeos y sus aliados cómplices, de destruirla con una guerra fratricida, fue motivada por esa realidad, que no debía “contagiarse” al resto del continente colonizado). Surgen otros elementos relevantes, como el *patriarcalismo* de raíz colonialista, o el funcionamiento de una mafia de corrupción muy enraizada en ciertos estamentos del poder público, que definitivamente obstaculizan la vigencia de los derechos humanos en el país.

Pero esos factores, cuya existencia e importancia no se ponen en cuestión, no alcanzan a explicar las actuales circunstancias económicas que atraviesa el Paraguay, lo que sí puede hacerse apelando a la revisión crítica de las bases del modelo de desarrollo extractivista, que sin dudas afecta negativamente a gran parte de los entornos donde habitan las nuevas generaciones, y que marca –en muchos casos– trayectorias de vida irreversibles, caracterizadas por rasgos ya conocidos: desescolarización, pérdida de soberanía alimentaria, subnutrición, pobreza endémica, exclusiones, expulsión de familias enteras de sus territorios y mundos de vida y, con todo ello, deterioro de los derechos de las infancias, de las adolescencias, y de las mujeres, entre otros.

Dicho de otro modo, el requerimiento de soja, carne y otras materias primas, por parte de países centrales y asiáticos, genera enormes problemas sociales, entre los que se destacan el debilitamiento de los soportes familiares, la disminución de las expectativas de vida, y –complementariamente– el aumento de las probabilidades de la explotación laboral y la trata de personas, por mencionar los más tratados en los estudios sobre las nefastas consecuencias que tiene –no sólo para el Paraguay, sino para todos los países de la región–, ese modelo basado en el latifundio y la producción primaria intensiva, sustentada esta a su vez en el uso indiscriminado de semillas genéticamente modificadas y agrotóxicos, prohibidos en esos mismos países compradores, porque además de las consecuencias socioeconómicas enumeradas brevemente, tienen nocivos efectos medioambientales y en la salud de las poblaciones, que esas sociedades, más avanzadas en varios sentidos, no están dispuestas a aceptar en sus territorios.

## LA TRATA INTERNACIONAL DE PERSONAS: CRECE EL NEGOCIO DE LA ESCLAVITUD SEXUAL

El abuso sexual sistemático de NNA y mujeres, en cualquier condición que se desarrolle –comercial, intrafamiliar–, es mucho más que un crimen que afecta los derechos fundamentales de las víctimas: es síntoma y concreción de una de las peores alienaciones.

Respecto a la trata de personas de compatriotas que se sustancia en otros países, aun cuando se incrementan los controles en los países del norte, nuevamente durante el año 2019 se verificaron casos que afectaron a mujeres paraguayas. Solamente desde España, según datos de la policía española y la propia APRAMP (Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a la Mujer Prostituida) se observa que en los últimos años se verifica un “aumento de menores de edad en situaciones de trata y explotación sexual. En su mayoría son jóvenes entre 15 y 18 años de nacionalidad rumana, nigeriana, china y paraguaya, hijas de víctimas de trata, así como mayores de edad que comenzaron a ser explotadas siendo menores”. Como apenas la punta de iceberg se señala que la sociedad paraguaya desconoce el perverso sistema de engaño y deuda que lleva a las mujeres a convertirse en esclavas sexuales, incluso que parte del dinero de las remesas de las nacionales en España provienen de la explotación, al respecto se recuerda: en “APRAMP hemos rescatado y ayudado a 73 paraguayas en Madrid, identificando a 160 en un año y en los últimos tres años a 230 niñas de Paraguay...”.

Mediante el Operativo Chipa, en junio de este año la Policía de España y la paraguaya rescataron a 12 paraguayas –captadas desde Ciudad del Este– en Santiago de Compostela, España, entre las cuales se encontraba un bebé de una paraguaya tratada (adoptado por un captor, quien obligó a la madre a deshacerse de la tutela). La madre “contó que llegó al viejo continente con cuatro meses de embarazo. Durante todo el periodo de gestación e inmediatamente después de parir, la explotaron sexualmente...”<sup>6</sup>.

Entre la red de trata desarticulada en el operativo, además de los financistas, había dos personas en territorio paraguayo que fingían tener una agencia de viajes cuyo papel era captar y engañaban a las víctimas, además de otro grupo de personas de nacionalidad paraguaya que actuaban como cómplices.

La organización criminal ofrecía a las rescatadas el financiamiento necesario para que viajen y se dediquen al cuidado de adultos mayores y limpieza de casas, con el compromiso de un pago a cuotas de los gastos de pasaje y hospedaje. Sin embargo, al llegar allí, las despojaban de sus documentos y las explo-

6 Última Hora, 17 de junio de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/rescatan-bebe-paraguaya-explotada-sexualmente-espana-n2826227.html>.

taban sexualmente en burdeles y casas de citas. Las víctimas eran llevadas a las ciudades de Málaga, Madrid y Santiago de Compostela<sup>7</sup>.

## ACERCA DE LAS REPRESENTACIONES VIGENTES EN EL SISTEMA DE JUSTICIA

En el mes de septiembre de 2019, el juez Jorge Giménez, presidiendo el tribunal de sentencia de la ciudad de Paraguari, decidió otorgar la libertad a un hombre adulto, a pesar de haberse comprobado fehacientemente que cometió el hecho punible por el que se lo juzgó: el abuso sistemático al que sometió a su hijastra, cuando esta tenía entre 7 y 9 años de edad<sup>8</sup>.

Más allá del lenguaje ofensivo utilizado por un juez, que no condice con su rol, por el cual da por probado el abuso, no así el coito, es llamativa la contradicción entre la admisión de un grave hecho probado, y la sentencia, que en realidad no existió, pues el abusador se fue luego de escuchar –además de esos argumentos– una leve reprimenda y una recomendación en el sentido de que debía “aprender del error”. Para la Fiscalía que intentaba llevar adelante el caso, la realidad era otra, pues “la niña relató en varias evaluaciones todos los detalles sobre el hecho punible y que este fue cometido sistemáticamente, por lo que no se puede considerar un error sino la comisión de un hecho punible contra la autonomía de niños y niñas en situación de vulnerabilidad”<sup>9</sup>.

La CDIA manifestó su repudio total y absoluto, no solo contra la sentencia en sí misma, sino contra todo el marco contextual que permitió que un delincuente gozara de impunidad, a pesar de haber quedado demostrada, fuera de toda duda, su culpabilidad. A estas manifestaciones se sumaron un comunicado del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA)<sup>10</sup>, y por supuesto el contundente rechazo de la fiscalía. El punto en común de las protestas es simple: solo se aplicó una sanción simbólica y no se envió a prisión al perpetrador, cuando desde prácticamente cualquier perspectiva, una justicia sin enfoque de derechos y sin el interés superior de la niñez y la adolescencia, solo vulnera derechos y por tanto no es justicia.

El caso es paradigmático, y pone en debate todo un sistema de representaciones que orienta no solamente las conductas de los delinquentes sexuales y sus cómplices, sino también –y esto es lo más grave– de quienes deberían juzgarlos. Las muestras de la vigencia de esta forma de pensar y de entender

7 Última Hora, 2 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/desarticulan-red-internacional-trata-que-enviaba-paraguayas-espana-n2811194.html>.

8 Más sobre este tema, ver en el artículo sobre derechos sexuales de este informe.

9 La Nación, 29 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/09/29/fiscalia-apela-fallo-de-jueces-que-salvo-de-prision-a-violador/>.

10 El informador, 30 de septiembre de 2019. Disponible en <http://www.elinformador.com.co/index.php/judiciales/120-judiciales-internacional/214140-indignacion-en-paraguay-por-sentencia-leve-a-hombre-que-abuso-de-su-hijastra>.

la realidad por parte de los administradores de justicia, son varias, pero basta con recordar las expresiones de otro juez, que años atrás había dicho que “era normal” que los adultos toquen a las niñas en sus partes íntimas, y que las abuelas podían confirmar eso<sup>11</sup>.

En este sentido, buena parte de la estructura del Estado paraguayo presenta un serio déficit en cuanto al desarrollo de una muy necesaria perspectiva de género, que permita entender en qué medida las acciones y/o políticas públicas de los distintos poderes del Estado –y en especial el poder judicial– deben tener en cuenta la situación de las mujeres. Esto además de que el enfoque de derechos humanos tiene que estar presente en todo el ciclo de atención de las víctimas del crimen de la trata, explotación sexual y abuso sexual: rescate, asistencia, apoyo, restitución de derechos y la penalización/penalización de los explotadores y sujetos cómplices.

Se trata obviamente, de una cuestión cultural. La trata de personas y las violencias hacia mujeres y NNA no son de nueva data; son prácticas desarrolladas y alentadas desde sectores reaccionarios y la cultura dominante desde el principio de la historia, con un fundamento ideológico paradigmático muy claro, desde el que se ha logrado ya “naturalizar” estos crímenes. Lo nuevo, siguiendo a Rosa Cobo, es la amplificación de la industria del sexo dada la actual reorganización de la economía mundial, donde se constata un doble beneficio de la hegemonía masculina:

las políticas neoliberales recortan políticas sociales para desviar recursos al sector privado [...] aumentan el trabajo gratuito de las mujeres en el hogar y de esa forma se beneficia al capital y al patriarcado [...], pero también benefician a los patriarcados al poner mujeres a disposición sexual de todos los varones (2019:15-6).

La “naturalización” ha logrado su objetivo primordial, que es “invisibilizar” el problema, hasta el punto de que la explotación sexual de mujeres y NNA, y en mayor medida la trata interna e internacional de personas con ese propósito, no forma parte de las preocupaciones que ocupan la conciencia colectiva de una sociedad que, paradójicamente, viene siendo en las últimas décadas uno de los mayores proveedores de víctimas para ese mercado. Y en este punto, una contradicción más: a pesar de esa cercanía concreta con el problema, como segundo efecto de la invisibilización, puede plantearse la percepción compartida según la cual ese flagelo de la trata, tanto interna como internacional y la explotación sexual infantil, es algo lejano, algo que no incide con demasiada fuerza en la vida de las personas, cuando en realidad, el drama se vive “en la puerta de al lado” en cada territorio de Paraguay, de uno u otro modo, pues tanto víctimas como explotadores están cercanos.

11 Hoy, 9 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/abuso-de-su-hijastra-y-jueces-de-paraguari-lo-dejan-libre-sos-mitaei-porae>.

## LA INFLUENCIA DE LA ERA DIGITAL: PEDOFILIZACIÓN<sup>12</sup> Y PORNOGRAFÍA INFANTIL

El mercado de la explotación sexual y la trata de personas, es eso: un mercado. Por lo tanto, sigue las reglas respectivas, según las cuales se tiene un consumidor-cliente (que, para este caso específico, no tiene ese título sino otro, el de explotador/abusador), al que se le presenta una “mercancía” u objeto de consumo (a esto se reduce la persona explotada), que puede ser negociado. Ahora bien, continuando con la aplicación de esa lógica mercantilista, alrededor de ese “objeto de consumo” se aplica un proceso productivo que lo encarece, que es el de la “creación de la necesidad”, o “construcción de un objeto de deseo”, a través de la publicidad. No hay casualidades, hay intencionalidades clarísimas: la explotación sexual de NNA y mujeres existe porque existen circuitos semiinstitucionalizados que la hacen posible, se va creando un clima ideológico, social e institucional que facilita estos crímenes y torturas hacia seres humanos (Cobos, 2019).

En este punto aparece la *pedofilización* del gusto de los compradores-explotadores (Felipe y Salazar, 2003). Dos aclaraciones fundamentales para el análisis: la primera, que esos consumidores, (mal llamados) clientes o compradores no pueden ser considerados de esta manera, con total ingenuidad, pues estrictamente son, al menos, cómplices activos y necesarios en la comisión de gravísimos crímenes, que se financian con sus aportes, y esto sin hacer mención de su condición de depredadores sexuales, que corresponde en todo caso a una interpretación más sociocultural, o hasta vinculada con su necesaria imputabilización penal.

Segunda, que esa *pedofilización social* mencionada, no se circunscribe a estos ámbitos específicos, sino que constituyen una profunda y extendida práctica que invade todos los espacios públicos y privados, modificando concepciones acerca de la infancia y la adolescencia, que ya venían en crisis y que —a 30 años de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño— así terminan por colapsar. Vale por eso resaltar esta noción acuñada para dar cuenta de la sistemática exposición de los cuerpos de los NNA, erotizados primero disimuladamente, como ocurre con la moda infantil, ciertas novelas y programas televisivos, la música, y luego sin tapujos, hasta llegar a límites casi obscenos, donde quedan totalmente *cosificados*, es decir convertidos en objetos de consumo y de placer.

En cuanto a la **pornografía infantil**, por otra parte, debe señalarse que, a pesar de constituir un fenómeno de más larga data, la conceptualización de

12 Se trata de la erotización de los cuerpos infantiles, en particular de las niñas, en todos los ámbitos, pero especialmente en la publicidad, donde son utilizadas las figuras de jóvenes pequeñas, cuyos trazos infantiles se han cambiado por actitudes insinuantes y gestos sensuales propios de mujeres adultas; es un agravamiento de la adolescentización de la sociedad, donde la niña cada vez se confunde más con las jóvenes, y las mujeres adultas, que sueñan con extender la juventud, también adoptan sus vestimentas y costumbres. (Véase Felipe y Salazar, 2003).

la pornografía infantil no está tan definida como la *pedofilización*, debido a la complejidad que le otorga el hecho de depender de múltiples factores: los de tipo cultural, la fuerza del adultocentrismo, las creencias morales, las pautas de comportamiento sexual del mundo adulto, etc. Lógicamente, estas fluctuaciones conceptuales tienen un reflejo en los conceptos legales utilizados por los ordenamientos de cada país.

Estos factores explican que tampoco existan convenciones jurídicas internacionalmente uniformes en torno al límite legal a partir del cual se acota el concepto de niño o de persona menor de edad. Por ejemplo, para el Consejo de Europa el rótulo de pornografía infantil se aplica a “cualquier material audiovisual que utiliza niños en un contexto sexual”, algo similar a lo que plantea la Interpol, para la que se trata de “descripción visual de la explotación sexual infantil, centrada en los genitales o el comportamiento sexual del menor”<sup>13</sup>. Como puede notarse, en ningún caso se hace referencia a límites de edades para encuadrar el hecho punible.

A pesar de esta falta de definiciones concretas, sí puede indicarse, a partir de ese fenómeno particular, el surgimiento de una derivación propia de estos tiempos, que es la **pornografía infantil digital**, que ha crecido notoriamente en los últimos tiempos, hasta convertirse en un “nicho” comercial muy desarrollado en cuanto a su organización y alcances, pues implica ingentes recursos tecnológicos para su producción y distribución, y también para el encubrimiento judicial y político. Este hecho punible ha experimentado un desarrollo inconmensurable a partir del surgimiento de las redes sociales digitales, que funcionan sobre distintas plataformas sustentadas en Internet<sup>14</sup>.

La pornografía infantil –en cualquiera de sus versiones–, así como el **criadazgo** (niñas y niños que trabajan en hogares distintos a los de sus propias familias) y otras situaciones en las que NNA son explotados de alguna manera, son desde siempre, posibles antesalas de la explotación y trata de personas.

**OPERATIVO “LUZ DE INFANCIA”.** Durante agosto de 2019 desde la Unidad Especializada de Delitos Informáticos del Ministerio Público y la Policía Nacional, se llevó adelante una serie de investigaciones y operativos en lo que se llamó desde 2017 “Operativo Luz de Infancia” (conjuntamente en Chile, Bra-

13 Véase Interpol, 61 Asamblea General de 1995, Recomendaciones sobre Delitos contra Menores.

14 “Aunque se desconoce el número exacto, se estima que hay millones de imágenes de abuso infantil en la red. Si bien ya se intercambiaban y vendían antes de Internet, la aparición de una red global ha eliminado algunas barreras de comunicación, además de sanciones sociales hacia la pornografía y la pedofilia. Ahora, en segundos, los abusadores tienen acceso a miles de imágenes pornográficas de niños, incluyendo videos a tiempo real. Además, los mismos niños pueden acceder fácilmente a imágenes pornográficas a través de Internet, incluso a imágenes de otros niños.” [...] “Las imágenes de abuso sexual infantil pueden tener un valor comercial importante ya que la industria alrededor de estas está siendo cada vez más rentable” (Ballester Brage, Orte Socías, y Pozo Gardaliza, 2014:3-4).

sil, Ecuador, El Salvador, Panamá y EE.UU.). Este trabajo permitió la desarticulación parcial de una de las tantas redes delictivas dedicadas a este tema;

al menos 36 acusados de pederastia fueron arrestados en Brasil, y otros tres en Paraguay y otro en Estados Unidos, en desarrollo de una operación realizada por la Policía Federal brasileña contra una red de internautas que compartía imágenes y videos de abusos sexuales de menores de edad [...]. El coordinador del Laboratorio de Inteligencia Cibernética del Ministerio de Justicia de Brasil, Alessandro Barreto, afirmó que los investigadores podían haber identificado un número aún mayor de miembros de la red si los proveedores de conexión a internet no ofreciesen el mismo número de IP a diferentes clientes<sup>15</sup>.

## CONCLUSIONES

En Paraguay, el acoso laboral, el abuso sexual, la explotación sexual comercial o no comercial de NNA y la trata de personas con fines sexuales (interna e internacional), no son casos aislados.

Como expresa Cobo, el capitalismo neoliberal actual está sumamente interesado en “los procesos de creciente mercantilización, incluidos los cuerpos, y al patriarcado le interesa que esa mercancía tenga un cuerpo de mujer” (2019: 1); siendo la explotación sexual infantil el fundamento de la prostitución, en esta época contemporánea comienza, precisamente en la niñez. El promedio de edad de ingreso al sistema prostibulario estaría en los 13 años de edad. Esta tendencia, ya se ha comprobado con la institución del *criadazgo* que ha alimentado la institución prostibularia en Paraguay, generando siempre en las víctimas todo un proceso de tortura descarnada. Debe quedar claro: ninguna niña, ninguna adolescente quiere ser explotada o quiere ser prostituida, quiere ser sometida a tratos crueles como se materializan en los diversos escenarios de explotación sexual.

La trata de personas es responsabilidad del Estado. La justicia adolece de falta empatía con las víctimas. Es débil en Paraguay en enfoque de derechos frente al combate hacia la trata de personas y la explotación sexual comercial o no basado en derechos humanos. Todavía en el 2019, se está lejos de priorizar la protección de las víctimas o posibles víctimas. Es más: i) se tiende a ocultar a quienes explotan y prostituyen, ii) se invisibiliza los daños –recuérdese que son inconmensurables los daños producidos: psicológicos y en la subjetividad, intentos de suicidios, daños corporales íntimos, enfermedades, hasta el feminicidio atroz–, y iii) no se denuncia al funcionamiento del mercado de la explotación sexual.

15 Última Hora, 5 de noviembre 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/pornografia-infantil-3-paraguayos-detenidos-un-megaoperativo-n2842030.html>.

Resulta importante avanzar en la construcción de una visión compartida entre los Poderes del Estado sobre lo que representan estos crímenes en términos del enfoque de derechos humanos, con la intención de reducir la burocracia y agilizar el proceso de toma de decisiones para la gestión de recursos y la implementación efectiva de todo lo estipulado en la Ley Integral Contra la Trata de Personas, máxime en la esperada potenciación y consolidación de los planes existentes sobre prevención y erradicación de dichos flagelos.

## RECOMENDACIONES

- Implementar campañas de prevención y combate a la explotación sexual de NNA y mujeres con enfoque intercultural de manera sostenida todo el año en base a una estrategia de prevención sistemática en todo el país y accesible a todas las personas.
- Empezar acciones sociales, económicas y culturales orientadas a prevenir que los NNA y las mujeres ingresen y permanezcan en escenarios de prostitución, y eliminar la esclavitud moderna y el trabajo infantil.
- Cambiar el mal uso del lenguaje (chicas de vida fácil, trabajadoras del sexo), así como las formas de comunicar las noticias al respecto, que naturalizan e inviabilizan estos flagelos, hablar “explotación sexual comercial” de víctimas de explotación sexual.
- Diseñar estrategias y encarar acciones para desestimular la demanda en el mercado de la prostitución, controlando –por ejemplo– a los proxenetas que lavan dinero de la trata de personas y se autodenominan empresarios del entretenimiento, e investigando a los negocios conexos y cómplices que lo sostienen.
- Incorporar la pornografía infantil, la explotación sexual y la trata de personas efectivamente a la política educativa la Educación Sexual Integral, necesaria para el desarrollo infantil y adolescente.
- Desarrollar en todos los niveles educativos una formación con perspectiva feminista y antitrata que, por ejemplo, revierta las posibilidades del acceso a la pornografía y la prostitución (que fomenta una sexualidad violenta, cosificante y mercantilizada) que afecta especialmente a las mujeres.
- Incorporar en los currículos de las carreras de Formación Inicial en los profesorados y en Formación Continua de Docentes, contenidos que ayuden a desarrollar actitudes de cuidado frente a situaciones de acoso escolar, abuso, explotación y trata de personas con enfoque de derechos, con un entrenamiento específico en el manejo de Protocolos de Atención y resoluciones del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC).

- Establecer un mayor control y persecución de los hechos punibles analizados por parte del Estado, políticas públicas específicas y recursos presupuestarios para enfrentar la explotación sexual, el abuso y la trata de personas especialmente.
- Combatir y erradicar el sexismo en el Poder Judicial y las prácticas de la administración pública en general, considerando enfáticamente la Recomendación N.º 33 del Comité de la CEDAW, combatiendo frontalmente las discriminaciones y desigualdades que tienen las mujeres y niñas para acceder a la justicia, sobre todo en el caso de los flagelos de explotación sexual.
- Implementar un registro nacional de personas explotadoras, violadoras y abusadoras sexuales que debe ser monitoreado en su actualización permanente y utilizado por los agentes y servidores públicos vinculados a la temática.
- Brindar mayor difusión a los crímenes sexuales contra NNA y mujeres, adoptando un abordaje con trato humanitario, que incluya contención psicológica a las víctimas por el tiempo necesario en cada caso individual.
- Diseñar y aplicar planes de reinserción de las víctimas rescatadas, previendo la infraestructura o recursos, por ejemplo, para trasladar a las víctimas o realizar el seguimiento una vez que los NNA y mujeres –egresan de un hogar de tránsito– y retornan a sus lugares de origen son extremadamente precarios<sup>16</sup>.
- Aumentar los recursos económicos para el combate a la trata de personas, reorientando el gasto militar que puede ser invertido en los campos de la niñez, adolescencia, juventud, mujer y pueblos originarios.
- Cumplir con la materialización del “Fondo Nacional de Inversión en la Prevención y Atención a Víctimas de la Trata de Personas” (dispuesto por el artículo 50 de la Ley N.º 4788/12), que estipula que debe estar vinculado al Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas, debiendo ser incluido en la Ley de Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN) de cada año fiscal, a fin de financiar las acciones públicas necesarias para prevenir la trata de personas, proteger y garantizar la atención integral de sus víctimas.
- Fortalecer las experiencias de trabajo interinstitucional y mecanismos de articulación existentes para ganar fuerza social y política con organi-

16 Al respecto, cabe recordar que “se requiere asegurar una atención especial a NNA en situación de explotación sexual o Trata, pues como se sabe, tienen derechos especiales que deben ser “reconocidos” en toda su dimensión; por ejemplo, las implicancias en términos de daños físicos y psicológicos que les acarrea la explotación; apartándose de toda mirada criminalizante, atendiendo sus intereses superiores tal como lo establece la Ley N.º 4788 art. 36.” (CDIA/UVM/Global Infancia/Conexx-Europe, 2017: 106).

zaciones ágiles en el espacio público (incluyendo a la sociedad civil), que además financian acciones a partir de determinadas directrices comunes.

- Asegurar el eficaz y continuo funcionamiento de espacios de articulación como la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate contra la Trata de Personas, la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de las y los Adolescentes (Conaeti), las Mesas Departamentales de Trata de Personas, en los 17 departamentos del Paraguay y el distrito de Asunción, pues son instancias territoriales intersectoriales potenciales para generar respuestas efectivas desde el Estado, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y comunitarias.
- Mejorar la eficiencia del Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos del NNA (SNPPI) vinculado al Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia del Paraguay (arts. 42 y 43 de la Ley N.º 1680/01) con altas responsabilidades en la tarea de proteger a NNA de la explotación sexual, el abuso, la trata y el maltrato, y en materia de atención directa mediante el MINNA<sup>17</sup>.
- Involucrar a las instituciones especializadas en niñez y adolescencia en las respectivas Mesas de Género y Trata de Personas de los Comités de Integración (Paraguay-Argentina), Clorinda-Puerto Falcón, Formosa-Alberdi, Pilar-Bermejo y Ayolas-Ituzaingó, Encarnación-Posadas.
- Mejorar y ampliar las investigaciones sobre el funcionamiento de los lugares físicos y las redes sociales implicadas en la aceptación de víctimas de estos crímenes.
- Multiplicar los rescates de víctimas (a nivel internacional y sobre todo en territorio nacional) que se han logrado durante el año 2019. Las futuras intervenciones deben estar mejor coordinadas, fortalecidas y vistas desde un trabajo en red.
- Fortalecer la experiencia del Hogar de Tránsito gestionado por una congregación religiosa altamente comprometida con niñas y adolescentes víctimas de explotación y trata de personas, que se sostiene también con el apoyo del Estado. Dado que es totalmente insuficiente este único centro de acogida, se requiere crear otros hogares en el vasto territorio nacional.

17 Recuérdese que el SNPPI está integrado por los: i) Consejos Departamentales de la Niñez y Adolescencia; ii) Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia en los más de 250 municipios del país; iii) Secretarías Departamentales de Niñez y Adolescencia; iv) Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (Codeni), que deben contar con el apoyo presupuestario de los municipios. Invertir tiempo y esfuerzos en la realización de reuniones de mesas multidisciplinarias para la evaluación del grado de consistencia de los programas implantados y la efectividad de los servicios en la materia.

- Mejorar la insuficiente dotación de equipos profesionales especializados en atención, reinserción y seguimiento, con formación de penalistas, en derechos humanos y enfoque de género.
- Fortalecer a las instancias estatales –con presupuesto– para acompañamiento penal a las víctimas.
- Capacitar a los operadores de justicia en enfoque de género.
- Estimular grupos parlamentarios, y de legisladores departamentales y municipales para fortalecer las leyes y normativas integrales y territoriales para la creación de entornos de protección.
- Acceder a las causas en trámite, sentencias condenatorias y absolutorias sobre trata de personas, abuso y explotación sexual, brindando información estadística oportuna, confiable, consistente, exacta, comparables en el tiempo sobre los distintos flagelos de la explotación sexual de NNA y mujeres, según variables relevantes.
- Otra precondition indispensable, además de las expresadas en informes anteriores de Codehupy, se refiere a lo expresado en el Informe Sombra CEDAW 2005-2011 (CDE/CLADEM Paraguay/Coordinadora de Mujeres de Paraguay/Codehupy y Equipo Feminista de Comunicación, 2012):
  - Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, enfocando aspectos tales como la calidad de la atención, la disponibilidad y cercanía de las dependencias judiciales, contar con auxiliares especializados/as de justicia y con protocolos de actuación que permitan responder adecuadamente ante problemas vinculados con la posición y el rol de las mujeres en la sociedad.
  - Incluir en las carreras de formación de grado y en la formación judicial materias relacionadas con el enfoque de igualdad de género y que el Sistema de Justicia monitoree a los/las operadoras/es de justicia en el uso y aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen los derechos de las mujeres (p. 79), y a los NNA contra la explotación sexual y diversas violencias con perspectiva intercultural.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ballester Brage, Carmen Orte Socías, Rosario Pozo Gardaliza (2014). *Estudio de la nueva pornografía y relación sexual en jóvenes*. Anduli. Revista Andaluza de Ciencias Sociales N.º 13.
- Centro de Documentación y Estudios/Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer-Paraguay/Coordinadora de Mujeres de Paraguay/Codehupy/ Equipo Feminista de Comunicación (2012) *Informe Sombra CEDAW 2005-2011. Vigilancia ciudadana por los derechos de las mujeres en Paraguay*. Asunción.
- CDIA/UNVM (2017). *Diagnóstico final sobre la experiencia de trabajo de la Mesa interinstitucional para la prevención y combate contra la trata de personas en Paraguay. Revisando el camino: Apuesta al fortalecimiento de la Mesa Interinstitucional de trata de personas en Paraguay* (Responsable: Luis Caputo). Proyecto de "Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública y de la Sociedad Civil para la promoción, prevención y protección integral de los niños, niñas y adolescentes victimizados por la trata de personas". Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)/Global Infancia/ Universidad de Villa María Córdoba/Conexx-Europe. Asunción.
- CDIA (2018). *La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en los ámbitos fluviales del río Paraguay*. Asunción.
- Cobos, Rosa (2019) *La prostitución en el corazón del capitalismo*. Catarata. Madrid.
- Felipe, J. y Salazar, B. (2003). *Erotização dos corpos infantis na sociedade de consumo*. En *Posições*, 3 (14), 119-129.
- Unicef (2014). *Ocultos a plena luz. Un análisis estadístico de la violencia contra los niños*. Nueva York.
- OIT *Estimación mundial sobre la esclavitud moderna: Trabajo forzoso y matrimonio forzado*. Organización Internacional del Trabajo/Walk Free Foundation/Organización Mundial para las Migraciones (OIM).
- OIT. *Estimación mundial sobre el trabajo infantil: Resultados y tendencias, 2012-2016*. Organización Internacional del Trabajo.
- Serafini, Verónica (2019). *La protección en el Paraguay*. CADEP, Asunción

DERECHO AL TRATO HUMANO A LAS  
PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

# WONOMHET PA' NAQ'AXIJ FET, IN YOJOTAX QU' NETJEËITIYETS HATS'INHA QA' NITE' NANQ'AXIJ FET<sup>1</sup>



Las personas privadas de libertad están expuestas de manera constante y sistemática a la vulneración de sus derechos, a la desigualdad y a la injusticia. Esta situación propiciaría las condiciones para formar parte de grupos criminales, nacionales e internacionales, que se encuentran instalados dentro del sistema penitenciario. Mientras, el Estado, en lugar de tomar acciones para prevenir el fortalecimiento de estas organizaciones en las cárceles, se ocupa solamente de intentar reprimir los síntomas del problema, dando respuestas de emergencia y no soluciones estructurales.

**Javier Mendoza y Ximena López**

ENFOQUE TERRITORIAL

<sup>1</sup> *Apagar incendios, en lugar de prevenirlos* (traducido al idioma maká por Mateo Martínez).

## INTRODUCCIÓN

La persistencia de vulneraciones de toda índole sostenidas a lo largo del tiempo dentro del sistema penitenciario hoy pone en riesgo, no solo a la población en situación de encierro, sino a toda la sociedad debido al fortalecimiento de grupos criminales dentro de las cárceles. El abandono del Estado ha facilitado un discurso legitimante que seduce y suma adeptos a organizaciones especialmente internacionales que operan al margen de la ley en casi todos los establecimientos penitenciarios del país.

Poco se conoce de las estrategias y políticas públicas impulsadas para paliar y desalentar el crecimiento de estas redes. Nuevamente, la “intervención estatal” por excelencia es una respuesta represiva, que no encuentra mejor alternativa que poner a militares y policías de custodios fuera de los centros penitenciarios.

Avances y retrocesos en el ámbito legislativo surgen para dar respuesta a los graves problemas del sistema penitenciario. Sin embargo, pareciera que los impulsos legislativos responden más a una necesidad populista que a una intención organizada y estructurada, que parta de planes de intervención a mediano y largo plazo, donde se busque atacar los problemas desde la raíz.

El presente informe pretende exponer los principales acontecimientos relacionados a la crisis penitenciaria de 2019, a fin de abordar un análisis global de la problemática que permita avanzar hacia la construcción de políticas de intervención integrales, compatibles con el modelo de Estado social de derecho.

## MARCO JURÍDICO

El derecho a la vida interpretado desde una perspectiva amplia e integrada, que contemple tanto la protección de la integridad física como la psíquica<sup>2</sup>, así como el derecho a vivir en un ambiente saludable<sup>3</sup>, el derecho a acceder a una calidad de vida<sup>4</sup>, e incluso el derecho a la protección de la libertad y seguridad<sup>5</sup>, forman parte de las obligaciones que el Estado paraguayo se ha arrogado con la adopción de la Constitución Nacional (CN) de 1992.

Este compromiso es asumido hacia quienes se encuentren dentro del territorio nacional. Cuando el Estado encierra a las personas, su obligación adquiere una relevancia diferenciada, redoblando esta responsabilidad en su rol de garante y custodio.

2 Constitución Nacional. Art. 4 del derecho a la vida.

3 Constitución Nacional. Art. 7 del derecho a vivir en un ambiente saludable.

4 Constitución Nacional. Art. 6 de la calidad de vida.

5 Constitución Nacional. Art. 9 de la libertad y la seguridad de las personas.

Asimismo, la Constitución Nacional desarrolla prerrogativas específicas para establecer límites al poder punitivo estatal. Ello se ve reflejado en la adopción de criterios taxativos para la privación de libertad, la detención y el arresto, los derechos procesales y la prisión preventiva<sup>6</sup>. Con la definición del objeto de las penas se marca el rumbo para alcanzar los fines propuestos de un Estado social de derecho que se funda sobre el reconocimiento de la dignidad humana.

A su vez, el sistema internacional de derechos humanos reconoce el derecho a una vida en condiciones dignas y dispone la protección de las personas en su seguridad y libertad. Es en esta medida que el Estado se compromete a dar garantías de cumplimiento cuando se acoge a los distintos instrumentos.

Estas normas mencionadas anteriormente sirven de norte para el diseño del conjunto normativo que otorgará las pautas en el país sobre el modelo a ser adoptado. En este sentido, el actual Código de Ejecución Penal establece que:

[...] la ejecución de penas y medidas se cumplirá teniendo en consideración los fines constitucionales de las sanciones penales, los fines de la prisión preventiva, el reconocimiento de la dignidad humana y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos de los prevenidos y condenados consagrados en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos aprobados y ratificados por el Paraguay.

Sin embargo, esta no es la única norma relevante en el ámbito penitenciario, ya que el Código Penal (CP) es el que define las conductas sancionables y delimita el tiempo de las penas. Por su parte, el Código Procesal Penal (CPP) es –a todas luces– el cuerpo normativo que define en qué casos y cuáles criterios se tendrán en cuenta para ingresar a las personas al sistema penitenciario.

Las principales normativas vinculadas a la prisión, además de aquellas que permiten la aplicación de condenas firmes otorgadas por los tribunales correspondientes, son las que regulan la implementación de la prisión preventiva. Por lo tanto, son de suma relevancia el artículo 242 que regula esta herramienta procesal, y el artículo 245 que establece los criterios para la aplicación de medidas alternativas o sustitutivas a la prisión preventiva<sup>7</sup>, atendiendo a que la población penitenciaria en Paraguay es mayoritariamente “prevenida”<sup>8</sup>.

6 Constitución Nacional. Arts. 11, 12, 17, 19.

7 El artículo 245 del CPP ha sufrido varias modificaciones, lo que ha implicado importantes retrocesos en el marco del sistema penal acusatorio adoptado en la reforma del sistema penal de 1998. La modificación del mencionado artículo, realizada por Ley N.º 4431/11, restringía al juez la posibilidad de valorar la aplicación de estas medidas en determinados casos, obligándolo a decretar la prisión preventiva.

8 Término utilizado para hacer alusión a la población penitenciaria que se encuentra bajo el régimen de prisión preventiva, es decir, sin condena.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### SANCIONAR LEYES COMO ÚNICA ALTERNATIVA POSIBLE

El 20 de junio de 2019, el Congreso de la Nación inició el tratamiento del proyecto de ley para una nueva modificación del artículo 245 del Código Procesal Penal paraguayo. El dispositivo que regula los criterios de aplicación de medidas sustitutivas a la prisión preventiva en los procesos penales fue nuevamente modificado, retornando a su primigenia formulación normativa, hecho sumamente positivo para el sistema penal vigente. El 20 de julio fue sancionada la ley modificatoria<sup>9</sup>.

La exposición de motivos de dicha ley modificatoria expresa que la propuesta legislativa está orientada a reducir el hacinamiento dentro del sistema penitenciario, tomando como uno de los motivos de alarma la masacre ocurrida en la Penitenciaría Regional de San Pedro. Si bien se considera la modificación normativa como una medida acertada para descomprimir el sistema penitenciario, no puede desconocerse que la misma es adoptada de manera paliativa y emergencista, a partir de una situación de crisis y no como parte del abordaje de una política pública diseñada de forma integral y en proyección a mediano y largo plazo.

Como contrapartida del avance obtenido a partir de la modificación del artículo 245 del CPP, se destaca en este periodo de informe la promulgación de la Ley N.º 6365/19 “Que declara en situación de Emergencia todos los establecimientos penitenciarios del territorio de la República y amplía el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019”. Esta ley también nace a partir de los hechos de violencia extrema entre los grupos ya mencionados y no es más que otro “producto” de la crisis penitenciaria. En este caso, la medida adoptada debe ser analizada cautelosamente ya que, en concreto, propone una mayor asignación presupuestaria para la contratación de personal de seguridad de manera extraordinaria. Pero, sobre todo, habilita a la implementación de un plan de seguridad en concurso con las Fuerzas Públicas, contemplado en los artículos 226 y 227 del Código de Ejecución Penal (CEP).

Ambos artículos guardan relación con la seguridad y vigilancia de los establecimientos penitenciarios y hacen referencia a la posibilidad de recurrir al concurso de las Fuerzas Públicas en casos excepcionales, y cabe destacar que estas, según la CN, están comprendidas exclusivamente por las Fuerzas Militares y Policiales.

Apartir de la promulgación de la ley de declaración de emergencia penitenciaria, el Poder Ejecutivo presentó –a través del Decreto N.º 2465/19– un plan de segu-

9 Ley N.º 6350/19 Que modifica el artículo 245 de la Ley N.º 1286/98 “Código Procesal Penal”, y sus modificatorias las Leyes N.º 4431/11 y N.º 2493/04.

ridad y dispuso del empleo de elementos de las Fuerzas Públicas para la seguridad penitenciaria, encomendando la tarea de vigilancia a militares y policías<sup>10</sup>. Dicho decreto habilita la intervención de tales Fuerzas en caso de amotinamiento o cualquier otra situación de crisis en los establecimientos penitenciarios, autorizándolas a intervenir de manera inmediata.

Es importante destacar que las Fuerzas Públicas –específicamente las militares– ya vendrían ejerciendo un rol desnaturalizado de sus funciones a partir de la Ley N.º 5036/13 que modifica la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna<sup>11</sup> que pervierte la función constitucional de las Fuerzas Armadas, habilitando la posibilidad de intervención de estas en asuntos internos, situación considerada abiertamente inconstitucional. Esto ya fue evidenciado en los periodos de los informes 2013 y 2015 (Martens y López, 2013; Martens, 2015).

Se advierte que esta situación reviste gravedad teniendo en cuenta que expone, cuanto menos, la vida y la integridad física de toda la población privada de libertad, debido que, al no ser una función para la cual estarían capacitadas las Fuerzas Públicas –principalmente las militares–, se podría caer fácilmente en situaciones de abuso por parte de las mismas.

Por otra parte, llama la atención un proyecto de ley que pretende modificar y ampliar los artículos 59 y 120 del Código de Ejecución Penal presentado por los senadores del Partido Colorado, Mirta Gusinky, Lilian Samaniego y Enrique Bacchetta. Estos artículos regulan la concesión de medidas transitorias, el régimen de semilibertad<sup>12</sup> y los criterios de aplicabilidad de la figura de la redención<sup>13</sup> a personas condenadas.

La pretensión legislativa buscaría incorporar criterios selectivos de peligrosidad basados en el hecho por el cual se ha recibido la condena, restringiendo estos derechos a determinadas personas por considerarlas peligrosas. Así, la modificación exceptuaría estos beneficios para los condenados por crímenes de lesa humanidad, por crímenes de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo, por hechos punibles como secuestro, y para quienes soportaran una condena mayor a treinta años o pesen medidas de seguridad sobre ellos.

10 Decreto N.º 2465/19 "Por el cual se reglamenta el artículo 2 de la Ley N.º 6365/19 *Que declara en situación de emergencia todos los establecimientos penitenciarios del territorio de la República y amplía el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019*, y se dispone el empleo de elementos de las Fuerzas Públicas para la seguridad penitenciaria".

11 La Ley N.º 5306/13 que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N.º 1337/99 "De Defensa Nacional y Seguridad Interna".

12 El artículo 59 del Código de Ejecución Penal establece los requisitos para acceder al beneficio de salidas transitorias o la incorporación al régimen de semilibertad que son: haber cumplido la mitad de la pena, no tener causa abierta u otra condena pendiente, poseer buena conducta, merecer por parte del organismo técnico-criminológico y del consejo asesor del establecimiento un concepto favorable respecto a su evolución y sobre el efecto beneficioso que la salida o el régimen de semilibertad pudieran tener para el futuro personal, familiar y social del interno.

13 El Régimen de Redención, establecido en el artículo 120 del Código de Ejecución Penal, permite a aquellas personas que han sido condenadas a una pena de cárcel mayor a tres años, y se encuentren en el periodo de tratamiento en un establecimiento cerrado o semiaabierto, restar un día de su condena por cada tres días de trabajo o estudio.

De darse tal modificación, se estaría ante una ley que contrariaría principios elementales del sistema jurídico, como la garantía de igualdad ante las leyes. Esta formulación normativa afectaría principalmente el reconocimiento de la dignidad humana, pilar del modelo de gobierno adoptado en la CN. Elaborar una prognosis futurística sobre la peligrosidad de una persona condenada, basada exclusivamente en el hecho por el cual ha recibido una pena y desconocerle derechos por esta razón, implicaría un trato discriminatorio, además de restringir la posibilidad de generar la reinserción a la que apunta el sistema penitenciario.

La propuesta legislativa carece de argumentos basados en información responsable y científica, no refiere qué criterios fueron tenidos en cuenta al momento de establecer los presupuestos de peligrosidad y se vale de expresiones genéricas como “motivos de seguridad”, para argumentar la necesidad de tal modificación. Resulta preocupante este tipo de “impulso legislativo”, que pareciera responder más a cuestiones y deseos particulares que a necesidades colectivas de la sociedad.

Por otra parte, la Comisión Nacional para el Estudio de la Reforma del Sistema Penal y Penitenciaria (Conarep)<sup>14</sup> –instaurada desde el 2014– ha debatido recientemente sobre la posibilidad de modificación de artículos del CPP que regulan la duración del procedimiento penal. La propuesta implicaría eliminar la normativa procesal que establece el plazo fijo de cuatro años para la duración del proceso, a fin de que los artículos del CP que tratan la prescripción<sup>15</sup> sean los que determinen el tiempo del procedimiento. De darse tal situación, sería la expectativa de pena del hecho investigado la que determine el plazo máximo que una persona pueda ser sometida a un proceso penal, abriendo la posibilidad de extender las causas hasta el doble del plazo establecido por el hecho punible investigado<sup>16</sup>, violando de esta manera la garantía de plazo razonable reconocida por la CN y la Convención Americana de Derechos Humanos.

### **CONDICIONES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD QUE PROPICIAN EL FORTALECIMIENTO DE LOS GRUPOS CRIMINALES. PERSISTENCIA EN LA VIOLACIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD (PPL)**

El aumento de la población penitenciaria viene siendo, año tras año, un elemento coincidente en los distintos periodos de informes desde hace casi una década (MNP, 2018). Las consecuencias naturales del hacinamiento –

14 La Comisión es una instancia integrada por representantes del Poder Ejecutivo, de la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el Ministerio de la Defensa Pública y por asesores; busca generar propuestas para el impulso de la reforma del sistema penal y penitenciario.

15 Código Penal Libro I, Título VII La Prescripción. Artículos 101 al 104.

16 Código Penal. Artículo 104, Núm. 2.

producto del sostenido crecimiento poblacional– convergen en la violación sistemática de derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. La falta de acceso a espacios acordes, alimentación, salud, vestimenta, recreación, e incluso la posibilidad de contar con trabajos dignos, constituyen las premisas de reclamo constante ante un Estado que pareciera no tener un rumbo definido en materia de políticas públicas direccionadas a garantizar elementales derechos reconocidos constitucionalmente.

Cuando a estos factores se suman determinadas características en quienes soportan tales condiciones de encierro, como es el caso de las personas en situación especial de vulnerabilidad, se recrudece exponencialmente la violación producida como consecuencia de tales precariedades. Galeano Monti, Rojas y Mendoza (2017) han advertido que los distintos grupos que conforman esta categoría englobada en razón de edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas y étnicas, deberían contar con una protección adicional a fin de evitar situaciones que puedan favorecer los malos tratos o la tortura.

Un Estado incapaz de precautelar la seguridad de las personas privadas de libertad dentro de su propio sistema penitenciario, omite su rol garante (MNP, 2017). Esta situación podría propiciar una alternativa de seguridad paralela, promovida por las facciones organizadas dentro de las cárceles, que facilitaría la captación de personas adeptas en la búsqueda de algún tipo de amparo en un contexto altamente violento, replicando la experiencia brasileña.

Asimismo, las vulneraciones y el abandono sostenido por parte del Estado que padecen las personas privadas de libertad generarían condiciones óptimas para desarrollar comportamientos hostiles. Esta situación podría convertirse en el motor que desencadene hechos irremediables, que deben ser evitados a toda costa.

En este sentido, debe destacarse que el Comité de Derechos Humanos (CDH) ha manifestado a Paraguay su preocupación por la crisis penitenciaria que afronta, por la persistencia del hacinamiento y de la superpoblación, como también las malas condiciones de vida que sufren las personas privadas de libertad. Ha resaltado, además, el elevado número de muertes de personas privadas de libertad, atendiendo a los acontecimientos ocurridos en la Penitenciaría Regional de San Pedro de Ycuamandyyú, donde hubo un saldo de casi una decena de muertos. Esta inquietud se extiende también por la situación de vulnerabilidad de mujeres y personas LGTBI.

La situación constatada por el Organismo ha generado las siguientes recomendaciones:

- a) Redoblar sus esfuerzos para mejorar las condiciones de reclusión, reducir el hacinamiento y asegurar que las condiciones de reclusión en todos los lugares de privación de libertad se ajusten a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela);
- b) Investigar de manera pronta y exhaustiva todas las muertes de personas privadas de libertad, incluyendo en centros educativos, enjuiciar y si procede castigar a los responsables de las mismas, y otorgar reparación integral a los familiares de las víctimas;
- c) Asegurar la supervisión adecuada de los establecimientos penitenciarios y de aquellos donde se encuentren menores bajo custodia estatal;
- d) Asegurar que los derechos de las personas privadas de libertad en situación de especial vulnerabilidad, incluyendo las mujeres y las personas LGBTI, en particular las personas transgénero, sean respetados de acuerdo con los estándares internacionales sin discriminación alguna, incluyendo a través de una capacitación regular y continua del personal de todos los lugares de privación de libertad (CDH, 2019: párrafo 27).

El reciente informe de intervención N.º 10/19, realizado por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) luego del intento de fuga con toma de rehenes por parte de supuestos miembros del PCC, el pasado 5 de septiembre de 2019, brinda información pertinente sobre lo expuesto anteriormente y, en este sentido, ya ha advertido el fortalecimiento de este grupo criminal dentro del sistema penitenciario.

La constante y sistemática exposición a situaciones de vulneración, desigualdad e injusticia que viven y presencian de manera sostenida las personas que se encuentran privadas de libertad, podría ser un caldo de cultivo ideal para la proliferación de adhesiones a determinados grupos criminales instalados dentro del sistema penitenciario, cuyo discurso enarbola reivindicaciones para una mejor calidad de vida (MNP, 2019).

Sumado a lo referido anteriormente, los malos tratos recibidos por parte del personal penitenciario sería otra justificación que aparece en la legitimación discursiva sobre el uso de la violencia ejercida por determinados grupos, debido a que, en sus propios términos, es necesaria “la autoprotección de la *masa carcelaria* ante la *opresión del sistema*” (MNP, 2019, p. 12).

Si bien se ha solicitado mayor información sobre datos y protocolos de intervención para el tratamiento a personas vinculadas a grupos criminales a la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia, a la fecha de cierre

de este informe no se ha obtenido ninguna respuesta, lo que podría significar que actualmente el Estado paraguayo no contaría con datos oficiales, con planes de contingencia para desalentar el ingreso a este tipo de grupos criminales, ni con ninguna estrategia para abordar tal problemática.

## **PRINCIPALES GRUPOS QUE OPERAN EN EL SISTEMA PENITENCIARIO PARAGUAYO**

De un tiempo a esta parte, varios grupos internacionales que operan al margen de la ley —específicamente de Brasil— han ganado espacio y se han fortalecido dentro del sistema penitenciario. A su vez, se ha replicado esta modalidad de acción en estructuras nacionales, como el Clan Rotela, que desarrolla similares características en cuanto a la explotación del tráfico de drogas ilícitas, el uso de la violencia y la expansión y control territorial.

Las organizaciones criminales más violentas de Brasil son el Comando Vermelho (CV) y el Primeiro Comando da Capital (PCC). Ambas compartían inicialmente objetivos muy similares y tenían al Estado como enemigo en común. Las dos organizaciones dominaban los territorios en los cuales se asentaban con mayor fuerza, el PCC en San Pablo y el CV en Río de Janeiro, y se convirtieron en grupos enemigos en la búsqueda de expansión del tráfico de drogas ilegales (Cavalcanti y Lima, 2016; Sampó, 2018).

Entre estos dos grupos, el primero en estructurarse fue el CV, ya que, en la década de los ochenta, en tiempos de la dictadura militar en Brasil, inició el crimen organizado en este país. En un principio, el CV se fortaleció en el ámbito penitenciario brasileño y empezó a ganar adeptos debido al reclamo de mejoras en el cumplimiento de las penas privativas de libertad. Posteriormente, empezaron a adueñarse del negocio de la distribución de drogas ilegales dentro y fuera de las penitenciarías (Oliveira, 2016).

Para 1990, de acuerdo con algunas estimaciones, el 90% de las favelas de Río de Janeiro estaban en manos del CV, mientras que el 10% restante era manejado por dos facciones que habían surgido de sus entrañas y que conformaron pequeñas organizaciones delictivas: Amigos dos Amigos y Tercer Comando Puro (Sampó, 2018, p. 136).

Se estima que el PCC surgió a principios de la década de los noventa con el objetivo de frenar la brutal violencia sufrida por las personas privadas de libertad en el anexo conocido como “Casa de Custodia de Taubaté”, donde establecieron reglas de convivencia que generaron mejoras, hecho que implicó la suba de su popularidad. Recién en 1999 se tiene registro de la primera acción de la organización fuera del sistema penitenciario, en un rescate de un grupo de detenidos en una comisaría (Sampó, 2018).

Una vez que estos grupos empezaron a expandir su territorio de dominio, dieron muestras de poder y capacidad de administrar el negocio de las drogas ilegales a nivel micro y macro. En este sentido, el PCC se extendió a todos los estados de Brasil de forma más acelerada que el CV (Sampaio, 2017). Se maneja de forma extraoficial que, en la actualidad, el PCC estaría recaudando alrededor de 63 millones de dólares de forma anual, con miras a continuar su expansión en términos geográficos y monetarios<sup>17</sup>.

Ya años atrás se ha advertido, en el caso brasileño, que el saturado sistema carcelario resultaría una bomba de relojería en cuanto a la expansión y el fortalecimiento de este tipo de grupos (Manrique, 2006). Esto debería llamar la atención de las autoridades, atendiendo a las claras similitudes que se dan en los procesos a nivel nacional.

Otra organización con ciertas características similares, a nivel nacional, sería el Clan Rotela, el cual estaría liderado por Armando Javier Rotela Ayala, a quien se le atribuye la instauración del reparto de *crack* en la capital. Se maneja que esta organización administra la mitad del tráfico de sustancias dentro de las penitenciarías. Asimismo, el Clan Rotela es catalogado como el dueño del monopolio del *crack* en el departamento Central, y mantiene constantes enfrentamientos con otras facciones de este tipo por la permanencia en el tráfico de drogas<sup>18</sup>.

## CASOS

Con el objetivo de graficar la problemática a nivel local, se contextualizan brevemente los casos de mayor relevancia que incidieron en la crisis penitenciaria durante el periodo del presente informe, con el fin de facilitar datos que organicen y den claridad en el análisis que plantea este artículo.

**MARCELO "PILOTO".** Detenido en diciembre de 2017, Marcelo Fernando Pinheiro Veiga, alias "Piloto", está estrechamente relacionado a Fernandinho Beira Mar, fundador del CV. "Piloto" es considerado un elemento estratégico para la organización en cuanto a la provisión de drogas ilícitas y armas<sup>19</sup>. A finales de 2018, Marcelo "Piloto" asesinó a una mujer de 18 años en la Agrupación Especializada, con el fin de ser juzgado y condenado en Paraguay para evitar su extradición al Brasil, donde era requerido por el Juzgado de Ejecu-

17 El País, 14 de enero de 2019. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2017/01/14/actualidad/1484404594\\_652585.html](https://elpais.com/internacional/2017/01/14/actualidad/1484404594_652585.html).

18 Última Hora, 17 de junio de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/que-es-lo-que-se-sabe-el-clan-rotela-n2826203.html>.

19 Paraguay.com, 24 de octubre de 2018. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/por-que-es-tan-importante-marcelo-piloto-para-el-comando-vermelho-183525>.

ciones Penales del Estado de Río de Janeiro, a fin de cumplir sentencias que alcanzarían 27 años de privación de libertad<sup>20</sup>.

**CONFLICTOS EN PENITENCIARIAS DE SAN PEDRO Y TACUMBÚ.** Otra situación relacionada a estas organizaciones fue la que se dio en la Penitenciaría Regional de San Pedro del Ycuamandyyú, catalogada como el motín más violento de la historia del Paraguay, en donde 9 personas privadas de libertad perdieron la vida, de las cuales 5 fueron decapitadas y 3 calcinadas. Esta situación se dio a causa de un enfrentamiento entre miembros del Clan Rotela y la organización brasileña Primeiro Comando da Capital (PCC). Horas más tarde, en la penitenciaría de Tacumbú hubo un intento de motín, en donde también estuvieron involucrados miembros del Clan Rotela; en este caso no hubo fallecidos<sup>21</sup>.

**TOMA DE REHENES Y FUGA EN CERESO.** A principios del mes de septiembre, miembros del PCC que se encontraban privados de libertad en el Centro de Rehabilitación Social (Cereso), de Cambyretá, realizaron un levantamiento con toma de rehenes. Tras horas de negociación, y al encontrarse completamente rodeados por las fuerzas del orden, decidieron rendirse bajo ciertas condiciones, retornando al centro penitenciario<sup>22</sup>.

**CASO “SAMURA”.** Otro hecho relacionado a esta problemática fue la fuga de Jorge Teófilo Samudio González, alias “Samura”, quien es un activo colaborador del PCC y Comando Vermelho. Este hecho ocurrió a mitad de septiembre de este año en la ciudad de Asunción, en el cual falleció un policía. “Samura” se encontraba recluido en el penal de Emboscada, estaba siendo trasladado en una patrullera para una audiencia cuando el vehículo fue acorralado por cuatro automóviles con personas fuertemente armadas, quienes terminaron matando al oficial que conducía la patrullera, liberando a “Samura”. Se han cuestionado duramente los nulos recaudos para realizar el traslado, ya que era sabida la peligrosidad de la persona privada de libertad<sup>23</sup>.

20 Infobae, 18 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/11/18/el-narco-brasileno-marcelo-piloto-asesino-a-una-mujer-que-lo-visito-en-una-prision-de-paraguay/>.

21 La Nación, 17 de junio de 2019. Disponible en [https://www.lanacion.com.py/politica\\_edicion\\_impresa/2019/06/17/motin-mas-violento-en-la-historia-del-pais-se-registro-en-san-pedro/](https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2019/06/17/motin-mas-violento-en-la-historia-del-pais-se-registro-en-san-pedro/).

22 Infobae, 5 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/09/05/reclusos-de-la-banda-criminal-brasilena-pcc-tomaron-una-carcel-de-paraguay-y-se-fugaron-con-el-jefe-de-seguridad-como-rehen/>.

23 ABC Color, 11 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/09/11/samura-jefe-narco-tan-peligroso-o-mas-incluso-que-un-miembro-del-pcc/>.

## CONCLUSIONES

Urge la necesidad de generar estrategias que ataquen de manera estructural los problemas que afectan al sistema penitenciario y que permitan el goce de los derechos fundamentales reconocidos a las personas privadas de libertad.

El Estado paraguayo necesita abordar de manera responsable –y desde una perspectiva de reconocimiento de derechos– esta tarea para lograr resultados efectivos a largo plazo. Para ello, es necesario alejarse de estrategias represivas y populistas que busquen aplacar de manera momentánea el problema sin dar una solución a la raíz del conflicto.

Si bien debe aceptarse como un avance en materia legislativa la modificación del artículo 245 del Código Procesal Penal, preocupa que esta responda a situaciones coyunturales y no sea producto de una estrategia global que involucre el compromiso de todos los Poderes del Estado para aunar esfuerzos y recursos en pos de una estrategia coordinada y construida desde una perspectiva de reconocimiento de derechos hacia las personas privadas de libertad.

## RECOMENDACIONES

- Planificar e implementar estrategias interinstitucionales para el abordaje de problemáticas estructurales vinculadas al sistema penitenciario, con el objeto de superar las deficiencias endémicas que lo aquejan.
- Generar compromiso de los Poderes del Estado y los principales actores políticos, a fin de impulsar y cumplir una estrategia de política pública global que se encamine a garantizar el acceso de derechos básicos a todas las personas que se encuentran bajo custodia estatal.
- Desarrollar herramientas para el estudio responsable y científico sobre los grupos que operan dentro del sistema penitenciario paraguayo, a fin de dotar de conocimiento solvente para el diseño de estrategias de intervención y de desaliento de la conformación de este tipo organizaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cavalcanti, José D. y Lima, Lúcia D. (2016). Delincuencia organizada: una nueva lucha por el dominio de la territorialidad. En *Revista de Sociología, Antropología y Cultura Jurídica*. Disponible en <http://www.indexlaw.org/index.php/culturajuridica/article/view/382/384>.
- Comité de Derechos Humanos - CDH (2019). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay* (CCPR/C/PRY/4). Disponible en <https://n9.cl/hzia>.
- Galeano Monti, José; Rojas, Rodrigo y Mendoza, Javier (2017). Personas privadas de libertad en situación especial de vulnerabilidad en las cárceles del Paraguay. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 344-355). Asunción: Codehupy. Disponible en [http://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2017/12/DDHH-2017\\_Web.pdf](http://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2017/12/DDHH-2017_Web.pdf).
- Manrique, Luis Esteban (2006). *Un poder paralelo: el crimen organizado en América Latina*. Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible en <http://biblioteca.ribei.org/1035/1/ARI-84-2006-E.pdf>.
- Martens, Juan (2015). Política de seguridad militarizada: inconstitucional e ineficiente. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2015* (pp. 329-337). Asunción: Codehupy. Disponible en <https://bit.ly/2OaoFhy>.
- Martens, Juan y López, Ximena (2013). El populismo penal se refleja también en el aumento de la población encarcelada. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2013* (pp. 385-395). Asunción: Codehupy.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2017). "Muertes bajo custodia". *Registro Nacional de personas fallecidas en instituciones de privación de libertad 2013-2016*. Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Disponible en <https://n9.cl/pgnq>.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2018). *Personas privadas de libertad en Paraguay*. Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Disponible en <https://bit.ly/33KzDnf>.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2019). *Informe de Intervención Centro de Rehabilitación Social (Cereso) de Itapúa - II N10*. Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Disponible en: <https://n9.cl/gcp9v>.
- Oliveira, Nicole de (2016). *Las influencias del crimen organizado: una mirada desde el Primeiro Comando da Capital (PCC)*. Santa María: Universidad Federal de Santa María. Disponible en <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/2828>.
- Sampaio, Antônio (2017). Toma de control agresiva. Los cambios en el inframundo de Brasil auguran una violencia creciente. En *HIS Jane´s Intelligence Review*. Disponible en <https://bit.ly/2pfncRv>.
- Sampó, Carolina (2018). Brasil: la re-significación de la violencia como resultado del avance de organizaciones criminales. En *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. Vol. 4, N.º 1 (pp. 127-146). Disponible en <http://dx.doi.org/10.18847/1.7.8>.



DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA

# UNIFORME NUEVO, VIEJAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD. EL ORDEN SOBRE EL DERECHO DE LA CIUDADANÍA



La Policía Nacional necesita con suma urgencia una reformulación total, y debe comenzarse por la modificación integral de su plan de estudio, que no contempla la formación en derechos humanos. Entonces, en la práctica los policías salen a las calles pensando que el orden público debe primar sobre los derechos de la ciudadanía.

**Sonia Von Lepel Acosta**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

## INTRODUCCIÓN

La Policía Nacional en el año 2012<sup>1</sup> solo cambió el uniforme que vestía durante la época de la dictadura, toda la estructura y la formación de los mismos se mantienen intactas. De allí que la malla curricular de los agentes policiales no contempla los derechos humanos como materia en el plan de estudios.

En el anterior informe (Cfr. Von Lepel, 2018: 319) se ha señalado que el encierro, las penas más duras y la militarización son las únicas respuestas del Estado frente a la inseguridad. Esta situación no ha cambiado, al contrario, ha aumentado la militarización de las calles, pues el Poder Ejecutivo, por Ley N.º 6365/19 que declara en “Situación de Emergencia a todos los establecimientos penitenciarios del país”, dispuso el desplazamiento de vehículos militares, blindados y de transporte de efectivos al frente de las distintas cárceles del país, pese a que las organizaciones de derechos humanos vienen señalando al Estado<sup>2</sup> que la militarización no es la respuesta a la seguridad. Y la experiencia en el Norte lo demuestra así, en donde las violaciones de derechos humanos han sido una constante.

La organización Serpaj Paraguay<sup>3</sup> reunió 37 denuncias de violaciones de derechos cometidas por integrantes de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), desde detenciones arbitrarias, abuso sexual, tortura, destrucción y robo de bienes, inclusive ejecución de personas en circunstancias controversiales, y todas estas denuncias fueron presentadas a la Unidad Especializada de Derechos Humanos y a la fecha ningún integrante de la FTC fue imputado.

## MARCO JURÍDICO

El derecho a la seguridad ciudadana está contemplado en el artículo 9 de la Constitución Nacional, así como en instrumentos internacionales ratificados por el Estado paraguayo (Cfr. Von Lepel, 2018: 322).

En el periodo del informe se sancionó la Ley N.º 6365/19 que declara en Situación de Emergencia a todos los establecimientos penitenciarios del país y el Decreto Reglamentario N.º 2465, de fecha 8 de septiembre de 2019, por el cual se reglamenta el artículo 2, de la Ley N.º 6365/19, “Que declara en Situación de Emergencia todos los Establecimientos Penitenciarios del Territorio de la República y amplía el Presupuesto General de la Nación para el Ejerci-

1 ABC Color, 7 de enero de 2015. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/nuevo-cambio-de-uniforme-en-la-policia-1324570.html>.

2 Diakonia, 6 de octubre de 2017. Disponible en <https://www.diakonia.se/es/noticias/militarizacion-en-paraguay/>.

3 Serpaj-Py, 27 de junio de 2019. Disponible en <https://www.serpajpy.org.py/la-ftc-nos-cuesta-mucha-plata-pero-su-mayor-costo-podria-estar-registrandose-en-derechos-humanos/>.

cio Fiscal 2019”, y se dispone el empleo de elementos de las fuerzas públicas para la seguridad penitenciaria.

Mediante el Decreto Reglamentario se dispuso que las fuerzas públicas deberán actuar de manera inmediata ante la existencia de amotinamiento u otro tipo de situación de crisis en las penitenciarías, que queda a cargo del Ministerio de Justicia acondicionar los lugares en donde se desenvolverán las fuerzas públicas en los establecimientos penitenciarios<sup>4</sup>.

En septiembre de este año, la Cámara de Senadores decidió suspender por tiempo indefinido el proyecto de ley que pretendía derogar la Ley N.º 1337/99 de Defensa Nacional y Seguridad Interna, por la cual se crea la Fuerza de Tarea Conjunta<sup>5</sup>.

Como un avance positivo podemos citar la entrada en vigencia, en julio de este año, de la Ley N.º 6350/19 que modifica el artículo 245 de la Ley N.º 1286/98 “Código Procesal Penal”, y sus modificatorias las Leyes N.º 4431/11 y N.º 2493/04<sup>6</sup>. Esta modificación legislativa es positiva, pues se les ha devuelto a los jueces la facultad de aplicar las medidas alternativas o sustitutivas atendiendo al análisis de cada caso, lo cual es favorable, pues con la anterior norma les estaba vedado de manera expresa aplicar medidas alternativas o sustitutivas en hechos punibles calificados como crímenes. La disposición era violatoria del principio de inocencia y del principio de excepcionalidad de la prisión preventiva que tiene rango constitucional

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### **EN EL COMBATE AL EJÉRCITO DEL PUEBLO PARAGUAYO (EPP), EL ESTADO DA POCOS RESULTADOS, CON AUMENTO PRESUPUESTARIO Y COMETIENDO GRAVES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS**

El Poder Ejecutivo presentó al Congreso Nacional un presupuesto similar al del 2019 para el 2020 para la FTC. De acuerdo a lo presentado, serán destinados más de G. 18.000 mil millones a la Policía Nacional, mientras que las Fuerzas Armadas más de G. 52.000 mil millones<sup>7</sup>, para el combate contra los grupos armados autodenominados EPP. En los últimos cinco años, el presupuesto asignado por el Estado paraguayo a la FTC pasó de 6 mil millones de

4 SILPy. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116941>.

5 Última Hora, 6 de junio de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/senado-posterga-un-mes-el-tratamiento-del-proyecto-que-elimina-la-ftc-n2823968.html>.

6 BACN. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8902/ley-n-6350-modifica-el-articulo-245-de-la-ley-n-12861998-codigo-procesal-penal-y-sus-modificatorias-las-leyes-ns-44312011-y-24932004>.

7 Última Hora, 21 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/mario-abdo-dispone-cambios-la-ftc-n2844995.html>.

guaraníes a 63 mil millones de guaraníes, es decir, en 2018 se gastó en este órgano nueve veces más que en 2013<sup>8</sup>.

En el mes de julio de este año, el presidente Mario Abdo Benítez presentó su primer informe de gestión ante el Congreso Nacional. En el mismo señaló: “No estamos conformes con los resultados, por eso, pido hoy redoblar esfuerzos en esta lucha contra el secuestro”<sup>9</sup>. Sin embargo, pese a reconocer las faltas de avances en los resultados, solicitó se mantenga el presupuesto de 2019. No ha hecho mención alguna sobre las graves violaciones de derechos humanos que están cometiendo los miembros de la FTC en el Norte.

Es preocupante que desde el Estado se persista en militarizar la seguridad, pues trae como consecuencias las graves violaciones de derechos humanos, que se vienen denunciando en los informes anteriores<sup>10</sup> (Cfr. Von Lepel, 2018: 319), especialmente en el Norte, en donde los integrantes de la FTC siguen realizando los allanamientos irregulares y violentos, controles en rutas, detenciones arbitrarias e ilegales, tortura física y psicológica, agresión física y ejecuciones. Varios de estos casos fueron denunciados ante el Ministerio Público y siguen en etapa investigativa, y no hay ningún integrante de la FTC condenado<sup>11</sup>.

En octubre de este año se presentó una denuncia ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) en contra del fiscal Joel Casal, de la Unidad Especializada Antisecuestro del Ministerio Público. La denuncia fue presentada por la defensora técnica de los procesados, hermanos Gregorio y Víctor Morales, en el marco de la causa penal abierta por el secuestro del oficial Edelio Morínigo.

El fiscal antisecuestro Joel Casal fue denunciado ante el JEM por mal desempeño en sus funciones. La denuncia fue presentada en la causa abierta a los hermanos Gregorio y Víctor Morales, acusados de formar parte del secuestro de Edelio Morínigo. La denuncia refiere que el fiscal ha realizado varios allanamientos violentos, sin respetar inclusive a los niños, y que la acusación formulada es genérica, pues no tiene sustento legal en elementos probatorios. Esta denuncia contó con el acompañamiento de la Codehupy y el Serpaj<sup>12</sup>.

8 Serpaj-Py, 12 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.serpajpy.org.py/el-presupuesto-para-la-ftc-se-multiplico-por-nueve-entre-2013-y-2018/>.

9 Última Hora, 1 de julio de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/mario-abdo-se-emociona-reconoce-falencias-y-promete-mejoras-su-gobierno-n2828924.html>.

10 Codehupy (2017). *Derechos Humanos Paraguay 2017*. Disponible en [http://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2017/12/DDHH-2017\\_Web.pdf](http://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2017/12/DDHH-2017_Web.pdf).

11 Codehupy, 9 de noviembre de 2017. Disponible en <http://codehupy.org.py/impunidad-aproximacion-a-las-actuaciones-de-la-fiscalia-de-derechos-humanos-en-la-persecucion-y-sancion-de-la-tortura-y-otros-delitos/>.

12 Última Hora, 22 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/abogada-denuncia-fiscal-antisecuestro-mal-desempeno-el-jem-n2850601.html>.

## FORMACIÓN DE AGENTES DE POLICÍA SIN DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO

La Policía Nacional fue creada el 8 de marzo de 1843<sup>13</sup>. Sin embargo, recién con la promulgación de la Constitución Nacional de 1992, la Policía Nacional es designada Fuerza Pública, de conformidad al artículo 172<sup>14</sup>, y en el artículo 175<sup>15</sup> está contemplada su misión. En el año 1935 la seguridad quedaba a cargo de voluntarios y la guardia territorial, y se dispuso la creación de una Escuela de Policía en la capital que funcionó hasta el año 1947. Se reabrió en el año 1950 con la denominación “Gral. José Eduvigis Díaz”; recién en el año 2006, por Ley N.º 2946/06, se le reconoce a la Academia Nacional de Policía “Gral. José Eduvigis Díaz” como Instituto Superior de Educación Policial y la habilitación por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (Aneaes)<sup>16</sup>.

Para egresar de la Academia como oficial ayudante de Prevención y Seguridad, Investigación e Intendencia, se deben cursar cuatro años de formación en cuya malla curricular, que no contempla formación en derechos humanos y género (Cuadro 1).

13 Policía Nacional. Disponible en <https://www.policianacional.gov.py/historia/>.

14 Organización de los Estados Americanos (OEA). *Nuestra Constitución Nacional*. Disponible en [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_pry\\_sfp\\_norm\\_cons\\_nac\\_1992.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_pry_sfp_norm_cons_nac_1992.pdf).

15 **De la Policía Nacional. Artículo 175:** La Policía Nacional es una institución profesional, no deliberante, obediente, organizada con carácter permanente y en dependencia jerárquica del órgano del Poder Ejecutivo encargado de la seguridad interna de la Nación. Dentro del marco de esta Constitución y de las leyes, tiene la misión de preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y de sus bienes; ocuparse de la prevención de los delitos; ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos. La ley reglamentará su organización y sus atribuciones. El mando de la Policía Nacional será ejercido por un oficial superior de su cuadro permanente. Los policías en servicio activo no podrán afiliarse a partido o a movimiento político alguno, ni realizar ningún tipo de actividad política.

16 Instituto Superior de Educación Policial (Isepol). Disponible en <https://www.isepol.edu.py/?q=node/1>.

**Cuadro 1. Malla curricular de la Academia Nacional de Policía “Gral. José Eduvigis Díaz”**

<b>Primer año</b>	<b>Áreas de formación general jurídico profesional</b>	<b>Asignaturas</b> Primeros auxilios Desarrollo Personal Comunicación oral y escrita Inglés Derecho Constitucional Doctrina Institucional Tácticas y técnicas de operación urbana Educación Física Ética profesional
<b>Segundo año</b>		Informática Inglés Educación Física Derecho Penal Derecho de la Niñez y la Adolescencia Psicología aplicada a la función policial Redacción de documentos policiales Investigación policial Tácticas y técnicas de operación urbana
<b>Tercer año</b>		Relaciones Públicas y Humanas Estadística Método de la Investigación Derecho Procesal Penal Sociología Procedimiento Policial Investigación Policial Administración Táctica y Técnica Operativa Urbana Oratoria Educación Física Policía Comunitaria
<b>Cuarto año</b>		<b>Profesional</b> Seguridad de las instalaciones Atención de personas en situación de vulnerabilidad Informática aplicada a la seguridad ciudadana Manejo de Crisis Técnica de investigación criminal Inteligencia Delitos Informáticos Delitos Financieros Administración Pública Contabilidad Financiera Sistema de Contrataciones Públicas

Fuente: Elaboración propia con información provista en fecha 30 de octubre de 2019 por la Policía Nacional vía Acceso a la Información Pública.

De acuerdo a la malla curricular, no se cuenta como materia el estudio de los derechos humanos. Con relación al tema género, la Academia Nacional de Policía “Gral. José Eduvigis Díaz”, en la información pública remitida, señala que cuenta con una asignatura del segundo año denominada Género, Familia y Grupos Vulnerables, que se encuentra vigente desde el año 2012, pero esta información no figura en el listado de asignaturas que, según nos informaron, se tiene cada año en la Academia, y tampoco se explicita si se trata de temas que se desarrollan en algunas de las asignaturas.

## **LA UNIDAD DE OPERACIONES TÁCTICAS MOTORIZADAS CONOCIDA COMO “LINCE”**

Conforme la información recibida vía Acceso a la Información Pública provista el 30 de octubre de 2019 por la Policía Nacional, a la fecha, la unidad cuenta en total con 498 efectivos, con edades entre 20 y 30 años. Están integrados por cadetes y aspirantes del Colegio de Suboficiales y en la parte operativa solo prestan servicio personal de **género** masculino y en la parte administrativa hay personal de género masculino y género femenino. Realizan el curso internacional de operaciones especiales en el Instituto Superior de Educación Policial (Isepol).

En cuanto a su formación, reciben un curso especial que tiene una duración de tres meses y es certificado como Diplomado en Operaciones Tácticas Motorizadas, con los siguientes contenidos: doctrina e instrucción de la unidad de operaciones tácticas motorizadas, técnicas de conducción de motocicleta y modalidades especiales de combate motorizado. Siempre de acuerdo a la información entregada por la Policía Nacional, reciben charlas de capacitación sobre derechos humanos aplicados a la función policial. Sin embargo, se desconoce la carga horaria de las charlas, así como los temas que se desarrollan, pues no han entregado dicha información. Esta formación es paralela a la recibida en la Academia o en la Escuela de Suboficiales.

### **Intervenciones del Grupo Lince (octubre de 2018 a octubre de 2019)**

En el Cuadro 2 se pueden visualizar las intervenciones realizadas por el Grupo Lince de octubre de 2018 al mismo mes en 2019. No se ha podido realizar el comparativo con la información consignada en el anterior informe (Cfr. Von Lepel, 2018: 323) debido a que, a pesar de la solicitud, remitieron datos de manera general, no desagregada por departamento.

## Cuadro 2. Intervenciones realizadas por el Grupo Lince desde octubre de 2018 a octubre de 2019

<b>Aprehensión</b>	1.170
<b>Detención</b>	577
<b>Localización de personas</b>	93
<b>Incautación</b>	Motocicletas: 142 Automóviles: 23 Armas blancas: 90 Armas de fuego: 20 Aparatos celulares: 24 Dinero en efectivo: 9 millones y 30 dólares De sustancias estupefacientes Marihuana: 11.536,92 gramos Cocaína: 96,5 gramos Crack: 248,88 gramos

Fuente: Elaboración propia con información entregada vía Acceso a la Información Pública por la Policía Nacional.

## Denuncias realizadas en contra del personal del Grupo Lince, por comisión de hechos punibles

Conforme la información pública remitida, el Grupo Lince señala que cuenta en sus registros con cinco denuncias penales por comisión de hechos punibles (Cuadro 3).

## Cuadro 3. Denuncias penales por comisión de hechos punibles del Grupo Lince

Hecho	Fecha	Departamento
Homicidio Doloso	15 de junio de 2018	Alto Paraná
Agresión	2 de agosto de 2018	Asunción
Extorsión y Robo	9 de febrero de 2018	Asunción
Tortura y Robo	24 de febrero de 2019	Itapúa
Privación Ilegítima de Libertad	9 de febrero de 2019	Alto Paraná

Fuente: Elaboración propia con información entregada vía Acceso a la Información Pública por la Policía Nacional.

En la información entregada no se menciona el estado procesal de las causas, si los mismos están suspendidos y sumariados, privados de libertad, o fueron separados del cargo o dados de baja los involucrados.

A partir de la disposición legal que ordena la custodia de las zonas perimetrales de los establecimientos penitenciarios y el ingreso de los mismos a las penitenciarías ante hechos de amotinamiento, nuevamente surgió el debate de la militarización de la seguridad interna. Desde el Ejecutivo, el presidente de la República, Mario Abdo Benítez, anunció que presentará un proyecto de enmienda constitucional a fin de que las Fuerzas Armadas puedan intervenir en la lucha contra el crimen organizado<sup>17</sup>. Este anuncio tiene como objetivo militarizar la seguridad interna y los primeros pasos se dieron con el combate a las drogas. Posteriormente, a fin de hacer frente a los grupos paramilitares en el Norte y la última medida es la seguridad penitenciaria. La práctica de la militarización de la seguridad es preocupante, pues solo ha traído como resultados violaciones de derechos humanos.

## CONCLUSIONES

Es preocupante el avance de la militarización de la seguridad cuando es sabido que los militares están formados para la guerra a fin de eliminar al enemigo, y esta formación es inaplicable en la seguridad interna, en donde la Policía está para proteger a la ciudadanía.

Nuestra Constitución Nacional no permite militarizar la seguridad interna y, a 30 años de la caída de la dictadura, el Gobierno se plantea darles el control a los militares. Esto nos indica que efectivamente no tenemos memoria de las atrocidades que cometieron los militares durante la dictadura.

Es necesario implementar políticas públicas integrales que incluyan la prevención de la criminalidad, vinculando los problemas estructurales, como la pobreza, el desempleo y la migración interna, y fortalecer la Policía Nacional e invertir en la formación con perspectiva de derechos humanos y de género de los agentes de policía.

---

17 La Nación, 16 de septiembre de 2019. Disponible en [https://www.lanacion.com.py/politica\\_edicion\\_impresa/2019/09/16/rotundo-rechazo-a-proyecto-de-militarizar-seguridad-del-pais/](https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2019/09/16/rotundo-rechazo-a-proyecto-de-militarizar-seguridad-del-pais/).

## RECOMENDACIONES

Debido a que las recomendaciones de ediciones anteriores (Cfr. Von Lepel, 2018) continúan incumplidas, se reiteran a continuación:

- Elaborar un plan de seguridad con un enfoque de derechos y seguridad humana que adopte estrategias de inclusión a sectores en condiciones de vulnerabilidad.
- Investigar y sancionar los abusos cometidos por parte de la Fuerza de Tarea Conjunta y el Grupo Lince.
- Implementar políticas públicas integrales que incluyan la prevención de la criminalidad, vinculando los problemas estructurales, como la pobreza, el desempleo y la migración interna.
- Transversalizar en la malla curricular de formación de los agentes policiales los derechos humanos y la perspectiva de género.

## BIBLIOGRAFÍA

- González Garcete, J. M. y Sales Altamirano, J. A. (2016). *Medidas de coerción. La prisión preventiva. Discusión doctrinaria -jurisprudencial*. Asunción: Editorial Arandurá. Disponible en [http://www.academia.edu/24573520/LA\\_PRISION\\_PREVENTIVA\\_EN\\_EL\\_PARAGUAY](http://www.academia.edu/24573520/LA_PRISION_PREVENTIVA_EN_EL_PARAGUAY).
- López J., Ximena y Molinas, Diego (2017). Mayor prisionización no garantiza la seguridad. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2013* (pp. 358-366). Asunción: Codehupy.
- Martens, Juan A. (2013). Persiste un modelo de seguridad militarizada y excluyente. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2013* (pp. 389-396). Asunción: Codehupy.
- Martens, Juan A. (2014). El aumento de la población refleja el endurecimiento de la política criminal. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2013* (pp. 389-398). Asunción: Codehupy.
- Von Lepel, Sonia (2018). La respuesta estatal a la seguridad ciudadana sigue siendo el encierro, penas más duras y la militarización. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2013* (pp. 319-328). Asunción: Codehupy.

DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

# CUANDO EL PROPIO COMANDANTE DE LAS FUERZAS ARMADAS VIOLA LEYES Y PACTOS INTERNACIONALES



Pese a que el Estado paraguayo prohíbe el ingreso de quienes no hayan alcanzado la mayoría de edad dentro de las FF.AA., un gesto del titular del Poder Ejecutivo implicó un retroceso enorme en cuanto a la protección de los derechos conquistados de niños, niñas, adolescentes y de las personas jóvenes. Por su parte, la vigencia de la inconstitucional Ley N.º 4013/10 –que pone en marcha el Servicio Civil Sustitutivo, sin siquiera contemplar recursos presupuestarios requeridos– generó debates y resistencias desde organizaciones juveniles.

**Vidal Acevedo**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA - PARAGUAY (SERPAJ-PY)

## INTRODUCCIÓN

El reflote del pensamiento uniforme, autoritario, adultocéntrico y militarista, con el (des)gobierno del presidente y comandante en jefe Mario Abdo Benítez, se reflejó principalmente cuando este permitió que su hijo adolescente ingresara al Servicio Militar Obligatorio (SMO)<sup>1</sup>.

Es importante señalar que el padre del adolescente, en este caso, ha desconocido los pactos internacionales que el Estado paraguayo ha ratificado y que son de carácter vinculante, principalmente el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados<sup>2</sup>. Con dicho gesto, dio la pauta de un retroceso enorme en cuanto a la protección de los derechos conquistados de niños, niñas, adolescentes y de las personas jóvenes. Así también lo hizo con la vigencia de la inconstitucional Ley N.º 4013/10<sup>3</sup> y, con ello, la puesta en marcha del servicio civil sustitutivo, que consiste en la realización de algún tipo de servicio social o actividad que sea “en favor de la sociedad” y que, en la práctica, vendría a reemplazar al SMO.

Cabe destacar que el Estado paraguayo prohíbe el ingreso de quienes no hayan alcanzado la mayoría de edad dentro de las FF.AA. a partir de la suscripción al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la Participación de Niños y Niñas en los Conflictos Armados, al igual que por la aprobación de las Leyes N.º 3360/07 relativa al SMO y N.º 3485/08 sobre el Cimefor<sup>4</sup>, que es una modalidad del SMO. Esta prohibición se dio debido a que el Estado paraguayo fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del asesinato del niño soldado Gerardo Vargas Areco (15 años), el 30 de diciembre de 1989. Fue uno de los 147 jóvenes muertos en el SMO.

Es relevante considerar que la presencia de centenares de jóvenes objetores de conciencia también es un indicador de que, por lo menos, descartan el servicio militar como única opción de “servir a la patria” y que posiblemente en un tiempo no tan lejano se vaya preparando el certificado de defunción a esta nefasta y triste forma de creer de que es la única manera de tener amor a la patria<sup>5</sup>.

1 ABC Color, 22 de abril de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/hijo-de-marito-se-lesiona-en-la-armada-1780938.html>.

2 BACN, 15 de julio de 2016. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5134/ley-n-1897-aprueba-el-protocolo-facultativo-de-la-convencion-sobre-los-derechos-del-nino-relativo-a-la-participacion-de-ninos-en-los-conflictos-armados>.

3 Ley N.º 4013/10 que reglamenta el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia al Servicio Militar Obligatorio y establece el servicio sustitutivo al mismo en beneficio de la población civil. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3546/reglamenta-el-ejercicio-del-derecho-a-la-objecion-de-conciencia-al-servicio-militar-obligatorio-y-establece-el-servicio-sustitutivo-al-mismo-en-beneficio-de-la-poblacion-civil>.

4 Curso especial de instrucción militar y de formación de oficiales y suboficiales de reserva para estudiantes.

5 Disponible en <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/centenares-de-jovenes-paraguayos-buscan-librarse-del-servicio-militar/20000013-3853816>.

## MARCO JURÍDICO

Al no existir cambios sustanciales en el marco normativo referido al derecho a la objeción de conciencia, se remite al artículo de esta temática, contenido en el informe de derechos humanos del año 2018 (Acevedo, 2018: 331). Pero resulta pertinente mencionar la Resolución N.º 1/2018, emitida por el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia (CNOCC) “Por la cual se aprueba la reglamentación del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio”<sup>6</sup>.

Asimismo, en el año 2019 fueron presentados por el diputado Enrique Antonio Buzarquis (PLRA) dos anteproyectos de ley, el primero en fecha 22 de enero de 2019 con el expediente D-1950404 y el segundo, en fecha 10 de marzo con el expediente D-1950404, relacionados con el servicio civil obligatorio<sup>7</sup>. Estos proyectos no tuvieron mucha repercusión y no tienen cambios significativos a la actual vigente Ley N.º 4013/10. Ambas propuestas fueron remitidas a las comisiones de Asuntos Constitucionales, Legislación y Codificación; Defensa Nacional, Seguridad, Inteligencia y Orden Interno. Hasta la fecha del cierre del informe, aún no se cuenta con resolución alguna y siguen en trámite.

Otra iniciativa sobre este tema fue presentada por los senadores del Partido Patria Querida (PPQ) Stephan Rasmussen González, Fidel Zavala y la senadora Georgia Arrúa<sup>8</sup>. El proyecto de ley establece modificaciones sustanciales a la vigente Ley N.º 4013/10; entre ellos, elimina el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia y, por ende, todas las atribuciones que tiene el defensor del Pueblo e introduce una nueva instancia reguladora del derecho a la objeción de conciencia, que es la Dirección de Defensa Civil del Ministerio de Defensa Nacional; así también pretenden que los objetores de conciencia, como parte del servicio civil, integren las mesas electorales bajo dirección, coordinación y seguimiento del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), que establece la organización de cursos obligatorios de formación. La propuesta de proyecto se encuentra en estudio por las comisiones de Asuntos Constitucionales Defensa Nacional y Fuerza Pública, Legislación Codificación Justicia y Trabajo y Derechos Humanos.

6 Defensoría del Pueblo. Disponible en <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/normativa/Resolucion%20CNOCC%20Nro%2001-2018.pdf>.

7 Última Hora, 3 de enero de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/diputado-propondra-una-ley-servicio-civil-obligatorio-n2789264.html>.

8 ABC Color, 25 de junio de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/reglamentacion-del-servicio-militar-se-trata-este-jueves-1826909.html>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### MEDIDAS GUBERNAMENTALES EN RELACIÓN A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA AL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO Y EL SERVICIO SOCIAL SUSTITUTIVO

En la Resolución N.º 1/18 del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia (CNOc), anteriormente mencionada, sobre el Servicio Civil Sustitutivo dispuso en su artículo 19 cuanto sigue:

La duración del servicio sustitutivo en beneficio a la Población Civil podrá cumplirse en dos modalidades por los objetores: 1.- Por un periodo de 240 horas, para quienes se encuentren cursando estudios o cumplan una actividad laboral; 2.- Por el periodo de 480 horas, para quienes no cursen estudio alguno o no cumplan actividad laboral, con la posibilidad de ser considerado las horas de formación técnicas de mandos medios como parte del cumplimiento del servicio sustitutivo, sin perjuicio de que vía resolución se los designen a cumplir un servicio social, con la consideración de la disminución de las horas dispuestas en este numeral. El cumplimiento del servicio sustitutivo no deberá sobreponerse con sus horarios laborales o de estudio<sup>9</sup>.

Igualmente, en las disposiciones finales se estableció que:

Conceder un periodo de 6 meses para la socialización de la presente reglamentación por todos los medios fehacientes con que cuenta el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia y la Defensoría del Pueblo, a través de la Dirección General de Objeción de Conciencia<sup>10</sup>.

Cabe señalar que la implementación del Servicio Social Civil Sustitutivo generará gastos adicionales a las familias, de por sí ya excluidas del acceso al trabajo y a la educación. En efecto, en primer lugar, la reglamentación de la objeción de conciencia impone la realización del Servicio Civil Obligatorio en una mayor cantidad de horas para aquellos objetores que no acceden al trabajo o no se encuentran en el sistema de educación formal. Es decir, se están penalizando las carencias y las faltas de acceso a la vida económica del país o a la formación profesional; sin embargo, es el Estado en su rol de garante el que debe facilitar el acceso a esos derechos por parte de la población juvenil en situación vulnerable.

Asimismo, no se tiene conocimiento de que estén contempladas las partidas presupuestarias necesarias (art. 24 de la Ley N.º 4013/10) para cubrir los gas-

9 Defensoría del Pueblo. Disponible en <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/normativa/Resolucion%20CNOc%20Nro%2001-2018.pdf>.

10 Defensoría del Pueblo. Disponible en <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/normativa/Resolucion%20CNOc%20Nro%2001-2018.pdf>.

tos de traslado, viático, etc., que necesitarán los jóvenes para el cumplimiento del Servicio Civil Sustitutivo. Tampoco existen los estudios de factibilidad para la implementación estructural de dicho servicio, la disposición de insumos, uniformes, herramientas, seguro de vida, movilidad, programas a cumplir como tarea, etc., situación que, como se mencionara, puede significar una mayor carga económica para esas familias que, dada su situación, ya están debilitadas, al estar privadas del poder adquisitivo propio de un trabajo remunerado de sus hijos, o de mayores posibilidades o condiciones que sirvan a un pleno empleo.

Igualmente, hay que recordar que el artículo 10 de la Ley N.º 4013/10 expresa claramente:

El servicio sustitutivo al Servicio Militar Obligatorio será de naturaleza civil, no combatiente ni punitiva y se prestará en beneficio de la población civil, en contribución al desarrollo sustentable del país y **con una remuneración equivalente a la que se percibe en el Servicio Militar Obligatorio, por un período igual al establecido en la legislación vigente para el Servicio Militar Obligatorio, contado a partir del primer día de prestación del servicio sustitutivo asignado** [negritas agregadas].

Sin embargo, no están contemplados los recursos presupuestarios para los jóvenes que van a realizar el Servicio Social Sustitutivo.

El Estado pretende, de una manera artificial, cubrir esta situación haciendo ver que los jóvenes “se dedicarán a algo productivo”; cuando en realidad esas carencias son producto de la falta de cumplimiento de sus obligaciones.

En esta misma lógica, desde la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Defensa Nacional, a través de sus respectivos representantes oficiales, a fines del año 2018, se encargaron de difundir informaciones sobre las posibles multas a los jóvenes que no realizan el SMO y declaran su objeción de conciencia<sup>11</sup>. Esta situación creó una especie de sicosis colectiva que motivó a que cientos de jóvenes varones, principalmente en Asunción, se movilizaran masivamente frente a la Dirección de Objeción de Conciencia, lugar en donde se tramita el carné de objeción de conciencia<sup>12</sup>.

De igual forma, en varias ciudades del interior donde la Defensoría del Pueblo tiene oficinas habilitadas para la expedición del carné se vieron sobrepasadas; por ejemplo, en Villarrica, departamento de Guairá, se presentaron

11 Hoy, 28 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/objecion-de-conciencia-lo-que-debes-saber-sobre-el-servicio-civil-sustitutivo-y-la-tasa-militar>.

12 Hoy, 28 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/en-un-dia-se-registro-a-4.000-objetores-de-conciencia-mayoria-dijo-no-tener-tiempo>.

unos 5.000 (cinco mil) jóvenes, e incluso hubo algunos hechos de violencia y desmayos.<sup>13</sup>

Asimismo, el actual ministro de Defensa, Bernardino Soto Estigarribia, expresó que “a las Fuerzas Armadas no les interesa la recaudación, sino el servicio y que no se accionará coercitivamente para el cumplimiento de la ley, mucho menos se va a arrear a ciudadanos, como se da a entender en varios medios”<sup>14</sup>.

En relación a las multas, el defensor del Pueblo, Miguel Godoy, aclaró sobre este tema que los objetores de conciencia no deberán pagar ningún tipo de multa.<sup>15</sup>

Por su parte, las organizaciones Serpaj-Py y la Articulación Juvenil Akã Pu'ã<sup>16</sup>, en agosto de 2019, presentaron a la bancada del Frente Guasu un pedido de moratoria tanto del Servicio Militar Obligatorio como del Servicio Social Sustitutivo. Para ello, acercaron a la senadora Esperanza Martínez un anteproyecto de ley<sup>17</sup>.

Entre las argumentaciones presentadas por estas organizaciones, el escrito<sup>18</sup> señala:

Teniendo asimismo en consideración que las Fuerzas Armadas de la Nación no disponen efectivamente de las plazas y recursos suficientes para todas las personas obligadas a prestar el servicio militar en cada llamada correspondiente; que el mantenimiento de una estructura insuficiente, anacrónica y obsoleta cuyo actuar más bien trasunta en las violaciones contra la integridad física y psíquica de los conscriptos –cuando no, contra la población civil–, recordando esas 147 muertes contabilizadas en el periodo mencionado de 1989-2012; y atendiendo además a las razones ya expuestas anteriormente, de las cuales se desprende que es necesaria, más que nada, la promoción de la cultura de paz y la no violencia activa, como jóvenes conscientes de nuestra reali-

13 Última Hora, 28 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/desmayos-y-desorden-multitud-objetores-villarrica-n2788359.html>.

14 La Nación, 29 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/ministro-de-defensa-no-habra-sancion-por-no-cumplir-smo-y-tampoco-arreos-de-jovenes>.

15 Ñandutí Diario Digital, 26 de diciembre de 2018. Disponible en <http://www.nanduti.com.py/2018/12/26/smo-los-objetores-conciencia-no-deberan-pagar-ningun-tipo-multa/>.

16 Expresión guaraní que significa “cabeza levantada”. La Articulación Juvenil Akã Pu'ã está compuesta por diferentes grupos juveniles, creada en el mes de mayo de 2019. Esta plataforma trabaja por la objeción de conciencia al Servicio Militar Obligatorio y contra la violencia de Estado. Uno de los integrantes señaló: “(Akã Pu'ã) nace debido a la sistemática violencia ejercida por el Estado hacia la población joven que se materializa en la falta de políticas públicas en educación integral, salud, tierra, vivienda, seguridad y trabajo”. Nandutí Diario Digital, 17 de mayo de 2019. Disponible en <http://www.nanduti.com.py/2019/05/17/presentan-la-articulacion-aka-pua-la-objecion-conciencia-al-smo/>.

17 Última Hora, 9 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/jovenes-presentan-pedido-moratoria-objecion-conciencia-y-smo-n2837011.html>.

18 Serpaj-Py, 4 de noviembre de 2019. Boletín N.º 29, Año 8, p. 9. Disponible en <http://www.serpajpy.org.py/wp-content/uploads/2019/11/Bolet%C3%ADn-N%C3%BAmero-3.-Noviembre-2019.pdf>.

dad y de los valores universales de erradicación de la muerte, de la agresión y de los conflictos armados entre los pueblos, así como en nuestra Constitución Nacional Paraguaya ha renunciado expresamente a la guerra.

Con la sanción de este proyecto de ley, se podrá abrir un debate nacional amplio sobre qué tipo de servicio militar quieren los/as paraguayos/as, y proceder a realizar las reformas de fondo y de forma pertinentes, en consonancia con la reorganización militar, con las verdaderas necesidades de defensa del Paraguay y con las auténticas aspiraciones de democracia de los jóvenes. Porque no es justo seguir cargando sobre las espaldas de la juventud la pesada carga del servicio militar, tan cuestionada por sus irregularidades e ineficiencias estructurales e igualmente del Servicio Social Civil mientras se pasan años debatiendo estérilmente sin que se aborde una solución real y global del tema. En ese sentido, la moratoria de ambos servicios es una necesidad impostergable, porque no se puede seguir exigiendo a los jóvenes prestar dichos servicios sin ninguna garantía para su integridad personal y su propia vida.

## CASO

### PRESENCIA DE ADOLESCENTES EN EL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

Durante la última campaña electoral, el entonces candidato –hoy presidente de la República– Mario Abdo Benítez sostuvo que “hay madres solteras que no pueden contener a sus hijos en esa etapa vulnerable” (refiriéndose a la adolescencia), el cuartel sería “la solución”, por lo que “sigue depositando su fe en el servicio militar para poder educar a los jóvenes”<sup>19</sup>. Posteriormente, el mismo manifestó públicamente que había dado autorización a su hijo adolescente (17 años) para que se enrolara en el Servicio Militar Obligatorio<sup>20</sup>.

El presidente no solo hizo estas declaraciones, sino que acompañó a su hijo al cuartel, lugar en el cual la prensa tomó algunas fotografías donde salían otros jóvenes que también iniciaban el SMO. A raíz de esto, la defensora y defensor de Derechos Humanos y excomisionado y excomisionada del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), Diana Vargas y Jorge Rolón Luna, presentaron a la Defensoría de la Niñez de turno una denuncia debido a que las publicaciones de prensa daban indicios de la presencia de otros adolescentes que iban a ingresar en las Fuerzas Armadas. La sospecha era que, además del hijo del presidente, estarían enrolados otros 9 adolescentes más en las mismas condiciones. La defensora de la Niñez y Adolescencia,

19 Última Hora, 28 de marzo de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/para-marito-hijos-madres-solteras-deben-ir-al-cuartel-n1140244.html>.

20 Hoy, 20 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/politica/inscribe-a-su-hijo-al-cuartel-resalta-que-kuna-la-omandava-y-recuerda-que-gano-internas>.

Bettina Ovando, impulsó la citada denuncia solicitando medidas cautelares de protección correspondientes ante el Juzgado de turno<sup>21</sup>. Luego, el 9 de enero de este año, las personas mencionadas anteriormente interpusieron una ampliación del pedido al Juzgado de la Niñez y la Adolescencia a fin de que intervenga. El Juzgado solicitó a las Fuerzas Armadas que informen sobre la cantidad de adolescentes que están reclutados prestando el servicio militar; petición que, hasta la fecha, no ha sido acogida por el Poder Judicial<sup>22</sup>.

Por su parte, la magistrada de la Niñez interviniente en el expediente dispuso “la prohibición de publicación de comentarios, fotos, videos, imágenes y nombres de los adolescentes por todos los medios de comunicación del país”<sup>23</sup>, y citó nombres y apellidos de 24 personas menores de edad que estarían realizando el Servicio Militar Obligatorio.

Varias organizaciones juveniles cuestionaron que el propio presidente Abdo Benítez promueva el ingreso de adolescentes en los cuarteles. Por medio de un comunicado y conferencia de prensa repudiaron la presencia de los mismos en filas castrenses. Los referentes juveniles de organizaciones fueron: Codeco Juvenil, Creemos Filosofía, Fenaes, Enredate Generación Activa, Juvensur, Ofensiva Universitaria, Servicio Paz y Justicia y Somos Pytyvõhára. El comunicado señaló, además, que enfoques autoritarios que violentan la ley no solucionarán las dificultades por las que atraviesan los jóvenes<sup>24</sup>.

En este tema del ingreso de adolescentes en los cuarteles, hasta la propia ministra del MINNA, Teresa Martínez, ratificó la prohibición de personas que aún no han cumplido 18 años de edad presten el Servicio Militar Obligatorio establecido en la Ley N.º 3360/02<sup>25</sup>.

Cabe mencionar que el 16 de enero el Juzgado de la Niñez a cargo de este procedimiento rechazó la petición de medida cautelar presentada por la Defensoría de la Niñez<sup>26</sup> y los pedidos de informe de abogados y abogadas ocurrientes, bajo el argumento de que “el Juzgado no ha encontrado quebrantamiento a la norma legal para que menores puedan ingresar y permanecer en

21 Nandutí Diario Digital, 4 de enero de 2019. Disponible en <https://www.nanduti.com.py/2019/01/04/presentan-denuncia-ante-la-defensoria-la-presencia-menores-cuarteles/>.

22 Última Hora, 9 de enero de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/piden-que-ffaa-informe-todos-los-menores-que-cumplen-el-smo-el-pais-n2790529.html>.

23 ABC Color, 22 de abril de 2019. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/jueza-ordena-que-no-se-publicuen-los-nombres-de-menores-en-el-smo-1778421.html>.

24 Última Hora, 14 de enero de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/servicio-militar-jovenes-repudian-presencia-menores-cuarteles-n2791473.html>.

25 La Nación, 12 de enero de 2019. Disponible en [https://www.lanacion.com.py/politica\\_edicion\\_impresa/2019/01/12/ministra-martinez-ratifica-que-menores-no-pueden-ir-al-cuartel/](https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2019/01/12/ministra-martinez-ratifica-que-menores-no-pueden-ir-al-cuartel/).

26 La Nación, 16 de enero de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/destacado/2019/01/16/jueza-resuelve-menores-en-cuarteles-no-violan-la-ley/>.

los Cimefor<sup>27</sup>, desconociendo completamente el marco legal interno mencionado anteriormente.

A esto se agrega un dato difundido por la prensa de que posiblemente serían muchos más los adolescentes que estarían prestando el servicio militar (unos 142 aproximadamente), en las distintas dependencias de las Fuerzas Armadas<sup>28</sup>.

Asimismo, el 10 de marzo de este año, ha tomado estado público en la prensa el caso de una madre que denunció maltrato de tres adolescentes de 16 años que están actualmente prestando servicio militar en el Liceo Militar Acosta Ñu, entre quienes se encontraba su hijo<sup>29</sup>. Los adolescentes fueron golpeados “a modo de castigo” por un cadete de curso superior en las plantas de los pies con palo de escoba, sufriendo lesiones. Los hechos expuestos configuran una violación de derechos humanos en los cuarteles y pueden tipificarse como maltratos, castigos físicos y torturas. El artículo 5 de la Constitución Nacional establece claramente que: **“Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”** y establece su imprescriptibilidad. Asimismo, están previstas en el artículo 309 del Código Penal penas de 5 a 25 años de cárcel, por tortura y agresión física, por lo que estos hechos deben ser denunciados y penados.

A raíz de esto, la organización Serpaj-Py emitió un comunicado manifestando la necesidad de que el Ministerio Público actúe de inmediato e inicie una investigación<sup>30</sup>. Hasta la fecha de la realización de este informe, no se tienen novedades de que se haya iniciado investigación alguna.

Durante la reunión de trabajo ante el comisionado y relator del país, Joel Hernández, entre el Estado paraguayo y los peticionarios por el caso de Víctor Hugo Maciel<sup>31</sup>, el Estado reconoció haber hecho excepciones a inicios de este año, permitiendo el enrolamiento de adolescentes en el SMO, incumpliendo de este modo con su legislación y con lo ordenado por la CIDH como garantías de no repetición en el Informe de fondo N.º 85/09<sup>32</sup>.

27 Última Hora, 16 de enero de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/rechazan-medida-cautelar-protger-menores-cuarteles-n2791962.html>.

28 ABC Color, 22 de abril de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/smo-142-menores-de-18-anos-1775979.html>.

29 Última Hora, 8 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/madre-denuncia-maltrato-liceo-militar-acosta-nu-n2805766.html>.

30 Hoy, 11 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/torturas-a-adolescentes-en-el-liceo-militar-piden-a-fiscalia-imputar-a-los-culpables>.

31 Soldado de Caballería, muerto en 1995 y que luego se llegó a Acuerdo de Solución Amistosa - Caso 11607. Disponible en <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Paraguay11607.sp.htm>.

32 Servicio Paz y Justicia, 13 de febrero de 2019. Disponible en <http://www.serpajpy.org.py/paraguay-debe-evitar-retrocesos-y-cumplir-con-su-deber-de-no-reclutar-menores-de-edad-al-servicio-militar/>. Cejil, 18 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.cejil.org/es/estado-paraguayo-admitio-cidh-que-realizaron-excepciones-enrolar-adolescentes-cuarteles>.

En base a estos hechos, si bien existe una confirmación de que el Estado permitió el enrolamiento de adolescentes en el Cimefor, se sigue desconociendo el número exacto de adolescentes que se encontrarían enrolados en las Fuerzas Armadas realizando el SMO, ni cuáles medidas se encuentran tomando el Estado para prevenir que se incumpla con su propia normativa y los compromisos asumidos a nivel internacional en esta materia.

## CONCLUSIONES

Pueden rescatarse algunas señalizaciones expuestas por uno de los ponentes<sup>33</sup> en la audiencia realizada en el mes de junio en la Sala Bicameral del Congreso Nacional que se denominó: “Servicio Militar Obligatorio y la Objeción de Conciencia, hoy en Paraguay”, con el objetivo de propiciar el debate público y como un tema de interés nacional<sup>34</sup>. Al referirse sobre el Servicio Civil Obligatorio (SCO), cuestionó que el mismo tiene muchas deficiencias y que no se puede aplicar una ley sin haber, por lo menos, estudiado algunos de los siguientes puntos muy importantes, previos a su implementación.

- Ampliación del marco legal para instituciones u organizaciones que reciben trabajadores del SCO.
- Estudio de impacto financiero.
- Estudio de recursos operativos, logísticos y humanos necesarios.
- Manual de funciones.
- Manual de Organización Administrativa del SCO.
- Plan que establezca el Sistema de Control, Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de desempeño de trabajadores SC, los recursos disponibles y los costos necesarios.
- Guía de derechos y obligaciones del trabajador del SCO.<sup>35</sup>

Señaló igualmente los diferentes problemas que acarreará la implementación de dicho servicio:

- Financieros: elevados costes de implementación.

33 Extraídas de la ponencia de Juan Carlos Yuste, en la audiencia pública del 21 de junio de 2019 sobre el SMO en el Salón Bicameral del Congreso.

34 Honorable Cámara de Senadores, 20 de junio de 2019. Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/3302-debatiran-sobre-objecion-de-conciencia-al-smo-2019-06-20-14-40-40>.

35 Ibidem.

- Costo / eficiencia: inversión no justifica beneficios.
- Administrativos / RR.HH.: impone una nueva burocracia para selección, control y seguimiento.
- Logísticos: provisión de espacio y medios materiales para el cumplimiento.
- Institucional: nuevas cargas a instituciones ya de por sí con capacidades limitadas (municipios, gobernaciones, etc.).
- Legal: vacíos en marco legal de instituciones para asumir trabajadores del SCO.
- Corrupción: uso inadecuado, prebendario o clientelista de objetores.
- Sindicales: a mediano plazo habrá un desplazamiento de trabajadores por objetores gratuitos.
- Derechos laborales y salud: contingencia ante eventos.
- Sociales: resistencia juvenil, social e institucional.<sup>36</sup>

Igualmente es bueno destacar que son las juventudes organizadas las que podrán realizar una contestación social a estas imposiciones. Y, finalmente, tal como expresa Serpaj-Py:

La única manera de garantizar el respeto a los derechos humanos de los jóvenes en los cuarteles y la finalización de las irregularidades en la aplicación de las leyes sobre SMO y SSCS, parece ser la suspensión de la incorporación de los jóvenes al cuartel, hasta tanto no se modifique totalmente la actual ley o se realice un cambio constitucional del artículo 129 donde el servicio militar pase a ser voluntario y no obligatorio<sup>37</sup>.

## RECOMENDACIONES

- Derogar la Ley N.º 4013/10 por atentar contra derechos fundamentales de las y los jóvenes objetores de conciencia.
- Cumplir de manera efectiva el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados.

---

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Boletín N.º 29. Serpaj-Py.

- Reestructurar todo el sistema legal en lo referido al Servicio Militar Obligatorio, disponiendo que el mismo sea opcional o voluntario, lo cual implicaría un proceso social de consenso amplio, en el marco de la observancia de los derechos humanos y de la plena libertad y autorrealización del ciudadano y la ciudadana.
- Establecer un sistema nacional de voluntariado, excluyendo todo tipo de discriminaciones para la prestación de servicio a beneficio de la ciudadanía.
- Instar al Ministerio Público a que realice los actos de investigación que competen a la Unidad de Derechos Humanos, sobre las denuncias de torturas en las unidades militares, y una vez colectados los elementos correspondientes, impute y ejerza la acción penal pública para su sanción a los responsables que hubiere.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Acevedo, Vidal (2018). El servicio militar obligatorio como sistema disciplinador y control social de jóvenes; el derecho a la objeción de conciencia en retroceso. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 329-340). Asunción: Codehupy.

DERECHOS DIGITALES

# ¿QUIÉN VIGILA AL VIGILANTE?



La economista y filósofa Shoshana Zuboff señala que: “Todo sistema que puede ser utilizado para la vigilancia será utilizado para la vigilancia”. En su libro *Capitalismo de Vigilancia*, explica que la tendencia global es la vigilancia de los cuerpos y del espacio íntimo para convertirlos en datos e integrarlos al mercado. Ante el crecimiento exponencial de las nuevas tecnologías y su aplicación con fines de vigilancia, urge reforzar la aplicación de estándares del derecho internacional de los derechos humanos, a fin de salvaguardar los derechos fundamentales.

**Maricarmen Sequera y Paloma Lara Castro**

TEDIC

## INTRODUCCIÓN

Siguiendo la línea de análisis expuesto, es que desde organismos como Te-dic<sup>1</sup> se viene alertando acerca de la falta de debate en las diferentes instituciones del Estado en lo referente a los impactos que puede tener la tecnología cuando se implementa sin considerar los parámetros de derechos humanos y perspectiva de género.

En este artículo se expondrán las políticas gubernamentales, propuestas de ley, así como los vacíos legales en la implementación de tecnología durante estos últimos cinco años. También se evidenciará la urgencia de incluir el enfoque de derechos humanos en los debates *tecnosolucionistas*<sup>2</sup>.

## MARCO JURÍDICO

**DERECHO A LA INTIMIDAD (PRIVACIDAD).** Este derecho está reconocido y garantizado en el artículo 33 de la Constitución de la República del Paraguay. Además, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana), ratificada el 24 de agosto de 1989, obliga al Gobierno paraguayo a respetar y proteger derechos tales como: derecho a la libertad de opinión y expresión (art. 13), derecho a la reunión (art. 15) y derecho a la honra y dignidad (art. 11). También está reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por Paraguay el 10 de junio de 1992, en sus artículos 19 y 17 sobre Privacidad y Libertad de expresión. Estos dos derechos están estrechamente vinculados: “el derecho a la privacidad se entiende a menudo como un requisito esencial para la realización del derecho a la libertad de expresión” (ONU<sup>3</sup>, 2013).

**DATOS PERSONALES.** La Ley N.º 1682/01 “Que reglamenta la información de carácter privado” (Congreso Nacional, 2001), que regula ciertos aspectos del tratamiento de datos en el país, no cumple con los estándares mínimos de protección de datos personales. En este sentido, la Regulación N.º 2016/679 de la Unión Europea, que entró en vigencia el 25 de mayo de 2018, otorga mayor control a las personas sobre sus datos personales, a fin de mitigar los abusos del sector privado y del estatal. Este es un ejemplo a seguir en la consolidación de una legislación que proteja efectivamente todos los derechos anteriormente enunciados.

---

1 Las autoras del presente artículo pertenecen a esta organización, considerada pionera en la defensa y promoción de derechos humanos en entornos digitales en Paraguay.

2 Tecnosolucionismo: concepto acuñado por Morosov (2005) para entusiastas de la tecnología, el uso de herramientas digitales, sin tener en cuenta los impactos negativos en la vida de las personas.

3 ONU: Organización de las Naciones Unidas.

Frank La Rue, exrelator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, y Navi Pillay, del Alto Comisionado de Derechos Humanos –ambos de la ONU–, han expresado preocupación por las violaciones del derecho a la intimidad debidas a la falta de medidas de protección eficaces en la utilización de tecnologías biométricas. Además, Martin Scheinin, Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo de la ONU, explica que

los casos en que la biometría no se almacena en un documento de identidad, sino en una base de datos centralizada, incrementando los riesgos para la seguridad de la información y dejando a los individuos vulnerables. A medida que aumenta la información biométrica, las tasas de error pueden aumentar significativamente (ONU, 2009).

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN.** Este derecho se encuentra reconocido en la Constitución Nacional en sus artículos 26 (libertad de expresión) y 32 (libertad de reunión). También es reconocido por la Convención Americana de los Derechos Humanos a través de sus artículos 11 y 13, respectivamente, que protegen el discurso anónimo de las restricciones gubernamentales.

El artículo 19 (numeral 3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el artículo 13 (numeral 2) de la Convención Americana prevén circunstancias limitadas en las que un Estado parte puede restringir el derecho a la libertad de expresión. De conformidad con el artículo 19 (numeral 3), estas restricciones deben ser “previstas por la ley” y necesarias para “el respeto de los derechos o la reputación de los demás” o “para la protección de la seguridad nacional o del orden público, la salud y la moral pública”. Esto, para luego aplicar el test de los principios “necesario y proporcionado”, y así evaluar y balancear las medidas tomadas para mitigar a través de las restricciones. De conformidad con el artículo 13 (numeral 2), la libertad de expresión no puede ser objeto de censura previa y las restricciones deben estar “expresamente establecidas por la ley en la medida necesaria para garantizar [...] el respeto de los derechos o la reputación de los demás [...] la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas” (Buzarquis, 2018: 344).

**DERECHO AL VOTO.** El sufragio es un derecho, deber y función pública del elector, tal como lo expresa el artículo 118 de la Constitución. El mismo constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado; y en el sistema de representación proporcional. Asimismo, está garantizado en el artículo 4 del Código Electoral paraguayo Ley N.º 834/96, que expresamente determina las características del voto como uno de los principios fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía.

**PROPUESTA DE LEY “QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 98, 201 Y 208 DE LA LEY N.º 843/96”.** Presentada en octubre de 2019, esta normativa legislativa propone implementar dispositivos informáticos o electrónicos de lectura biométrica, los cuales estarán ubicados en todos los locales de votación, en un lugar visible y señalizado, identificado como Mesa de Control Biométrico, la cual estará a cargo de funcionarios del Tribunal Superior de Justicia Electoral y veedores de las organizaciones políticas participantes del acto electoral, debidamente acreditados. El sufragante, al momento de presentar su documento de identidad, contará con la verificación previa de la Mesa de Control Biométrico del local de votación.

**DERECHO DE LA MUJER A VIVIR UNA VIDA SIN VIOLENCIA.** El 27 de diciembre de 2016 se promulgó la Ley N.º 5777/16 de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia. El reconocimiento de las necesidades especiales para la protección de los derechos universales de las mujeres se apoya en un pilar fundamental del derecho internacional: el principio de igualdad y no discriminación. Es así que los organismos internacionales de derechos humanos han sido consistentes en afirmar su compromiso para luchar contra la discriminación hacia la mujer dentro del reconocimiento que ello es primordial para combatir la violencia contra la mujer en todas sus esferas. En ese sentido, se menciona la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) de 1979 y su respectivo Protocolo Facultativo; siendo ambos instrumentos ratificados por el Estado paraguayo existiendo, por tanto, una obligación asumida: la de adecuar su legislación y políticas públicas para la igualdad y no discriminación de las mujeres y garantizar el efectivo ejercicio y goce de sus derechos<sup>4</sup>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### BIOMETRÍA EN EL SISTEMA DE VOTACIÓN

El proyecto de ley presentado por los senadores del Partido Patria Querida y el movimiento Hagamos apunta a realizar una modificación del Código Electoral para la implementación de biometría en el sistema de votación (SILpy, 2019). Según el proyecto de ley, los datos biométricos deberán ser recolectados por la Policía Nacional y entregados al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) y podrán ser: huellas dactilares, iris, reconocimiento facial o el dato biométrico que tenga a disposición el Estado. Los mismos se utilizarán en el día de votación para verificación previa y controlar a la persona habilitada para votar.

4 Para profundizar sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación de las mujeres y el derecho de las mujeres, ver los artículos respectivos en el capítulo de Igualdad.

Según definiciones de la comunidad técnica:

Los datos biométricos son métodos automatizados que pueden de manera precisa reconocer a un individuo con base en las características físicas o de comportamiento. La tecnología usada en la biometría incluye el reconocimiento de huellas digitales, huella palmar, facial, patrones de venas, iris, voces y otras exposiciones del cuerpo incluyendo ADN y la secuencia de la pulsación de las teclas, entre otros<sup>5</sup>.

Es decir, la biometría se refiere a la medición automatizada de distintivo físico, características biológicas y conductuales utilizadas para la identificación de personas.

Cabe resaltar que la biometría, en este caso el reconocimiento facial o la huella dactilar, por ejemplo, no se trata de la cara o del dedo, sino cómo esa identidad digital puede ser usada para determinar derechos. Es una identidad que no se puede cambiar, no se “vuelve a imprimir”, en el caso de que sea clonada, como se hace con la cédula de identidad u otra identificación tradicional (Tedic, 2019e). En ese sentido, la doctrina europea de datos personales considera a los datos biométricos como datos sensibles. En Paraguay no existe una ley integral de datos personales, configurando un vacío legal sobre el tratamiento de este tipo de datos.

Además, las nuevas propuestas legislativas no presentan análisis de impacto previo para poder justificar la implementación de los datos biométricos en el sistema electoral. Según los estándares de tratamientos de datos (leyes de protección de datos personales), es obligatorio realizar dicho tipo de análisis.

## **IMPLEMENTACIÓN DE CÁMARAS DE RECONOCIMIENTO FACIAL: CIBERVIGILANCIA Y BIOMETRÍA EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS**

En la edición anterior del presente informe (Cfr. Sequera, 2018), se ha advertido acerca de la implementación de equipos y servicios tecnológicos del Sistema de Emergencia 911 de la Policía Nacional, consistente en cámaras de reconocimiento facial instaladas en puntos de alta concentración y circulación de personas. El reconocimiento facial, como se ha expuesto en el apartado anterior, se conforma como una metodología de manipulación de datos biométricos, los cuales, a su vez, son considerados por la doctrina internacional como datos sensibles que requieren de una mayor protección.

A raíz de dicha situación y con base en la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N.º 5282/14), se ha presentado en fecha 8 de abril de 2019 una solicitud de información<sup>6</sup>, requiriendo al Ministerio del Interior que detalle

5 Privacy International (s. f.).

6 La solicitud está disponible en <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/19983>.

el sistema de tecnología biométrica implementada, que informe sobre las características de su implementación y que indique cuál es la finalidad del sistema. Además, se consultó si existen protocolos de implementación, si se han evaluado las tasas de error del algoritmo que utiliza el *software* y si se ha hecho un análisis sobre el impacto de la implementación en los derechos humanos respecto al uso del sistema, entre otras consultas. La oficina de Acceso a la Información Pública de dicho Ministerio, a través del portal unificado, dio una respuesta insatisfactoria en fecha 26 de abril de 2019, brindando únicamente información referente a la licitación pública por la cual se habría adquirido el sistema en cuestión. Lo hace a través de la Resolución N.º 238/19, que establece que la información solicitada es de carácter reservado. Dicha justificación carece de fundamento jurídico, en tanto la Ley N.º 5282 establece claramente en su artículo 22 que, para que una información sea reservada, debe ser expresamente establecida por ley. Este no es el caso, ya que no existe normativa alguna que reserve el tipo de información requerida.

La Resolución en cuestión vulnera el derecho al acceso a la información y la responsabilidad de las instituciones del Estado de velar por la transparencia y la normativa legal. Ante esta arbitrariedad, el 22 de julio de 2019 se ha presentado una acción judicial de acceso a la información pública mediante la vía del amparo. El pedido fue denegado, tanto en primera (S. D N.º 40 de fecha 1 de agosto de 2019) como segunda instancia (Sentencia N.º 70 de fecha 28 de agosto), bajo argumentos inconstitucionales y contrarios a derechos fundamentales: se reconoce que lo requerido no se encuentra reservado por ley pero que “[...] esta magistratura debe tener en cuenta que la Policía Nacional es un órgano de seguridad interna del Estado [...]” (S. D N.º 40 de fecha 1 de agosto de 2019). Conforme a lo citado, el razonamiento de los jueces es que, aunque la información no esté reservada por ley, en tanto proviene de la Policía Nacional es pasible de serlo. Ello abre la ventana al *modus operandi* de calificar cualquier acción que emane de la Policía Nacional como seguridad nacional por el solo hecho de donde proviene, sin ninguna normativa que lo determine.

En base a lo expuesto, el 13 de septiembre de 2019 se presentó una acción de inconstitucionalidad contra la mencionada resolución del Ministerio del Interior y las consecuentes Resoluciones judiciales, que legitiman el menoscabo del derecho de toda la sociedad a conocer sobre el tratamiento de sus datos personales por parte de las instituciones públicas<sup>7</sup>.

La creciente utilización de tecnologías para propósitos de vigilancia estatal, denominada “cibervigilancia”, ha generado preocupación en organismos

7 Tedic (2019b), 16 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.tedic.org/quien-vigila-al-vigilante-reconocimiento-facial-en-asuncion/>.

internacionales de protección de derechos humanos<sup>8</sup> por su capacidad de lesionar derechos fundamentales. Dicha cibervigilancia puede darse por medio de varias formas, siendo una de ellas la que nos ocupa: adquisición e implementación de *software* de vigilancia a través de cámaras de reconocimiento facial. Su peligrosidad recae en la obtención y el procesamiento de datos biométricos<sup>9</sup> que, de no ser acompañada su implementación de medidas de protección eficaces en su utilización, pueden ocasionar violaciones al derecho a la intimidad en principio, y a otros derechos, según el caso.

## **IMPLEMENTACIÓN DEL BILLETAJE ELECTRÓNICO: ¿HERRAMIENTA DE MONITOREO?**

Se ha empezado a implementar la Ley N.º 5230/14 “Que establece el cobro electrónico del pasaje del transporte público”. Como su nombre lo indica, apunta a la digitalización obligatoria del cobro del pasaje de transporte público a través de un sistema interoperable. Su implementación se basa en argumentos de mejora de los servicios públicos mediante la transparencia. Sin embargo, dado el hecho de que nuestro país no cuenta con una ley integral que garantice la protección y salvaguarda de nuestros datos personales, este sistema presenta riesgos de vulneración a los derechos de intimidad, libertad de expresión, manifestación y libre circulación<sup>10</sup>.

El primer riesgo es que los datos recabados serán almacenados por empresas privadas de transporte: la concesión de este servicio público al sector privado debería contener reglas claras sobre la seguridad y la ciberseguridad de las personas, para evitar que las empresas tengan prerrogativas discrecionales sobre la información. Este potencial problema no ha sido abordado por el Estado, en tanto no existe documento alguno donde las autoridades aclaren qué harán o dejarán de hacer con la información personal, con quién la comparten y qué medidas de seguridad utilizarán para proteger los datos. El Viceministerio de Transporte del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) es la única entidad pública encargada de supervisar el cumplimiento del contrato de concesión del uso del billete electrónico (art. 7 de la Ley N.º 5230/14). Sin embargo, no se señala qué institución controlará a las empresas en el manejo de los datos personales.

8 La Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Resolución N.º 68/167 del 18 de diciembre de 2013, destacó que la capacidad de los gobiernos y las empresas para llevar a cabo actividades de vigilancia, interceptación y recopilación de datos de las personas, suscita cada vez más preocupación. Al respecto, véase [http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d\\_res\\_dec/A\\_HRC\\_28\\_L27.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_28_L27.pdf).

9 Datos personales que resultan de un procesamiento técnico específico relacionado con las características físicas, fisiológicas o de comportamiento de una persona física, que permite o confirma la identificación única de esa persona física, como imágenes faciales o datos dactiloscópicos.

10 Tedic, 20 de marzo 2019. Disponible en <https://www.tedic.org/el-billeteaje-electronico-nuestros-derechos-estan-en-juegos/>.

El sistema de billeteaje electrónico puede generar y almacenar información relevante de los usuarios, como ser nombre, ubicación, hábitos de consumo y movilidad. Esto último, de ser procesado y cruzado con otras bases, puede servir para inferir domicilio, lugar de trabajo, lugar de estudios, y esto, a su vez, podría dar lugar a conocer la rutina completa de una persona. Es importante mencionar que el artículo 6 de la citada ley establece que el sistema se podría utilizar para la adjudicación de programas sociales y otros usos comerciales: “[...] para el pago de tarifa de transporte y permitir otros usos que permitan al usuario su eventual inserción en diferentes programas sociales del Gobierno o usos comerciales [...]”. La redacción evidencia que dicho sistema pretende abarcar otros servicios además del de transporte, lo cual aumenta el riesgo señalado de adquisición y procesamiento de información y concreta la posibilidad de que sea utilizada para otros fines como, por ejemplo, vigilancia estatal.

## LA IMPLEMENTACIÓN DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS SERVICIOS DEL ESTADO

La inteligencia artificial (IA) se trata de modelos matemáticos que buscan representar problemas de la realidad mediante algoritmos; pero el diferencial es que las computadoras aprenden en cada iteración a través de datos de entrenamiento, generando mucha más complejidad que los programas tradicionales. Según Privacy International (2018), se identifican varios problemas a la hora de implementar este tipo de tecnología, tales como: discriminación, injusticia, inexactitudes, sesgo, posibilidad de reidentificación en sistemas anonimizados<sup>11</sup>, opacidad y secreto de la creación de perfiles y explotación de datos<sup>12</sup>. A continuación presentamos una serie de casos que implementan o quieren implementar IA en las políticas públicas del Estado.

- **Caso ParaEmpleo**<sup>13</sup>. El Ministerio del Trabajo, con fondos del BID, implementó la plataforma ParaEmpleo, diseñada por una empresa suiza con la que se busca fomentar el empleo en el país.

El sistema utiliza inteligencia artificial para analizar las capacidades específicas de cada postulante y conectarlos con oportunidades laborales. La tecnología detrás de la plataforma analiza los datos de ocupación y empleo mediante algoritmos de aprendizaje profundo (Deep Learning) y grafos de conocimiento (Knowledge Graphs) para encontrarles vacantes de trabajo de manera eficiente y precisa (BID, 2019).

11 Privacy International (s. f.).

12 Privacy International (26 de febrero de 2018). ¿Qué es explotación de datos? [Archivo de video]. Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=Hmsh\\_Zh4K54](https://www.youtube.com/watch?v=Hmsh_Zh4K54).

13 ParaEmpleo. Disponible en <https://paraempleo.mtess.gov.py/es/>.

- **Caso sentencias con inteligencia artificial (IA) en el Poder Judicial.** En la sesión del pleno del Poder Judicial del mes de octubre de 2019, el ministro de la Corte Suprema de Justicia, Alberto Martínez Simón, planteó la implementación de inteligencia artificial (IA) para colaborar en ciertas tareas del Poder Judicial. El motivo de la adquisición del sistema de inteligencia artificial es para automatizar procesos repetitivos que tienen criterios establecidos por varios de los integrantes de la Corte y combatir así la morosidad de los procesos. En primer lugar, se tiene previsto utilizar en la Sala Constitucional de la Corte. El mismo será liderado por los ministros Martínez Simón y Fretes. La votación del pleno fue a favor de la implementación (Poder Judicial, 2019).

En resumen, ambos casos generan varias preocupaciones con relación a derechos humanos. Las principales se refieren al impacto de IA en grupos de la sociedad en general y, en especial, en grupos en situación de especial vulnerabilidad. Igualmente, preocupa la falta de políticas públicas que obliguen a que los sistemas de IA estén basados en análisis de contextos y derechos humanos; existe una clara fricción entre los datos personales y la importancia del control independiente para supervisar los sistemas IA, será necesario buscar un balance.

En Paraguay existe una importante ausencia legislativa para implementar el tipo de tecnología de IA. En ninguno de los casos expuestos más arriba se han realizado análisis de impacto previos a la implementación con perspectivas de derechos. Para el caso del ParaEmpleo, no se analizaron los elementos de seguridad digital basados en privacidad por diseño: cifrado y anonimización, proporcionalidad y finalidad en los procesos de almacenamiento de datos, así como el tiempo y los accesos de los responsables del sistema, tanto instituciones como por parte de la empresa que desarrolló el sistema de IA.

## LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LAS CÚPULAS MILITARES

La sargenta de aviación María Alejandra Torres recibió una sanción de 45 días de arresto por compartir un *meme*<sup>14</sup> del presidente Mario Abdo, hecho ocurrido en el mes de septiembre de 2019. La Fuerza Aérea Paraguaya alegó que en la norma está claramente establecido que no se debe faltar el respeto a los superiores<sup>15</sup>.

Es importante traer a colación que todas las personas están protegidas y garantizadas para el ejercicio pleno de sus derechos, en este caso, en el disfrute

14 Definición de *meme*. Disponible en [https://es.wikipedia.org/wiki/Meme\\_de\\_internet](https://es.wikipedia.org/wiki/Meme_de_internet).

15 Última Hora, 26 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/por-compartir-meme-mario-abdo-arrestan-sargento-aviacion-n2845881.html>.

de la libertad de expresión, sus opiniones públicas y privadas. Por lo tanto, el hecho de que una militar exprese una opinión en público o ante un medio de comunicación no implica necesariamente atentar contra la disciplina o contra la seguridad del Estado, y esto no pone en entredicho la subordinación debida al poder político de la Fuerza Aérea Paraguaya. *A contrario sensu*, sí hay declaraciones que exceden claramente el ámbito privado y que pueden constituir extralimitaciones en el ejercicio de la libertad de expresión.

Para el caso expuesto, no se realizó el test tripartito<sup>16</sup> para justificar la censura de la militar, por tanto, esta medida es desproporcionada e ilegítima. Además, su publicación no implicó consecuencias a la vida privada y seguridad del presidente de la República, el orden público, ni la seguridad nacional. Esto podría contener sesgo de género, ya que es la primera sanción que se da en virtud de este tipo de acciones en la Fuerza Aérea Paraguaya.

## **MODERACIÓN DE CONTENIDOS DE LAS PLATAFORMAS HEGEMÓNICAS Y SUS AFECTACIONES AL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

### **Caso Partido de los Trabajadores de Paraguay**

El Partido de los Trabajadores publicó en su web oficial un artículo con reflexiones en torno al apresamiento de Óscar González Daher –exsenador y expresidente del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM)– sobre la filtración de audios que exponían al senador en la comisión de delitos de tráfico de influencias en el país en el 2017<sup>17</sup>.

El artículo fue difundido en las redes sociales Twitter y Facebook de dicho partido, utilizando enlaces a su página oficial: <http://ptparaguay.litci.org/>. Sin embargo, la red social Facebook calificó como *spam* tanto el artículo particular como todo el dominio (dirección de la página web) al poco tiempo de ser publicado.

La calificación de *spam* de un dominio web por parte de Facebook implica que en dicha red social ya no se podrá compartir ningún artículo por parte de ninguna persona usuaria. Cada vez que alguien intenta compartir cualquier artículo de esa web, es marcado como *spam*.

16 El test tripartito se refiere a condiciones específicas derivadas del artículo 13.2: I. Las limitaciones deben establecerse mediante leyes redactadas de manera clara y precisa; II. Las limitaciones deben estar orientadas al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana; III. Las limitaciones deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen, estrictamente proporcionadas a la finalidad que buscan, e idóneas para lograr el objetivo imperioso que pretenden.

17 Tedic, 16 de diciembre de 2017. Disponible en <https://www.tedic.org/los-audios-de-gonzalez-daher/>.

En vista de que el partido cuenta con 8.000 seguidores en su página de Facebook y la importancia de difusión en esta red social, se vieron coaccionados de manera indirecta por la plataforma a cambiar su dominio a uno nuevo, para poder así hacer circular de manera orgánica su contenido en la principal red social<sup>18</sup>.

### **Caso Latitud25, medio independiente paraguayo**

La red social Twitter bloqueó el perfil de @Latitud25 en abril de 2019, por una supuesta infracción de normas comunitarias en temas de derechos de autor, a partir de la publicación de un video “viral”. El caso fue la publicación de una breve animación donde aparecía Roger Federer hablando en español después de uno de sus partidos. Este material fue compartido por la cuenta paraguaya @rogerfederer\_py<sup>19</sup>. El medio independiente lo descargó y lo compartió desde su cuenta con la atribución de la fuente, que según se puede constatar es @deportes\_rtve.

A las pocas horas le suspendieron la cuenta y recibieron un correo sobre razones de la suspensión referentes al material señalado por violación de derecho de autor. El mensaje recibido desde support@twitter.com pone al tanto de que Jonathan Schmitz (Cologne, Germany/ +49 221 35554 360) denunció el tuit a copyright@twitter.com y que ellos debían aceptar la denuncia de violación de derecho de autor o realizar la apelación del caso. Apenas tomaron conocimiento de lo sucedido, realizaron el reconocimiento y las disculpas correspondientes al correo mencionado. No tuvieron retorno del correo y estuvieron sin cuenta en Twitter durante 4 días. Luego se comunicaron con Tedic. Al tomar conocimiento del caso, la mencionada organización nota que Latitud25 no realizó la revisión de la cuenta suspendida<sup>20</sup> —un proceso paralelo al correo para las apelaciones dentro del sistema de Twitter— y se encontró con que en ninguna parte se describen los pasos que debería seguir el medio independiente, luego de la aceptación o no de la violación de derecho de autor. Queda en evidencia que existe una falta de claridad en el proceso de moderación de contenidos por parte de Twitter, dejando sin el ejercicio pleno de la libertad de expresión y de prensa a un medio independiente de Paraguay.

Como se observa en estos casos, las plataformas Facebook y Twitter han aplicado “políticas comunitarias” sobre moderación de contenidos que restringieron de manera ilegítima o desproporcionada el derecho a la libertad de expresión. Es de vital importancia que los Estados tomen medidas para la

18 Tedic, 9 de abril de 2019. Disponible en <https://www.tedic.org/fallas-tecnicas-que-amordazan-censura-en-facebook-al-partido-de-los-trabajadores-en-paraguay/>.

19 Roger Federer Paraguay, 9 de mayo de 2019. *Roger hablando en español es todo lo que está bien en la vida...* [Twitter]. Disponible en [https://twitter.com/RogerFedererPy\\_/status/1126693675172368390](https://twitter.com/RogerFedererPy_/status/1126693675172368390).

20 Ver enlace para apelaciones en Twitter. Disponible en <https://help.twitter.com/forms/general?subtopic=suspended>.

regulación de responsabilidad de intermediarios. Es de suma importancia que el Estado paraguayo aborde la regulación sobre las grandes plataformas de contenidos que sean compatibles con los estándares internacionales de derechos humanos<sup>21</sup>.

## **DERECHOS EN LÍNEA DE LAS MUJERES: REPORTE DE CALIFICACIONES**

La organización World Wide Web Foundation<sup>22</sup> desarrolló una herramienta denominada “Reporte de calificaciones de la Auditoría sobre la brecha digital de género” que tiene como objetivo evaluar y, posteriormente, calificar a los Estados y empresas en acciones realizadas tendientes a disminuir la brecha digital de género. El estudio se basa en indicadores y datos preexistentes que consideran la implementación del acceso igualitario a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la igualdad digital en línea. Las fuentes de información proveyeron de sitios oficiales, entrevistas y organismos internacionales. Paraguay recibió un puntaje global de 50% en el año 2018. Hasta la fecha, no hay actualizaciones en la materia<sup>23</sup>.

El reporte de calificaciones se divide en cinco áreas: acceso a Internet y empoderamiento de la mujer, accesibilidad, habilidades digitales y educación, contenido y servicios pertinentes y seguridad en línea. En el análisis para la calificación se valoraron algunas cuestiones, que se destacan a continuación.

Los más recientes datos oficiales mostraron que 53,27% de las mujeres tienen acceso a Internet, superando ligeramente a los hombres (52,6%). No obstante, el número de mujeres que usan la web para leer las noticias, con propósitos educacionales o para acceder a servicios de salud, sigue siendo bajo. En cuanto a la accesibilidad, se destacó que la entonces Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (Senatic) poseía un programa direccionado a promover el acceso gratuito a Internet, pero preocupó que la implementación de las políticas de las TIC carezca de perspectiva de género. En temas de educación, si bien existen programas estatales para capacitar a profesores en el uso de las TIC, no se visualiza que ello sea parte de una política estatal. Al respecto, se menciona que solo 2 de cada 10 escuelas tienen conectividad a Internet, lo cual es muy bajo. En cuanto a los contenidos, se señala la observación de que propagandas de grupos conservadores ejercen influencia en el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y que ello genera un impacto negativo en el derecho de niñas y mujeres de acceder a

21 Tedic, 16 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.tedic.org/tedic-suscribe-posicionamiento-internacional-conjunto-sobre-regulacion-de-grandes-plataformas/>.

22 Informe sobre esta organización está disponible en <https://webfoundation.org/>.

23 Tedic, 17 de febrero de 2019. Disponible en <https://www.tedic.org/investigacion/derechos-en-linea-de-la-mujer-reporte-de-calificaciones-paraguay/>.

información. De igual forma, consta que los organismos de Justicia no toman las acciones adecuadas en casos donde las TIC son utilizadas para perpetrar actos de violencia de género.

Es de suma importancia mencionar que en las investigaciones realizadas referentes a los derechos de las mujeres en línea se señala que en muchas comunidades las mujeres tienen un 50% menos de posibilidades que los hombres de acceder al servicio en línea, así como entre 30% y 50% menos posibilidades de usar Internet para un empoderamiento político y económico. Esto responde a que existen varias barreras, tales como los altos costos, la falta de conocimientos técnicos, así como los obstáculos sociales que impiden hablar libremente y de manera privada en línea; consecuencias de un sistema patriarcal que se manifiesta de la misma manera que fuera de línea.

La Organización de las Naciones Unidas logró recientemente que el acceso equitativo de género a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) esté incluido como meta (5.b) dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que marcan la agenda mundial de desarrollo hasta el 2030. Ello responde a la capacidad transformadora de las TIC en tanto pueden mejorar servicios básicos como atención médica, mejor calidad de educación para todos, inclusión económica, entre otros. Para que esto genere un impacto en la erradicación de la desigualdad de género, debe necesariamente implementarse con perspectiva de género y a través de acciones concretas direccionadas a tal fin.

## **AVANCES: PROYECTO “DEFENSORES”. USO DE TECNOLOGÍA CÍVICA PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

La tortura es considerada por el derecho internacional de los derechos humanos como un crimen de lesa humanidad. Paraguay posee un historial especialmente brutal en la materia de hechos cometidos durante la dictadura de Stroessner, cuyo registro obra en el Archivo del Terror. Sin embargo, dichas prácticas no terminaron con la dictadura. Según informes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) y del Comité contra la Tortura (CAT) de Naciones Unidas<sup>24</sup>, la comisión de estos crímenes se mantiene vigente. Los riesgos de sufrir tortura se dan generalmente en situaciones donde las personas se encuentran privadas de su libertad; entendiéndose que, en estos casos, *privación de libertad* se considera desde el momento de detención de la persona, aplicándose de igual manera si se encuentra en una comisaría o en un centro penitenciario, y si posee o no condena. Esta situación se da a raíz de una asimetría de poder, donde las personas bajo custodia dependen totalmente de las autoridades del establecimiento donde se encuentren.

24 Comité contra la Tortura (CAT) - Paraguay (2017). Disponible en <https://acnudh.org/comite-contra-la-tortura-cat-paraguay-2017/>.

En ese marco, se realizó un trabajo intersectorial entre la sociedad civil y el Estado a través de las instituciones del Ministerio de la Defensa Pública (MDP) y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). Es así que, con miras a combatir la perpetuación de estos crímenes, se creó la iniciativa “Defensores”: una plataforma destinada a dotar a los defensores públicos de una herramienta para registrar hechos de tortura. La misma consiste en la creación de una plataforma web y aplicación móvil que permiten un sostenido registro de casos de tortura dentro de las comisarías y penitenciarías de Paraguay. Su implementación facilitará el monitoreo efectivo y permanente de este tipo de crímenes por parte de defensores públicos y generará información calificada para distintas instituciones, como el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, medios de comunicación, periodistas, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía. La plataforma consta de dos secciones: una aplicación móvil de uso interno para el MDP y un sitio web donde se visualizarán los datos, estadísticas y un mapa de las denuncias de tortura realizadas<sup>25</sup>.

“Defensores” se realizó en base a estándares internacionales de respeto al derecho a la privacidad, y bajo criterios de ciberseguridad. Es así que, entendiendo que la plataforma contendrá información sensible, esta será anónima de acuerdo a un principio general de protección de datos, por lo que al acceder a ella solo se visualizarán datos estadísticos. El lanzamiento oficial de “Defensores” se realizó el 22 de octubre de 2019 y se encuentra en funcionamiento.

## CONCLUSIONES

Ante el cuestionamiento planteado y, en base a la situación expuesta en los apartados anteriores, se enfatiza la necesidad de que toda tecnología implementada y/o a implementarse deba necesariamente ser acompañada de preceptos de derechos humanos. Las diversas situaciones desarrolladas dan cuenta de que los peligros de vulneración de derechos fundamentales ya se encuentran materializados. Si bien se cuenta con estándares internacionales de derechos humanos al respecto, es menester que dicho derecho sea incluido y/o adaptado a la legislación doméstica para evitar lagunas jurídicas que propicien una falta de protección a la ciudadanía en estos procesos de integración tecnológica. El Estado debe contar con un conjunto de garantías para resguardar el derecho a la privacidad, libertad de expresión y a la protección de datos personales previo a la implementación de tecnologías. Igualmente, debe dar cumplimiento a los principios de necesidad y proporcionalidad al aplicarlas; y cumplir con los procesos de transparencia con la ciudadanía.

<sup>25</sup> Tedic, 21 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.tedic.org/plataforma-defensores-uso-de-tecnologia-civica-para-combatir-la-tortura/>.

## RECOMENDACIONES

- Promover la creación de una ley integral de datos personales en Paraguay que incluya los nuevos conceptos que se crean a partir de las nuevas tecnologías. Una de ellas es la consideración de los datos biométricos como datos sensibles acordes a los estándares internacionales. Esta recomendación figura en el informe del año 2018, pero se vuelve a mencionar debido a la falta de cumplimiento.
- Contar con un conjunto de garantías robustas para implementar cualquier tipo de tecnología –ya sea inteligencia artificial, *machine learning*<sup>26</sup>, *blockchain*<sup>27</sup> y biometría–, necesarias para resguardar el derecho a la privacidad y a la protección de datos personales, previo a la implementación de dichas tecnologías.
- Transparentar la información referente al *software* de reconocimiento facial tanto en su uso como en su alcance, a fin de que la ciudadanía conozca la tecnología y los mecanismos utilizados para la vigilancia biométrica, debido a la amenaza creciente contra el derecho a la privacidad y la libertad de expresión. Esta recomendación figura en el informe del año 2018, pero se vuelve a mencionar debido a la falta de cumplimiento. Se insta a que el Ministerio del Interior proporcione la información solicitada y que se cese el uso de argumentos *contra legem*<sup>28</sup> para legitimar vulneración de derechos.
- Aplicar sin excepción el derecho fundamental consagrado en la Constitución Nacional y en la Convención Americana del ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión de todas las personas. Se insta a rever la sanción desproporcionada realizada por la cúpula castrense contra la militar María Alejandra Torres.
- Organizarse a nivel regional e internacional para pensar en regulaciones democráticas a grandes plataformas que garanticen la libertad de expresión que cumplan con el debido proceso y obliguen a las mismas a rendición de cuentas y transparencias.
- Desestimar la modificación del Código Electoral que tiene como objeto la implementación de biometría en el sistema de votación.
- Cumplir con las obligaciones internacionales asumidas en materia de igualdad de género y adecuar su legislación y políticas públicas a dicho fin. Específicamente en la materia en cuestión, se debe implementar la perspectiva de género a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y generar iniciativas direccionadas a erradicar la brecha digital.

26 *Machine learning*: aprendizaje automático. Más información, ver en [https://es.wikipedia.org/wiki/Aprendizaje\\_automático](https://es.wikipedia.org/wiki/Aprendizaje_automático).

27 *Blockchain*: cadena de bloques. Más información, ver en [https://es.wikipedia.org/wiki/Cadena\\_de\\_bloques](https://es.wikipedia.org/wiki/Cadena_de_bloques).

28 *Contra legem*: contrario a derecho. Ver más en <https://derechouned.com/diccionario-juridico/1965-contra-legem>.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992). Disponible en <http://www.bacn.gov.py/constitucion-nacional-de-la-republica-del-paraguay.php>.
- BID, 19 de abril de 2019. Disponible en <https://www.iadb.org/es/mejorando/vidas/algoritmos-que-te-consiguen-empleo-en-paraguay>.
- Sequera Buzarquis, Maricarmen (2018). Dando un corazón al hombre de hojalata: derechos humanos en las políticas de infraestructura de Internet. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe -Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 341-357). Asunción: Codehupy.
- Congreso Nacional. Ley N.º 5230/14. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2984/ley-n-5230-establece-el-cobro-electronico-del-pasaje-del-transporte-publico>.
- Congreso Nacional. Ley N.º 5777/16.
- ONU (2013). Report of the Special Rapporteur to the Human Rights Council on the implications of States' surveillance of communications on the exercise of the human rights to privacy and to freedom of opinion and expression. A/HRC/23/40.
- ONU (2009). *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*. Martin Scheinin (2009) pp. 10-11. Disponible versión en inglés en <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-37.pdf>.
- Poder Judicial, 20 de febrero de 2019. Sesión plenaria del pleno del Poder Judicial en Paraguay. [Archivo de video]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=ajsj7c00Tj0&feature=youtu.be>.
- Privacy International (2018). *Artificial Intelligence*. Disponible en <https://privacyinternational.org/learning-topics/artificial-intelligence>.
- Privacy International (s. f.). *Biometrics: Friend or foe of privacy?* Disponible en <https://privacyinternational.org/scoping-paper/24/biometrics-friend-or-foe-privacy>.
- SILpy, 16 de octubre de 2019. Expediente: S-199067 @patrick\_kemper @sramusseng @fidelzavalaz2018 @tonyapuril @naniarrua. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/118767>.
- Tedic (2019). *Ética y protección de datos en la inteligencia artificial*. Disponible en <https://www.tedic.org/etica-y-proteccion-de-datos-en-la-inteligencia-artificial/>
- Tedic (2019). *Huella dactilar, iris y reconocimiento facial: identidad que no se puede reimprimir*. Recuperado de <https://www.tedic.org/huella-dactilar-iris-y-reconocimiento-facial-identidad-que-no-se-puede-reimprimir/>.

DERECHO A LA REUNIÓN,  
MANIFESTACIÓN Y ASOCIACIÓN

# TO ONUWO KUCHE UJE OCHIKOR U US OTOKDE HN U DUK BAHUT WYY ICH IESH OCHIOR ELE AHOLE<sup>1</sup>



En el año 2019, el derecho a la manifestación se ha visto restringido y, en el ejercicio del mismo, se vivieron situaciones de represión y amedrentamiento que, en la mayoría de los casos, involucraron directamente a agentes del Estado; este, que debería garantizar el derecho a la reunión y manifestación, puso límites a las formas de expresión frente a las demandas ciudadanas y de los diferentes colectivos sociales (organizaciones campesinas, pueblos indígenas y ciudadanía autoconvocada), violando el derecho a la protesta social.

**Dania Pilz**

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

<sup>1</sup> *Represiones a las protestas siguen siendo la constante* (traducido al idioma yshir por Andrés Ozuna).

## INTRODUCCIÓN

Las libertades de reunión, de manifestación y de asociación están garantizadas, tanto en el marco jurídico nacional como internacional. Son herramientas para exigir y reclamar otros derechos ante las autoridades. Sin embargo, en la práctica, frente al ejercicio de estos derechos por parte de diferentes grupos de la sociedad, el Estado continúa respondiendo con amedrentamiento y represión policial. Además, propone leyes que buscan limitar las formas de protesta e, inclusive, castigar a quienes participan o recurren a determinados tipos de expresiones para exigir sus derechos y presentar reclamos.

En el periodo del informe, nuevamente se produjeron situaciones en las que el Estado, antes que generar condiciones para garantizar el derecho a la reunión y manifestación, puso límites a las formas de expresión frente a las demandas ciudadanas y de los diferentes colectivos sociales, violando el derecho a la protesta social. Ante ello, la Codehupy<sup>2</sup>, ratifica que

[...] ha sido la protesta social, históricamente, la impulsora de las libertades fundamentales. El derecho a la protesta, en esencia, debe ser entendido como un derecho de las organizaciones sociales, de la oposición política y de los ciudadanos, que encuentran en ella la forma de expresarse y dar a conocer la problemática que experimentan, ya sea para denunciar injusticias o exigir una amplia gama de derechos.

En el 2019, la protesta social y movilizaciones de las organizaciones sociales y la ciudadanía indignada están poniendo en debate, por un lado, las demandas de los movimientos en torno a derechos económicos, sociales, políticos y, por el otro, las políticas de los gobiernos que no logran dar respuestas a poblaciones que sienten que sus derechos están siendo vulnerados y que ya no quieren sólo promesas. Es lo que se vivió en Ecuador en octubre y tiene a Chile movilizado (desde octubre hasta el cierre de este informe), a través de un conjunto de acciones colectivas, que forman parte de repertorios tradicionales junto con nuevas maneras de protestas sociales.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución, en su artículo 1, establece: “La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana”. Bajo esta premisa, entre los derechos que tienen todas las personas, se encuentran los derechos a la reunión y manifestación y a la asociación, como mecanismos de parti-

2 Comunicado de Codehupy, 28 de octubre de 2019. Disponible en <http://codehupy.org.py/gobierno-busca-proscribir-el-disenso-politico-y-amedrentar-a-la-ciudadania-mediante-la-violacion-del-derecho-a-la-protesta-social/>.

cipación ciudadana, garantizados en la normativa nacional e internacional que el Estado paraguayo adoptó, suscribió y ratificó.

## LEGISLACIÓN NACIONAL

El artículo 9 del capítulo II “De la libertad” de la Carta Magna pone énfasis en la libertad y seguridad de las personas. El derecho a la libertad de reunión y manifestación pacífica se encuentra garantizado expresamente en el artículo 32, posteriormente reglamentado en la Ley N.º 1066/97, más conocida como “Ley del Marchódromo”<sup>3</sup>, la cual define y establece los mecanismos de reunión pública. Esta ley, antes que garantizar las libertades de reunión y manifestación, pone límites y prohibiciones en cuanto a horarios y lugares donde se puede ejercer el derecho y dónde no, así como establece la obligatoriedad de comunicar a la Policía sus realizaciones. Lo que se ha visto, desde su puesta en vigencia, ha sido una aplicación selectiva: cuando quienes se manifiestan son campesinos, indígenas, sindicalistas, estudiantes, en reclamo de derechos económicos, sociales y políticos, se procede a la aplicación y en algunos casos a la represión; sin embargo, otros grupos, que generalmente responden a un político de turno con poder, han podido “violar la ley” sin sufrir ningún tipo de represalia (Cfr. Galeano, 2018: 361).

En cuanto al derecho a la asociación, el artículo 42 de la Constitución establece la libertad de asociación o agremiación con fines lícitos. En lo que respecta a colectivos específicos, el artículo 65 de la Carta Magna garantiza a los pueblos indígenas a participar en la vida socio-institucional del país, conforme a sus usos consuetudinarios y el ordenamiento jurídico nacional.

En el ámbito laboral, el Código del Trabajo, Ley N.º 213/93, en su artículo 67, reconoce el derecho a: “organizarse en defensa de sus intereses comunes, constituyendo sindicatos o asociaciones profesionales, federaciones y confederaciones o cualquier otra forma de asociación lícita o reconocida por la ley”. También, el artículo 66 de la Ley Orgánica Municipal, Ley N.º 3966/10, se refiere a la participación ciudadana. Esta ley prevé, en su artículo 65, un apartado sobre la creación y funcionamiento de las comisiones vecinales y en el artículo 67, sobre la libre asociación.

El derecho de los estudiantes a organizarse en centros de estudiantes está contemplado en el artículo 21, inciso b) del Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N.º 1680/01.

3 Desde el 2010, las distintas ediciones de este informe vienen señalando el carácter inapropiado de esta ley, poniendo énfasis en dos aspectos: 1. la fijación de horarios para realizar manifestaciones y 2. la prohibición de que se realicen frente a determinadas instituciones públicas (Cfr. Decidamos: 2010, p. 195; Galeano: 2018, p. 361).

En el periodo de este informe no hubo ninguna modificación legal, lo que sí se han visto fueron algunas iniciativas legales, tanto para ampliar como para restringir, sobre todo, el ejercicio del derecho a la manifestación. De concretarse, podrían llegar a cambiar el panorama jurídico.

## PROYECTOS DE LEYES PRESENTADOS

El 28 de marzo de 2019 se dio entrada al proyecto de ley “Que deroga la Ley N.º 10664 *Que reglamenta el artículo 32 de la Constitución Nacional*”, presentado por los senadores Fernando Lugo, Jorge Querey, Carlos Filizzola, Hugo Richer, Sixto Pereira y Esperanza Martínez. Al cierre de este informe, el proyecto se encuentra en las comisiones de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública, y de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo<sup>5</sup>.

Otra iniciativa es el proyecto de ley “antiescrache”, presentado en el mes de septiembre por el diputado Luis Urbieta, con el objetivo de modificar el artículo 234 del Código Procesal Penal, que hace referencia al tipo penal de perturbación a la paz pública, para que se incluyan también los escraches ciudadanos y que *los escrachadores* sean castigados con hasta cinco años de pena privativa de libertad. Sin embargo, ante numerosas críticas y presión ciudadana, Urbieta decidió retirar el proyecto “para poder analizar mejor la propuesta”<sup>6</sup>.

Por otra parte, en los últimos años, fruto de la avanzada fundamentalista, varios municipios han aprobado resoluciones declarándose ciudades “provida y profamilia” (Cfr. Posa et al., 2018: 97). Este tipo de declaración ya se utilizó como sustento legal en el intento de prohibición municipal de la marcha LGBTI en la ciudad de Encarnación en el 2018. Aquella marcha se realizó de todas maneras, desafiando al Municipio. Este año, la Municipalidad de Hernandarias (Alto Paraná) emitió una resolución ratificándose “provida y profamilia”<sup>7</sup> y prohibió la realización de la marcha LGBTI en este distrito. La movilización igual se realizó, ocasión en la que activistas de la comunidad LGBTI fueron agredidos con piedras y petardos, lanzados por un grupo de personas autodenominadas “provida”<sup>8</sup> y en la que la Policía no actuó para proteger a los y las manifestantes.

4 Ley del Marchódromo.

5 Expediente de tramitación S-198447. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115798>.

6 ABC Color, 30 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/09/30/cuestionan-proyecto-de-ley-antiescrache-que-contempla-hasta-10-anos-de-prision/>.

7 En el 2017, Hernandarias (Alto Paraná) fue declarada como “Ciudad Pro Vida y Pro Familia” por Resolución N.º 1401/17 y, en el 2019, el intendente municipal saca la Resolución N.º 3076/19, “Por la cual la Intendencia municipal se ratifica integralmente por la protección de los derechos de la vida y la familia (Pro Vida - Pro Familia).

8 Última Hora, 28 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/polemica-prohibicion-marcha-lgbt-hernandarias-n2846352.html>. / Última Hora, 29 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/incidentes-y-heridos-marcha-lgbt-hernandarias-n2846531.html>. / ABC Color, 29 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/09/29/incidentes-y-agresiones-en-marcha-lgbt-en-hernandarias/>.

Frente a los hechos registrados en Hernandarias, el 14 de octubre, Amnistía Internacional –junto al equipo Diversxs Alto Paraná, y con el apoyo de la Red Paraguaya de la Diversidad Sexual (Repadis) e It Gets Better Paraguay– presentó ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ) una acción de inconstitucionalidad contra dos resoluciones de la Junta e Intendencia municipal de la ciudad de Hernandarias que vulneran los derechos humanos de personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI)<sup>9</sup>. En la misma, también se solicita a la Excma. Corte Suprema de Justicia - Sala Constitucional, que oportunamente dicte sentencia declarando la inconstitucionalidad de las resoluciones y la correspondiente inaplicabilidad de las mismas.

Asimismo, cabe mencionar la Resolución N.º 448 del mes de septiembre de 2019 del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi)<sup>10</sup> que, aduciendo precautar los derechos de niños, las niñas y adolescentes indígenas, ante un eventual incumplimiento, dispone inhabilitar por dos años para el reconocimiento por parte del Indi a líderes indígenas y que la dirección jurídica del Indi denuncie de oficio a los líderes, con la evidente intención de disuadir la protesta. En este sentido, corresponde señalar que la protesta es un derecho habilitante para conseguir el cumplimiento de otros derechos. La obligación del Estado es garantizar la misma, además de la protección de niños, niñas y adolescentes (NNA). El Estado incumple este derecho al desoír los reclamos de indígenas, lo cual hace que se prolonguen sus medidas de fuerza, exponiendo a personas adultas y NNA a muchas otras vulneraciones.

## DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las libertades de reunión y manifestación se encuentran establecidas en los artículos 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, Ley N.º 5/92) y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, Ley N.º 1/89).

En cuanto a la libertad de asociación, esta se encuentra expresada en el artículo 22 del PIDCP y en el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Otros instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen los derechos de grupos concretos y reconocen de manera directa o indirecta los derechos de estos grupos a la libertad de reunión, manifestación y asociación –los cuales han sido ratificados y son ley en el país– son:

- **Convención sobre los Derechos del Niño y de la Niña.** En su artículo 15 reconoce el derecho a la libre asociación y reunión pacífica de los niños y las niñas.

9 Amnistía Internacional, 14 de octubre de 2019. Disponible en <http://bit.ly/2VEBxCO>.

10 Instituto Paraguayo del Indígena, 11 de septiembre de 2019 [Facebook]. Disponible en <https://www.facebook.com/1450788415232679/posts/2312427542402091/>.

- **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).** Establece el derecho de las mujeres a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país (art. 7 inc. c).
- **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.** Reconoce explícitamente el derecho a participar en la vida pública y política, creando organizaciones que representen los intereses de las personas con discapacidad y formando parte de ellas (art. 29).
- **Convenios N.º 87 y N.º 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).** Ambos ratificados por el Estado paraguayo, contemplan las garantías del derecho a la sindicalización, la negociación colectiva y la libertad sindical.

En 2015, los Estados se comprometieron con la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** y acordaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que, si bien no es un instrumento internacional vinculante, es un acuerdo de alcance mundial que establece 17 objetivos estratégicos para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para el 2030. Entre los ODS se encuentra el Objetivo 16: *Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas*, que tiene entre sus metas “Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo” (meta 16.1) y “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales” (meta 16.10). Por ende, los avances hacia el pleno cumplimiento del derecho a la reunión, manifestación y asociación están comprendidos dentro de este objetivo.

En el marco de los derechos que se consideran, también se encuentran las *Observaciones finales* del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH), de agosto de 2019<sup>11</sup>. En el párrafo 25.b., el CDH recomienda que el Estado debe:

Garantizar que la legislación interna sobre el uso de la fuerza y su aplicación, incluyendo todos los materiales de capacitación, estén en completa concordancia con los estándares internacionales, incluyendo el Pacto y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; y que los agentes del orden y de seguridad reciban formación regular en estos estándares y los apliquen en la práctica, incluido en el contexto de manifestaciones.

11 CDH (2019). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en).

Asimismo, en el caso de Evelio Ramón Giménez, el CDH dictaminó<sup>12</sup> que el Estado paraguayo ha vulnerado el derecho a participar en reuniones. Por lo tanto, recuerda al Estado paraguayo su obligación de tomar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro. Igualmente, el CDH reitera al Estado que debe tomar las medidas necesarias a fin de asegurar que los derechos consagrados en el artículo 21 del PIDCP sean plenamente efectivos.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

Dentro del periodo del informe, principalmente se ha visto cómo el derecho a la manifestación se ha restringido y, en el ejercicio del mismo, se vivieron situaciones de represión y amedrentamiento que, en la mayoría de los casos, involucraron directamente a agentes del Estado.

**PRIMERO, LO ÚLTIMO... UN INICIO POCO ALENTADOR PARA EL DERECHO A LA MANIFESTACIÓN.** El 14 de octubre asumió el nuevo ministro del Interior, Euclides Acevedo, en reemplazo de Juan Ernesto Villamayor. Al asumir el cargo, entre sus primeras declaraciones, señaló: “Voy a apoyar y proteger las manifestaciones sociales, pero nunca en detrimento de terceros”, inaugurando su gestión con represión policial a productores frutihortícolas en el departamento de Caaguazú y a un grupo de “sin tierras” del departamento de Amambay, que protestaban ante un inminente desalojo<sup>13</sup>. En ambos casos, quedó clara la postura contra los cierres de rutas como forma de protesta de las organizaciones.

Ante estos hechos, la Codehupy se pronunció<sup>14</sup> señalando que:

El derecho al libre tránsito no es un derecho preferente que necesariamente deba imponerse por encima de los derechos de reunión y manifestación pública, conculcándolos, tal como pretende hacer creer el gobierno. Muy por el contrario, la protesta social, que es ejercida mediante la reunión y manifestación pública es consustancial con la libertad de expresión y la democracia misma, por lo que debe ser respetada y garantizada, incluso, limitando temporalmente si fuere necesario el ejercicio de otros derechos.

**MANIFESTACIONES CAMPESINAS: REPRESIONES Y APLICACIÓN DE LA LEY DEL MARCHÓDROMO.** Como todos los años, el movimiento campesino ha sido protagonista de movilizaciones en distintos puntos del país además de la capital,

12 CDH, agosto de 2019. Dictamen disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/PRY/CCPR\\_C\\_123\\_D\\_2372\\_2014\\_27622\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/PRY/CCPR_C_123_D_2372_2014_27622_S.pdf).

13 Última Hora, 15 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/las-6-frases-euclides-acevedo-asumir-como-ministro-del-interior-n2849351.html>. / Hoy, 15 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/la-era-euclides-de-policia-se-inaugura-con-represion-en-amambay-y-caaguazu>.

14 Codehupy, 28 de octubre de 2019. Disponible en <http://codehupy.org.py/gobierno-busca-proscribir-el-disenso-politico-y-amedrentar-a-la-ciudadania-mediante-la-violacion-del-derecho-a-la-protesta-social/>.

para presentar demandas ante un Estado que, en vez de dar respuestas, recurrió a la represión contra los grupos movilizadas.

**MARCHA ANUAL DE LA FEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA (FNC): APLICACIÓN DE LA LEY DEL MARCHÓDROMO.** En el mes de marzo de 2019 se llevó a cabo la marcha anual de la Federación Nacional Campesina que, ante las escasas respuestas del Gobierno, tuvo nuevamente en abril a algunas organizaciones movilizadas en la capital, junto con grupos indígenas.

En el marco de la marcha del mes de marzo, el comisario Walter Vázquez, comandante de la Policía, señaló que las fuerzas policiales harían cumplir la Ley del Marchódromo (Ley N.º 1066/97) durante los días de protesta campesina<sup>15</sup>. En la oportunidad, el senador Paraguayo Cubas criticó que la Policía Nacional impida que se desarrolle la movilización, alegando el cumplimiento de la Ley N.º 1066/97<sup>16</sup>. Fue el 28 de ese mes que en la sesión de la Cámara de Senadores fue presentado el proyecto de ley “Que deroga la Ley N.º 1066 *Que reglamenta el artículo 32 de la Constitución Nacional*”, que hasta la fecha sigue en trámite, sin avances<sup>17</sup>.

**MOVILIZACIONES DE AGRICULTORES EN RECLAMO DE POLÍTICAS PARA EL SECTOR: AMENAZAS, REPRESIÓN, DETENCIÓN E IMPUTACIÓN.** Uno de los sectores que se movilizaron para plantear reclamos al Estado fue el de los agricultores, manifestándose y presionando desde distintos puntos del país para exigir respuestas ante la falta de políticas públicas de comercialización.

En el mes de agosto, ante la falta de respuestas de autoridades frente al contrabando, productores frutihortícolas (en Itapúa y con presencia en la capital) realizaron movilizaciones con cierres de rutas. Lejos de responder presentando una política o programa para asistir al sector, el Gobierno cedió a la amenaza, anunciando la compra de un dron que “servirá para ayudar al personal policial”, durante una manifestación o en una zona de resistencia muy complicada<sup>18</sup>.

El 15 de octubre de 2019, productores de tomate de la ciudad de Coronel Oviedo (Caaguazú) que se encontraban cerrando la ruta como medida de protesta fueron reprimidos por la Policía Nacional. Los productores también exigían al Estado medidas contra el contrabando que los afecta gravemente, deprimiendo los precios de su producción. Sin embargo, la policía respon-

15 ABC Color, 16 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/policia-hara-cumplir-la-ley-1799071.html>.

16 Última Hora, 28 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/cubas-plantea-la-derogacion-la-ley-del-marchodromo-n2810082.html>.

17 Expediente de tramitación S-198447. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115798>.

18 ONAC (PY), 31 de agosto de 2019. Disponible en <http://coprofam.org/2019/08/31/manifestacion-de-agricultores-familiares-provoca-rapida-respuesta-del-gobierno-compra-dron-disparador-de-balines-de-goma-para-reprimir-a-manifestantes/>. / Última Hora, 24 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/ministro-niega-compra-dron-disparador-balines-goma-n2840022.html>.

dió con carros hidrantes, gases lacrimógenos y balines de goma, y algunos manifestantes quedaron detenidos. Frente al actuar de la policía, el ministro del Interior, Euclides Acevedo, remarcó que no permitirá vulnerar el derecho de terceros a circular libremente<sup>19</sup>. Veinticinco (25) agricultores fueron imputados por los supuestos hechos de coacción grave, resistencia y perturbación a la paz pública; la Fiscalía advirtió que los mismos se exponen a una pena de tres años de prisión<sup>20</sup>. Lo que buscan estas medidas es amedrentar y disuadir a las organizaciones de movilizarse en reclamo de sus derechos.

**REPRESIÓN A “SIN TIERRAS”.** Otro sector contra quienes los antimotines recurrieron a la fuerza durante manifestaciones con cierres de rutas, fue el de los “sin tierras” en Pedro Juan Caballero (Amambay), quienes desde hace varios años vienen reclamando respuestas a la demanda de tierras y regularización de asentamientos<sup>21</sup>. Los manifestantes cerraron la ruta como parte de la protesta contra el inminente desalojo de un terreno municipal que afectaría a aproximadamente 100 familias, en su mayoría indígenas<sup>22</sup>. Los antimotines reaccionaron recurriendo a la fuerza –utilizando balines de goma y gases lacrimógenos– para lograr el despeje de la ruta y dispersar a los “sin tierras”.

## REPRESIÓN A MOVILIZACIONES CIUDADANAS

Un fenómeno que viene ganando protagonismo en el país desde el año 2018 es la presencia del movimiento de “ciudadanos autoconvocados”, principalmente en la capital y ciudades del departamento Central. Este movimiento se caracteriza por la participación de distintos sectores y grupos de la sociedad que representan a la “ciudadanía indignada”. Realizan varias acciones, como marchas, manifestaciones y diferentes formas de escraches para exigir el fin de la corrupción y la impunidad, la imputación de autoridades y la renuncia de diputados, senadores, intendentes, entre otras autoridades. Un hecho relevante fue que en el mes de julio de 2019 exigieron el juicio político al presidente de la República y su vicepresidente, Mario Abdo Benítez y Hugo Velázquez, respectivamente, por el acuerdo sobre Itaipú<sup>23</sup>. En varias oportunidades, la policía y antimotines reprimieron a los ciudadanos y las

19 Hoy, 16 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/manifestantes-cuestionan-regreso-del-stromismo-nos-trataron-como-criminales/>. / Hoy, 15 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/la-era-euclides-de-policia-se-inaugura-con-represion-en-amambay-y-caaguazu>.

20 Última Hora, 22 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/25-productores-frutihortcolas-imputados-cierre-ruta-n2850671.html>. / RDN, 16 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.rdn.com.py/2019/10/16/detienen-a-25-productorees-por-cerrar-la-ruta-para-manifestarse/>.

21 Hoy, 15 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/la-era-euclides-de-policia-se-inaugura-con-represion-en-amambay-y-caaguazu>.

22 La Nación, 15 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/10/15/policia-reprime-a-manifestantes-en-pedro-juan-caballero/>.

23 Un polémico acuerdo con Brasil, relacionado con la central hidroeléctrica de Itaipú, generó una crisis política, afectando al presidente Mario Abdo Benítez. El acuerdo fue firmado el 24 de mayo, pero apenas se hizo público a fines de julio. Fue duramente criticado por la oposición, que lo tildó de secreto y dijo que se trataba de una cesión de la soberanía de Paraguay que podría derivar en el aumento de los precios de la energía eléctrica en el país. Se habló de la posibilidad de someter a un juicio político al presidente y vicepresidente.

ciudadanas utilizando balines de goma y gases lacrimógenos. Tampoco faltaron las detenciones arbitrarias.

**REPRESIÓN A MOVILIZACIÓN CIUDADANA EN CONCEPCIÓN QUE EXIGE RENUNCIA DEL INTENDENTE.** Ciudadanos y ciudadanas de la ciudad de Concepción iniciaron en el mes de octubre de 2018 movilizaciones y escraches, exigiendo la renuncia del intendente, Alejandro Urbieto, acusado de corrupción y malos manejos en el Municipio. El 20 de noviembre de 2018, la policía reprimió una marcha contra el intendente: los agentes dispararon balines de goma y usaron carros hidrantes contra los manifestantes. Las represiones policiales violentas continuaron en el año 2019 y, a un año del inicio de las manifestaciones de la ciudadanía autoconvocada, continuaban las movilizaciones y escraches contra el intendente por presuntas irregularidades cometidas por su administración<sup>24</sup>.

**REPRESIÓN A MANIFESTANTES QUE EXIGÍAN DESBLOQUEO DE LISTAS SÁBANA.** Un hecho que puso en *alerta máxima* a las autoridades policiales fue, en el mes de abril, la convocatoria de movilización ciudadana para exigir la aprobación del desbloqueo de las listas sábana. El 25 de abril, antimotines de la Policía Nacional utilizaron balines de goma y gases lacrimógenos para reprimir a un grupo de manifestantes que se encontraba en la Plaza de Armas frente al Congreso<sup>25</sup>. En dicha ocasión, las autoridades recordaron a las personas manifestantes cuáles eran los límites y las prohibiciones que establece la Ley del Marchódromo para realizar marchas<sup>26</sup>.

**REPRESIÓN Y DETENCIÓN A MANIFESTANTES QUE PROTESTARON ANTE LA FIRMA DE UN ACUERDO MARCO ENTRE PARAGUAY Y BRASIL SOBRE ITAIPÚ.** La ciudadanía se movilizó ante lo que consideró un acuerdo *entreguista* firmado entre Paraguay y Brasil sobre Itaipú. Ciudadanos y ciudadanas autoconvocados/as se manifestaron en diferentes puntos del país.

A estas movilizaciones ciudadanas se sumaron los estudiantes secundarios y universitarios. Estos realizaron una manifestación el 25 de julio de 2019 frente a Mburuvicha Róga, “violando la Ley del Marchódromo”, lo que generó la intervención de la policía. Como saldo quedaron varios/as jóvenes he-

24 Paraguay.com, 20 de noviembre de 2018. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/represion-policial-en-marcha-contra-intendente-de-concepcion-184258>. / Paraguay.com, 28 de enero de 2019. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/violenta-represion-policial-en-concepcion-tras-105-dias-de-protesta-186029>. / La Nación, 14 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/politica/2019/10/14/escrachan-a-intendente-de-concepcion-a-un-ano-de-inicio-de-movilizacion>.

25 Última Hora, 25 de abril de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/activaron-alerta-policial-maxima-raiz-la-movilizacion-ciudadana-n2815444.html>. / Hoy, 25 de abril de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/comienzan-los-incidentes-en-manifestacion-y-funcionarios-huyen-del-congreso>.

26 ABC Color, 25 de abril de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/manifestantes-se-congregan-frente-al-congreso-1808251.html>.

ridos/as y seis personas detenidas, quienes denunciaron golpes, amenazas y torturas de parte de los policías<sup>27</sup>.

El 12 de agosto de 2019 se realizó otra manifestación ciudadana en Asunción. Las personas que se manifestaban fueron reprimidas por la policía con balines de goma y gases lacrimógenos. Siete manifestantes tuvieron que ser derivados al Hospital del Trauma debido a heridas ocasionadas por los uniformados. Bernardo Acosta, vocero del grupo, denunció que las fuerzas del orden actuaron con una violencia innecesaria<sup>28</sup>.

Dos días después, el 14 de agosto, en Ciudad del Este (Alto Paraná), hubo una represión policial a manifestantes que exigían juicio político al presidente de la República. El entonces ministro del Interior, Juan Ernesto Villamayor, justificó la represión diciendo que era necesario liberar el paso a camioneros con explosivos que debían circular por el lugar de las movilizaciones<sup>29</sup>.

**INTENTO DE PROHIBIR MANIFESTACIÓN FRENTE AL PODER JUDICIAL DE CIUDAD DEL ESTE: UNA MEDIDA INCONSTITUCIONAL.** El 14 de octubre de 2019, el juez penal de Garantías de Ciudad del Este, Amílcar Marecos, prohibió a la ciudadanía autoconvocada manifestarse frente al Poder Judicial contra los camaristas y la camarista que liberaron a un policía condenado por abuso sexual infantil. Asimismo, dispuso que tampoco podrían movilizarse en un radio de 300 metros del domicilio de los magistrados y la magistrada. Este hecho constituye una clara violación contra el derecho de manifestación<sup>30</sup>. Finalmente, ante las críticas y cuestionamientos, la resolución quedó sin efecto.

El mismo juez, Amílcar Marecos, este mismo año dictó una medida similar contra un grupo de trabajadores dimitidos, entre ellos, sindicalistas. La medida fue solicitada por la Asesoría Jurídica de la Municipalidad y prohibía las manifestaciones, quema de cubiertas y explosión de petardos a menos de 100 metros de la Municipalidad<sup>31</sup>.

27 Última Hora, 25 de julio de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/aprehendidos-manifestacion-frente-mburuvicha-roga-n2834019.html>. / Paraguay.com, 26 de julio de 2019. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/liberaron-a-jovenes-tras-incidentada-protesta-frente-a-mburuvicha-roga-190255>.

28 ABC Color, 12 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/08/12/manifestaciones-en-simultaneo-contras-el-acto-entreguista/>. / Telesur, 13 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.telesur.tv/news/reprimen-manifestantes-exigen-juicio-politico-mario-abdo-20190813-0051.html>.

29 Última Hora, 14 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/villamayor-justifica-represion-manifestantes-ciudad-del-este-n2838080.html>. / RDN, 14 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.rdn.com.py/2019/08/14/violenta-represion-a-manifestantes-en-ciudad-del-este/>.

30 RDN, 14 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.rdn.com.py/2019/10/14/juez-prohibe-manifestacion-contras-colegas/>. / ABC Color, 14 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/14/prohiben-manifestacion-contras-cuestionados-magistrados-estenos/>.

31 Última Hora, 13 de junio de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/medida-judicial-prohibe-manifestaciones-incidentes-n2825393.html>.

**REPRESIÓN Y DETENCIÓN DE CIUDADANOS Y CIUDADANAS EN MANIFESTACIÓN DEL GRUPO “EL BOTÁNICO NO SE TOCA”.** En el mes de septiembre, un grupo de ciudadanos/as se autoconvocó para impedir que se iniciasen los trabajos en el Jardín Botánico de Asunción. El objetivo era evitar la tala de árboles, lo cual consideran un ecocidio. Sostienen que el Jardín Botánico no puede ser alterado, ya que se encuentra protegido por tratados internacionales, así como por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

El 21 de octubre, dos personas resultaron heridas. Durante incidentes registrados entre manifestantes y agentes de la Policía Nacional, tras el inicio de la tala de árboles, Juan Sosa y Gladys Fariña fueron trasladados a la Comisaría 12.ª Metropolitana<sup>32</sup>.

En torno a esta movilización en defensa del Botánico, cabe destacar la articulación de los grupos, la resistencia y durabilidad de la misma. La protesta prosiguió durante todo el mes de octubre, con bloqueos de la avenida Primer Presidente –una de las principales entradas y salidas a la ciudad de Asunción– y también con manifestaciones frente al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), institución a la que reclaman la no realización de una audiencia pública para informar sobre la obra y el impacto ambiental que tendría<sup>33</sup>.

## **APLICACIÓN DE LA LEY DEL MARCHÓDROMO Y AMEDRENTAMIENTOS ANTE MOVILIZACIONES INDÍGENAS**

Pueblos originarios de distintas parcialidades de todo el país recurrieron a la movilización en reclamo de sus derechos y falta de respuestas del Gobierno ante sus necesidades. La inacción de las autoridades ante despojos de sus tierras ancestrales y los ataques a las comunidades indígenas por parte de grupos que pretenden sus tierras son dos de sus reiteradas denuncias. Igualmente, entre la serie de demandas sociales de los pueblos indígenas se encuentra el pedido de una vivienda digna. Además, desde la asunción del presidente Mario Abdo Benítez, entre las demandas de los pueblos indígenas se agregó la destitución o renuncia de la nueva presidenta del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), Ana María Allen Dávalos, a quien, desde que asumió, acusaron de no estar capacitada para el cargo<sup>34</sup>.

32 Última Hora, 18 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/se-atrincheran-el-botanico-evitar-la-obra-del-viaducto-n2844413.html>. / Última Hora, 21 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/heridos-y-detenido-incidentes-tala-arboles-el-jardin-botanico-n2850442.html>. / Última Hora, 23 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/botanico-segundo-dia-realizan-manifestacion-contra-tala-arboles-n2850666.html>.

33 Hoy, 30 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/defensores-del-botanico-cuestionan-plan-de-mitigacion-y-falta-de-informacion-sobre-proyecto-del-corredor-vial>.

34 ONAC (PY), 28 de enero de 2019. Disponible en <http://coprofam.org/2019/01/28/dos-meses-de-movilizacion-indigena-los-nativos-presionan-y-el-gobierno-resiste/>.

El 14 de diciembre de 2018, la abogada asesora de los indígenas que se encontraban movilizados, Elvira Montaña, fue detenida arbitrariamente al retirarse de una de las movilizaciones frente al Indi. La detención fue ordenada por la fiscal Claudia Moris por supuesta “perturbación a la paz pública”, pero testigos aseguran que fue una persecución por estar apoyando los reclamos de los manifestantes; además, según denuncias, en su detención hubo un excesivo uso de la fuerza<sup>35</sup>.

En el mes de marzo, un grupo de indígenas que ya llevaba seis meses en la capital en reclamo de varias reivindicaciones, y pretendía llegar hasta el Palacio de Gobierno como medida de fuerza, fue objeto de represión policial, por incumplimiento de la Ley del Marchódromo<sup>36</sup>.

En los meses de julio y agosto, entre las medidas de protesta que llevaron adelante los pueblos indígenas, estuvo el bloqueo de tránsito. En varias oportunidades, grupos de indígenas recurrieron al cierre de la Av. Artigas, una arteria principal de Asunción, como acción para exigir respuestas al Indi, sobre las diversas demandas del sector. En más de una ocasión, agentes policiales de la comisaría jurisdiccional “acompañaron la protesta para evitar incidentes”<sup>37</sup>. Si bien no se registraron hechos de represión, la presencia policial puede verse como una forma de coerción a la libertad de manifestación.

Finalmente, en el mes de octubre se realizó el bloqueo del Puente Remanso (departamento de Presidente Hayes) en reclamo de la destitución de la presidenta del Indi. Tras 11 horas, Ana María Allen presentó su renuncia y se levantó la medida de fuerza<sup>38</sup>.

## JUDICIALIZACIÓN DE LA PROTESTA ESTUDIANTIL

En el periodo de este informe se dieron novedades con respecto a tres casos en los que jóvenes estudiantes fueron imputados y querrellados por ejercer el derecho a la protesta y movilización. Uno de los jóvenes fue absuelto, en tanto que los dos otros casos siguen su proceso.

35 Hoy, 14 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/video-brutal-arresto-de-asesora-denativos-tras-protesta-esto-viene-de-arriba>.

36 La Nación, 21 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/03/21/piedras-y-gases-durante-incidentes-en-movilizacion-indigena/>.

37 ABC Color, 11 de julio de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/07/11/indigenas-cierran-artigas-y-desatan-caos-vehicular/>. / ABC Color, 1 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/08/01/indigenas-bloquean-nuevamente-avda-artigas/>. / ABC Color, 2 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/08/27/indigenas-protestan-sobre-artigas/>.

38 La Nación, 11 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/10/11/indigenas-cierran-puente-remanso-en-protesta-contra-titular-del-indi/>. / Última Hora, 11 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/indigenas-cierran-puente-remanso-y-exigen-destitucion-titular-del-indi-n2848757.html/>. / Última Hora, 11 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/presidenta-indi-renuncia-medio-incidentado-bloqueo-del-puente-remanso-n2848801.html>.

**CASO ERNESTO OJEDA**<sup>39</sup>. En el mes de agosto de 2019, el Tribunal de Sentencia decidió absolver a Ernesto Ojeda, exlíder de la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes), quien fue imputado por coacción, resistencia y privación de la libertad por una toma de colegio que encabezó en el año 2017 en reclamo de la ampliación del presupuesto destinado a educación para realizar mejoras. Ojeda fue castigado por ejercer su derecho a la protesta y fue acusado por coacción, resistencia, privación de la libertad y coacción grave, lo que se considera una persecución y criminalización de la lucha estudiantil, siendo que el derecho a protestar debería estar garantizado por el Estado, pues es derecho ciudadano de rango constitucional.

**CASO AURORA LEZCANO, ESTUDIANTE QUE SIGUE PROCESADA.** Aurora Lezcano fue procesada en el año 2018, tras la toma de la Facultad de Filosofía de la Universidad Católica en el año 2017. A pesar de la firma de un acuerdo de no persecución interna ni judicialmente con la unidad académica, esta presentó una querrela en su contra<sup>40</sup>. En el 2018, la causa fue elevada a juicio oral<sup>41</sup>.

**CASO NELSON MACIEL: MENOR, LÍDER ESTUDIANTIL QUERELLADO**<sup>42</sup>. En octubre, el intendente de Mayor Otaño, Pedro Chávez (ANR, cartista), y el “seccionalero” colorado Leonardo Sánchez llevan adelante una demanda por difamación y calumnia al dirigente estudiantil Nelson Maciel (17). El menor, que es presidente del Centro de Estudiantes del Colegio Mayor Otaño, lidera desde septiembre una protesta estudiantil que exige que se abra una investigación a la administración municipal por presuntas irregularidades en el uso de recursos del Fonacide. A finales de octubre, durante una manifestación, resultó agredido el estudiante. Más adelante, su madre fue despedida de su trabajo, en represalia del actuar de su hijo<sup>43</sup>.

## CONCLUSIONES

Como se viene señalando en informes anteriores, el Estado no solamente debe velar por el cumplimiento de las normativas que garantizan los derechos que tienen los ciudadanos y las ciudadanas de manifestarse y organizarse, sino también debe promover la participación ciudadana. Cabe recordar que la protesta social constituye una acción colectiva que, entre otras

39 Codehupy, 22 de julio de 2019. Disponible en <http://codehupy.org.py/ernesto-ojeda-dirigente-estudiantil-se-enfrenta-a-condena-a-pena-privativa-de-libertad-por-reclamar-mejoras-en-materia-de-educacion/>. / Última Hora, 28 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/tribunal-absolvio-lider-estudiantil-n2840780.html>.

40 La Unión, 17 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.launion.com.py/estudiante-de-la-uca-denuncia-persecucion-95612.html>.

41 Resumen Latinoamericano, 18 de febrero de 2019. Disponible en <http://www.resumenlatinoamericano.org/2019/02/18/iglesia-y-estado-paraguayo-quieren-presa-a-estudiante-por-participar-en-movilizacion/>.

42 ABC Color, 29 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/2019/10/29/intendente-y-seccionalero-de-otano-querellan-a-menor-lider-estudiantil/>.

43 Comunicado de Codehupy, 18 de noviembre de 2019. [Facebook]. Disponible en <https://www.facebook.com/codehupy/photos/a.458877820814732/2521612077874619/?type=3&theater>. / información sobre el caso, ver en este informe el artículo sobre derechos de las juventudes.

razones, se emplea para comunicar y transmitir las exigencias de los movimientos sociales, pues supone una exteriorización de demandas que de otro modo quedarían silenciadas (Ibarra, 2002, p. 36). Es decir, una acción de grupo concertada e intencional, reivindicativa, que responde a intereses colectivos (Godas i Pérez, 2007, p. 21), ya sea de grupos con una estructura más formal, como las organizaciones campesinas o de ciudadanos/as autoconvocados/as, que reúne a una diversidad de sectores que coinciden en un reclamo que puede ser coyuntural.

Sin embargo, una vez más, los casos y las evidencias muestran escasos avances en cuanto a recomendaciones realizadas en informes anteriores<sup>44</sup>, así como la persistencia del uso de la violencia policial contra los grupos que recurren a la protesta.

Además, otra constante es la recurrencia a los tipos penales de “perturbación a la paz pública”, “resistencia” y “coacción” para criminalizar la protesta y limitar el derecho a la manifestación, sobre todo a organizaciones y movimientos sociales que vienen recurriendo a la protesta como medida de reclamo de otros derechos, como tierra, educación y salud de calidad.

Y, ante la cada vez mayor presencia de “ciudadanos autoconvocados” que recurren a la manifestación para protestar y demandar a las autoridades el cumplimiento de sus obligaciones, el Estado debe garantizar el derecho a la manifestación pública.

## RECOMENDACIONES

Al Poder Legislativo:

- derogar o modificar la Ley del Marchódromo: realizar avances en los trámites del proyecto de ley “Que deroga la Ley N.º 1066 *Que reglamenta el artículo 32 de la Constitución Nacional*”, actualmente en comisiones para dictámenes.
- cumplir con la observancia del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas realizada en el párrafo 25b.

Al Ministerio del Interior:

- salvaguardar la integridad física de los manifestantes, asegurar su protección jurídica evitando la criminalización, es decir, hacer efectiva la garantía del derecho a la manifestación.

44 Se sugiere ver al menos los tres últimos informes de Derechos Humanos (2016, 2017 y 2018).

Al Instituto Paraguayo del Indígena (Indi):

- dejar sin efecto la Resolución N.º 448, por la cual se prohíbe a los líderes de grupos y/o comunidades indígenas la exposición al peligro a niños, niñas y adolescentes indígenas, en las manifestaciones en la vía pública.

A la Corte Suprema de Justicia (CSJ):

- expedirse con celeridad sobre las resoluciones de inconstitucionalidad de las declaraciones provida de los municipios.

A la Policía Nacional:

- garantizar la seguridad y el libre desarrollo de las medidas de protesta.
- intervenir ante el ataque de terceros que intenten coartar las manifestaciones o provocar hechos de violencia.
- cesar la prohibición arbitraria de la manifestación en ciertos puntos geográficos.
- atenerse a sus reglamentos de procedimiento, evitando el uso excesivo de la fuerza y sancionando a los responsables cuando ello ocurra.

## BIBLIOGRAFÍA

- Galeano, Adelaida (2018). Ciudadanía expresa repudio a la corrupción y exige fin de la impunidad. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 359-374). Asunción: Codehupy.
- Godas i Pérez, Xavier (2007). *Política del disenso. Sociología de los movimientos sociales*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Ibarra, P. (2000). ¿Qué son los movimientos sociales? En *Anuario de Movimientos Sociales. Una mirada sobre la red*. Elena Grau y Pedro Ibarra (coord.). Barcelona: Icaria Editorial y Getiko Fundazioa.
- Posa Guinea, Rosa et al. (2018). Más sometido que soberano: el Estado paraguayo se cierra a los derechos de las personas LGTBI. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 93-106). Asunción: Codehupy.

DERECHO A LA VERDAD,  
JUSTICIA Y REPARACIÓN

# PA VATAYCHAVALHJAYASH NOCLIT PAVA CLECH'E TI CHI'YISNATESH'<sup>1</sup>



Los resultados de hallazgos e identificaciones de personas desaparecidas y procesos de esclarecimiento relativos a ejecuciones extrajudiciales, muestran avances alentadores hacia el derecho a la verdad, justicia y reparación.

**Carlos Portillo Esquivel**

---

<sup>1</sup> *La memoria hace reaparecer hechos del pasado* (traducido al idioma nivaclé por Nicolás López).

## INTRODUCCIÓN

Se dice que la historia y el tiempo juzgarán los hechos del pasado. La historia debe ser escrita con aquellos elementos que pretenden ser olvidados, sobre todo cuando ellos inciden en el presente y se proyectan en el futuro con riesgos de ser repetidos.

Esto se constata con la reivindicación que, cíclicamente y en base a la omisión y la negación, se presenta en el escenario político con figuras y recuerdos históricos fuertemente ligados al modelo dictatorial.

Las disputas se desarrollan también en la memoria con la negación y la pretensión de borrar todo rastro de hechos comprometedores y probatorios de que la dictadura se basó en el ejercicio del poder con la violación de los derechos humanos de manera sistemática y masiva.

En el universo de informaciones y comunicaciones, hoy se entregan fragmentos inconexos, en pedazos que dificultan hacer análisis de procesos que expliquen y demuestren el presente como consecuencia del pasado, sobre todo cuando se trata de hechos pendientes, como deudas no resueltas, cuyos efectos y consecuencias son continuos y persistentes. Tal es el caso de las desapariciones forzadas.

El ecosistema natural, en ocasiones, nos regala oportunidades que permiten rescatar, no solo la identidad de las personas desaparecidas, sobre todo la historia biográfica, las ideas, sueños, pensamientos, ideales y las razones por las cuales fueron desaparecidas.

La ecología es sobre todo humana, aun cuando recurrimos a estudios científicos, como lo es la identificación genética. Al analizar el ADN, la antropometría, entre otros, se observan partes de componentes naturales, incluyendo las influencias socioambientales en la modelación de la anatomía humana.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional (CN), en su artículo 5, también resalta que son delitos imprescriptibles “el genocidio y la tortura, así como la desaparición forzosa de personas, el secuestro y el homicidio por razones políticas”. En su artículo 4, la CN también hace referencia al derecho a la vida. En el periodo del informe no se registraron cambios legislativos sustantivos, por lo que se remite al marco jurídico mencionado en informes anteriores (Cfr. Portillo, 2018: 377).

En julio de este año, Paraguay fue examinado por el Comité de Derechos Humanos (CCPR, en la nomenclatura de la ONU), órgano de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Sobre las violaciones a derechos humanos durante el periodo dictatorial (1954-1989), el Comité expresó que le preocupan

[...] los pocos y lentos avances en la investigación, juicio y sanción de los responsables de graves violaciones de derechos humanos, incluidas desapariciones forzadas, tortura, ejecuciones extrajudiciales, o detenciones ilegales ocurridas bajo la dictadura (1954-1989) y durante el periodo de transición hasta el año 2003. Es de especial preocupación para el Comité que la falta de acción en el proceso penal, sea por parte de la fiscalía o del Poder Judicial, haya llevado a la extinción de una causa penal sobre casos de torturas. También le preocupan los pocos avances en las reparaciones a las víctimas y a sus familiares, así como los informes relativos a irregularidades en el pago de indemnizaciones con respecto a la aplicación retroactiva de las modificaciones a la Ley núm. 838/96, en detrimento de las víctimas, cabiendo señalar al respecto que la Ley núm. 4381/11 produjo un cambio en las atribuciones de la Procuraduría General de la República, pasando sus dictámenes a ser vinculantes para la Defensoría del Pueblo. Si bien el Comité toma nota de los esfuerzos realizados para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, incluyendo la creación de una base de datos genéticos, está preocupado por los lentos avances al respecto (CCPR, 2019: párrafo 12).

Por tanto, recomendó al Paraguay:

- a) Asegurar que todos los casos de violaciones graves de derechos humanos ocurridas durante la dictadura (1954-1989) y el periodo de transición hasta el año 2003 sean debidamente investigados, que los responsables sean juzgados sin demora y, en su caso, sancionados;
- b) Garantizar el acceso pronto, justo y efectivo de todas las víctimas y sus familiares a una indemnización y una reparación integral, independientemente de cuándo se inició el reclamo de esta;
- c) Acelerar la búsqueda de las personas desaparecidas e identificación de restos encontrados en el contexto de la investigación de los casos de desaparición forzada y asegurar que se proporcionen los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para este fin (CDH, 2019: párrafo 13).

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### PERFIL GENÉTICO DE LA POBLACIÓN, UN AVANCE

En el mes de diciembre de 2018 se presentó el perfil genético de la población paraguaya, que fue resultado del trabajo del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) y la Dirección de Memoria Histórica y Reparación del Ministerio de Justicia<sup>2</sup>. Este trabajo se considera relevante para apoyar la tarea de la búsqueda de más de 500 personas desaparecidas durante la dictadura de Stroessner<sup>3</sup>.

### BÚSQUEDA DE IDENTIFICACIÓN Y RESPONSABILIDADES

A pesar del pequeño avance señalado, hay una carencia de recursos, sobre todo materiales, ya que son numerosas las informaciones recopiladas y la disponibilidad de tejidos duros de cuerpos de personas desaparecidas. Se sigue esperando la realización de extracción de material genético de los huesos y dientes –en los casos que sea posible– de familiares consanguíneos y la posterior comparación para la identificación.

### UNA MORA INADMISIBLE

En el periodo de este informe, la búsqueda de la justicia y verdad histórica sufrió un revés por la extinción de una causa.

A finales de mayo se dio a conocer la extinción de la causa penal 5366-40-01 emprendida contra personas referenciadas de la época de la dictadura, Alfredo Stroessner, Augusto Montanaro y otros y su consecuente sobreseimiento definitivo, por la inacción del Ministerio Público. La causa iniciada por una de las víctimas, por torturas acaecidas de 1976 a 1979, fue instalada en 1995; registrándose el último impulso procesal en el 2002 de parte del Ministerio Público, titular de la acción penal. Esta inacción de parte del Ministerio Público fue descrita por organizaciones de la sociedad civil como “fraude en la persecución penal”, dejando graves hechos en la más absoluta impunidad; y, además, sentando un precedente negativo para otras causas que siguen tramitándose y evidenciando una mora inadmisibles para la consecución de justicia y verdad histórica (Codehupy, 2019: párrafo 11).

El Ministerio Público intentó deslindar su responsabilidad en la extinción, alegando que el impulso inicial de la causa estuvo en manos de un juez y

2 ABC Color, 5 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/realizan-el-perfil-genetico-del-paraguayo-1766053.html>.

3 Ibidem.

no del Ministerio Público, porque así estaba establecido en el Código Penal anterior a 1997<sup>4</sup>.

## HALLAZGO DE RESTOS ÓSEOS

En el mes de septiembre fueron encontrados restos óseos en la casa del ex-dictador Stroessner en Ciudad del Este, Alto Paraná. Tras el hallazgo, se encuentran en el procedimiento el fiscal Alcides Giménez, junto con personal de Criminalística y de la sección de Homicidios. También se sumará el fiscal Ricardo Merlo para el seguimiento del caso. Además, se activó el mecanismo del sistema de la Comisión de Desaparecidos de la época de la dictadura<sup>5</sup>. Al cierre del informe no se había presentado ningún progreso relevante sobre los restos encontrados, que podrían pertenecer a personas desaparecidas durante la dictadura.

## NEGACIÓN QUE DESNUDA LA FRAGILIDAD DE LA MEMORIA

Casi irónicamente, unos días después del hallazgo de restos óseos en Ciudad del Este, y como muestra de la fragilidad de la memoria sobre lo ocurrido durante la dictadura de Stroessner, en la Cámara de Diputados impidieron la calificación del régimen stronista como “dictadura”. En una sesión, se discutió un proyecto de ley para indemnización a los gestores del golpe del 2 y 3 de febrero de 1989<sup>6</sup>. Durante el tratamiento del proyecto presentado por el diputado Sebastián García, diputadas y diputados colorados se opusieron a la inclusión de la frase “que derrocó a la dictadura de Alfredo Stroessner”. El diputado colorado Tadeo Rojas se opuso a incluir en el documento dicha frase por considerarla “absolutamente improcedente”, porque el proyecto “es muy claro”<sup>7</sup>. Por su parte, la diputada Del Pilar Medina expresó: “Yo no soy stronista, pero reconozco que todo lo que se tiene en el país es gracias a ese gobierno”<sup>8</sup>. El Comité Paraguayo de Ciencias Históricas criticó duramente esta negación, argumentando que para la construcción de una sociedad democrática y plural es esencial la memoria histórica crítica de la dictadura de Stroessner<sup>9</sup>.

4 Última Hora, 23 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/fiscalia-rechaza-responsabilidad-extincion-causa-contra-ex-torturadores-n2821057.html>.

5 Última Hora, 4 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/restos-oseos-son-encontrados-la-casa-del-ex-presidente-stroessner-n2841967.html>.

6 Última Hora, 18 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/diputados-aprueba-indemnizacion-gestores-del-golpe-1989-n2844504.html>.

7 Nodal AM, 19 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.nodal.am/2019/09/paraguay-diputados-del-partido-colorado-impiden-que-se-califique-de-dictadura-al-mandato-de-stroessner/>.

8 Última Hora, 19 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/diputados-colorados-impiden-que-se-califique-dictadura-la-era-stronista-n2844638.html>.

9 Última Hora, 19 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/historiadores-critican-colorados-no-reconocer-dictadura-stronista-n2844775.html>.

## CONCLUSIONES

En testimonios de familiares, allegados y miembros de grupos y partidos de pertenencia, se constata que los procesos no concluyen con la identificación; lejos de ser cerrados y archivados, se abren varias vías, tales como los juicios tribunales y de opinión, la incorporación y difusión de las verdades probadas de manera irrefutable y los actos rituales recordatorios. En su mayoría, los familiares expresan que los efectos duran toda la vida y se transmiten de manera transgeneracional.

Estos recuerdos, sumados a los hallazgos arqueológicos físicos arrojados por la antropología, datos de archivos y publicaciones, más las informaciones testimoniales, incluyendo la diversidad de expresiones del arte, dan pruebas inequívocas e irrefutables de lo sucedido. Es así que la memoria no puede negarse, sino que debe ser rescatada con tenacidad y perseverancia.

## RECOMENDACIONES

Debido a que gran parte de las recomendaciones formuladas en ediciones anteriores no fueron cumplidas, varias se reiteran a continuación.

Al Estado paraguayo:

- aplicar políticas públicas de inclusión del concepto de reparación integral, cumpliendo con los contenidos de carácter moral de las sentencias que lo involucran; crear programas de rehabilitación, ejecutar medidas tales como el reconocimiento y pedido de disculpas pública a las víctimas, posibilitar la satisfacción, e implementar mecanismos eficaces de garantías de no repetición, entre otros.
- organizar y poner en marcha el Equipo Nacional de Antropología Forense como ente independiente y autónomo.
- dotar de recursos financieros, humanos, técnicos, administrativos y científicos adecuados, acordes con las necesidades de avances, en materia de documentación, investigación, búsqueda, localización, exhumación e identificación de las personas desaparecidas.
- crear el Banco Nacional de Datos Genéticos, con capacidad de realizar laboratorialmente –por medio de estudios de ADN– la descripción de perfiles genéticos y la identificación de personas desaparecidas.

### Al Poder Legislativo:

- avanzar en la promulgación de leyes que incorporen los conceptos, principios, definiciones y garantías de los derechos humanos.
- promover la derogación de la Ley N.º 5036/13 y el Decreto del Poder Ejecutivo N.º 103 del 24 de agosto de 2013, promulgada por la administración del entonces presidente Horacio Cartes.

### Al Poder Judicial:

- llevar a cabo juicios llamados Juicios por la Verdad, por los casos de violaciones a los derechos humanos, teniendo en cuenta la imprescriptibilidad de los mismos y como mecanismos eficaces de las garantías de no repetición al dirimir y dictaminar sobre ellos.

### Al Ministerio de Educación y Ciencias:

- efectuar y aplicar convenios de intercambio, educación, capacitación de conocimientos científicos relativos a antropología forense –con universidades y equipos e individualidades de notable trayectoria en conocimientos sobre antropología forense–, así como también a antropología social, cultural, filosófica y física.
- difundir y colectivizar el Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia, incluyéndolo en todos los niveles del sistema educativo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión de Verdad y Justicia (2008). *Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay*. Disponible en [http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/paraguay/Informe\\_Comision\\_Verdad\\_y\\_Justicia\\_Paraguay\\_Conclusiones\\_y\\_Recomendaciones.pdf](http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/paraguay/Informe_Comision_Verdad_y_Justicia_Paraguay_Conclusiones_y_Recomendaciones.pdf).
- Comité de Derechos Humanos (2019). *Observaciones finales a Paraguay, documento CCPR/C/PRY/CO/4, 20 de agosto de 2019*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Sentencia del 22 de septiembre de 2006 sobre Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, N.º 153*. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_153\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf).
- Portillo Esquivel, Carlos (2018). Entre los recuerdos y el olvido. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 375-384). Asunción: Codehupy.
- Servicio Paz y Justicia, Paraguay (2013). *Resistencia campesina ante los abusos de poder. Informe de allanamientos, detenciones y desalojos en los primeros tres meses de gobierno del presidente Horacio Cartes*. Asunción: Serpaj-Py.



DERECHOS SEXUALES

# IJI “DISI OMONE” CHOME UJE ESTADO CADIGUI DASAGODE CUCHA<sup>1</sup>



El periodo del informe se caracteriza por no avanzar en el reconocimiento de derechos y por la creciente influencia de los grupos antiderechos que menoscaban, tanto la formulación como la aplicación de políticas que garanticen los derechos sexuales.

**Mirta Moragas Mereles<sup>2</sup>**

COORDINACIÓN DE MUJERES DEL PARAGUAY (CMP)

<sup>1</sup> De los “mitã’i porã” y otras formas de evadir la responsabilidad del Estado (traducido al idioma ayoreo por Taguide Picanerai).

<sup>2</sup> La autora agradece a Natalia Ferreira su colaboración para la elaboración de este artículo.

## INTRODUCCIÓN

El periodo del informe se caracteriza por pocos avances y muchos retrocesos en la formulación y aplicación de políticas públicas que garanticen los derechos sexuales. La violencia sexual, y en particular la violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes (NNA), sigue siendo una constante. Si bien hay algunos esfuerzos aislados, como la campaña #TodosSomosResponsables del Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA), que reconocen públicamente que NNA sufren violencia mayoritariamente en sus hogares<sup>3</sup>, estas iniciativas son insuficientes frente a la magnitud de la realidad. Sin embargo, son una muestra de que el Estado no tiene un comportamiento monolítico en general en cuanto a políticas públicas y, en particular, en cuanto a temas vinculados a sexualidad. La otra cara de la moneda en el mismo Poder Ejecutivo está representada por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), que este año no solamente no avanzó en una política de educación integral de la sexualidad, sino que avanzó en la censura al tratamiento de estos temas, violando el derecho de las personas a buscar y recibir información. Este panorama poco alentador se completa con el comportamiento legislativo tanto nacional como local, donde ambas Cámaras del Congreso se declararon “provida y profamilia”, se formó un Frente Parlamentario por la vida y la familia en la Cámara de Diputados y varios gobiernos municipales aprovecharon declaraciones de “ciudad provida” para alentar la violencia y la discriminación contra personas LGTBI (lesbianas, gays, personas trans, bisexuales e intersexuales). Finalmente, estamos frente a un Poder Judicial incapaz de velar por los derechos de NNA, dejando libres abusadores halagándolos por ser “*mitã'i porã*”.

## MARCO JURÍDICO

Tal como se ha señalado en ediciones anteriores (Cfr. Moragas y Escurra, 2018: 386), los derechos sexuales son parte de varios derechos reconocidos constitucionalmente, como el derecho a la libre expresión de la personalidad (art. 25) y el derecho a la libertad (art. 9). En el periodo del informe no se registran nuevas leyes que avancen en el reconocimiento de los derechos sexuales. En el periodo anterior se dio cuenta de la promulgación de la Ley N.º 6202/18 “Que adopta normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente” que, entre otras cosas, establece que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) debe contar con un protocolo de atención para casos de violencia sexual hacia NNA. Al cierre del informe, no se había registrado

3 Desde el mes de enero, el MINNA ha lanzado unos spots radiales en español y guaraní donde reconoce que NNA son víctimas de violencia sexual en sus familias y donde insta a denunciar los casos. ADNdigital, 18 de enero de 2019. Disponible en <https://www.adndigital.com.py/lanzan-campana-abuso-sexual-ninas-ninos-adolescentes/>.

4 En guaraní, “chico/niño lindo”. En el contexto de este artículo está referido a un caso relatado más adelante.

la aprobación del mencionado protocolo, pese a que el Ministerio tenía 180 días desde la aprobación de la ley para contar con este documento. Por otra parte, también con relación a violencia hacia NNA, el Ministerio Público aprobó en abril el Instructivo General FGE N.º 2 sobre el procedimiento a seguir en la investigación de los hechos punibles contra NNA, que entró a regir desde el 2 de mayo de 2019. El protocolo establece unas directivas para la investigación de varios hechos punibles cuyas víctimas pueden ser NNA. Entre ellas se encuentran los hechos punibles de abuso sexual en niños o niñas (art. 135 del Código Penal), estupro (art. 137 del Código Penal), pornografía relativa a NNA (art. 140 del Código Penal) y la trata de personas (art. 5, Ley N.º 4788/12). El instructivo establece, entre otras, la obligación de evitar la revictimización, tratar dignamente a las personas víctimas, la confidencialidad, realizar las diligencias urgentes dentro de las 24 horas de recibida la denuncia y tomar en consideración lo establecido en las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de víctimas en condición de vulnerabilidad<sup>5</sup> y las Guías de Santiago sobre protección a víctimas y testigos<sup>6</sup>.

El Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (PNSSR) del MSPyBS 2014-2018<sup>7</sup> tenía vigencia hasta finales del año pasado. Al cierre del informe no se había aprobado el nuevo PNSSR. Asimismo, continúan sin tratarse los proyectos de ley de salud sexual, reproductiva y materno perinatal y el proyecto de ley “Julio Fretes” contra toda forma de discriminación. La actividad legislativa en el periodo del informe se caracterizó por declaraciones de las Cámaras del Congreso como “provida y profamilia”<sup>8</sup>, la creación (por segunda vez) del Frente Parlamentario por la vida y la familia en la Cámara de Diputados<sup>9</sup>. Por su parte, varios gobiernos municipales aprovecharon sus declaraciones como “ciudad provida y profamilia” (Cfr. Posa et al., 2018) para legitimar y alentar actos de violencia y discriminación contra personas LGTBI. Tal es el caso de las ciudades de Encarnación y Hernandarias, donde se registraron situaciones de violencia y discriminación promovidas por las autoridades locales<sup>10</sup>.

5 Ministerio de la Defensa Pública. *100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de víctimas en condición de vulnerabilidad*. Disponible en <http://www.mdp.gov.py/application/files/8614/3386/1230/reglas-100-reglas-brasil.pdf>

6 Ministerio Público. *Instrumentos Internacionales Ratificados por la República del Paraguay en materia de Derechos Humanos, Protección a Víctimas y Testigos*. Disponible en <http://ministeriopublico.gov.py/userfiles/files/instrumentos%20victimas.pdf>.

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

8 La Cámara de Diputados en diciembre de 2018 y la Cámara de Senadores hizo lo mismo en marzo de 2019. Para un análisis más detallado de estas declaraciones, consultar el artículo sobre Estado laico del capítulo de igualdad de este informe, así como el artículo sobre discriminación por orientación sexual, identidad, expresión de género y características sexuales del capítulo de igualdad.

9 El Primer Frente Parlamentario por la vida y la familia en la Cámara de Diputados fue creado en el año 2016 a instancias de la entonces diputada Olga Ferreira de López. Este Frente Parlamentario fue creado en el mes de septiembre a instancias de las diputadas Katty González y Roya Torres y los diputados Luis Latorre, Pastor Vera Bejarano, Julio Mineur y Tito Ibarrola. Expediente D- D-1953644. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/118088>.

10 Para información más detallada sobre estos hechos, dirigirse al artículo sobre discriminación por orientación sexual, identidad, expresión de género y características sexuales del capítulo de igualdad.

## **OBSERVACIONES FINALES A PARAGUAY DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (CDH) DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) E INFORME DE SEGUIMIENTO AL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW, POR SU SIGLA EN INGLÉS)**

En julio de este año, el Paraguay fue examinado por el CDH, órgano de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Sobre el tema de igualdad y no discriminación, el Comité reiteró la recomendación realizada en el año 2013<sup>11</sup> de aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación (CDH, 2019: párrafo 15 a). Sobre el tema de violencia sexual, el Comité expresó su preocupación por el aumento de la violencia sexual contra mujeres, NNA (CDH, 2019: párrafo 18). Entre otras medidas, el Comité recomendó:

- a) Intensificar sus esfuerzos para prevenir, combatir y sancionar los feminicidios y todos los actos de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, incluido a través de la recolección de datos estadísticos, y asegurar que las instituciones y programas destinados a este fin dispongan de recursos humanos, financieros y técnicos adecuados;
- b) Asegurar que todos estos crímenes sean investigados de manera pronta, exhaustiva e imparcial, a través de una formación adecuada de jueces, fiscales y órganos de aplicación de la ley para investigar y juzgar casos de feminicidio y violencia doméstica; que los autores sean procesados y sancionados, y que las víctimas obtengan una reparación integral;
- c) Intensificar sus esfuerzos para garantizar que todas las víctimas tengan acceso a asistencia y protección, así como hacer efectivo el derecho de las mujeres víctimas de violencia al acceso a la justicia, incluyendo en zonas rurales y pueblos indígenas;
- d) Proseguir sus esfuerzos de formación para el personal de las instituciones judiciales, de la policía y de medicina forense, destinados a eliminar los estereotipos de género y a evitar la doble victimización de las víctimas.

Sobre el tema de la educación integral de la sexualidad, el Comité manifestó su preocupación por

[...] los informes recibidos sobre la deficiente cobertura y calidad de servicios de salud reproductiva, así como la ausencia de una política pública de educación integral en materia sexual y reproductiva. Al respecto, el Comité lamenta la decisión del Ministerio de Educación y Ciencias de prohibir, a través de la

11 CDH. Observaciones finales a Paraguay, documento CCPR/C/PRY/3, 23 de marzo de 2013, párrafo 9.

resolución núm. 29664, la difusión y utilización de materiales referentes a la teoría y/o ideología de género, así como de prohibir, a través de la resolución núm. 1761, la utilización de la Guía para Docentes sobre Educación Integral de la Sexualidad-Educación Permanente, en instituciones educativas (CDH, 2019: párrafo 21).

Por tanto, recomendó

[...] multiplicar y asegurar la aplicación de programas de educación y sensibilización a nivel formal (escuelas y colegios públicos y privados) e informal (medios de comunicación y otros) sobre la importancia del uso de anticonceptivos y los derechos a la salud sexual y reproductiva. Al respecto, el Comité recomienda al Estado parte que derogue las resoluciones núms. 29664 y 1761 del Ministerio de Educación y Ciencias.

Por otra parte, el Comité CEDAW, en su examen realizado en el año 2017<sup>12</sup>, encomendó al Paraguay a enviar un reporte de seguimiento a más tardar el 22 de noviembre de 2019 sobre cuatro recomendaciones, entre ellas, sobre la recomendación de derogar la Resolución N.º 29664 por la que se prohibió la “teoría y/o la ideología de género” en la educación. Esta recomendación no ha sido cumplida y, al cierre del informe, el Estado no había remitido el informe de seguimiento correspondiente al Comité CEDAW<sup>13</sup>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### TRANCA A LA ENSEÑANZA DE EDUCACIÓN INTEGRAL DE LA SEXUALIDAD

Tal como se mencionó más arriba, el Estado paraguayo no solamente no derogó la prohibición de la teoría de género en la educación, sino que profundizó la brecha. En marzo de este año, el ministro de Educación y Ciencias, Eduardo Petta San Martín, vinculado con iglesias evangélicas y grupos antiderechos<sup>14</sup>, emitió la Resolución N.º 1761/19<sup>15</sup>, por la que prohibió la guía para docentes de educación permanente, elaborada por la organización Servicio Paz y Justicia (Serpaj-Py). Prohibir la lectura de un material de consulta viola el derecho constitucional de aprender y la libertad de enseñar (artículo 74 de la Constitución Nacional), así como el principio de laicidad del Estado, ya que la resolución pretende imponer las ideas del ministro Petta al conjunto

12 Comité CEDAW. Observaciones finales a Paraguay, documento CEDAW/C/PRY/CO/7, 22 de noviembre de 2017.

13 Respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores por el Sistema de Acceso a la Información Pública.

14 También denominados antigénero, se autodenominan “provida y profamilia”. Ver la definición completa en el artículo sobre discriminación por orientación sexual, identidad, expresión de género del capítulo Igualdad de este mismo informe.

15 Disponible en <https://mec.gov.py/sigmec/resoluciones/1761-2019-PETTA.pdf>.

de la sociedad<sup>16</sup>. Esta medida, adicionalmente, profundiza el mensaje que ya inició la Resolución N.º 29664/17 del ministro Riera: que existen temas prohibidos en el ámbito educativo. En un país como Paraguay con las alarmantes cifras de falta de información en temas de sexualidad y reproducción, así como los índices de violencia sexual hacia NNA y embarazos de niñas y adolescentes, prohibir la educación en temas de sexualidad no es solamente una omisión sino es un acto de abierta violación de derechos.

A este panorama se suma el hecho de que el único tipo de educación de la sexualidad permitido en las escuelas y colegios públicos venía siendo la impartida por la organización “Decisiones”, ONG que con anuencia y apoyo del MEC<sup>17</sup> entra a escuelas y colegios al menos desde el año 2015 y brinda información sesgada, sin rigor científico y profundamente discriminatoria. Una investigación periodística<sup>18</sup> reveló asimismo que esta ONG recibía dinero del presupuesto público para implementar sus campañas de desinformación. El escándalo generado por la publicación de estos datos obligó a la ONG a renunciar al presupuesto que ya tenía asignado para el 2019.

## DOS AVANCES EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Los únicos avances en políticas públicas que se registran son iniciativas del MINNA y del MSPyBS. La campaña #TodosSomosResponsables del MINNA con organizaciones de la sociedad civil<sup>19</sup> busca promover la denuncia de los hechos de violencia sexual hacia NNA. Lo interesante de esta campaña es que reconoce explícitamente que la mayoría de los casos de abuso sexual en NNA ocurre en sus hogares.

En el caso del MSPyBS, en el mes de julio, con apoyo de una organización de la sociedad civil, se lanzó una aplicación para celulares denominada “Libreta de Salud Adolescente” que está compuesta por 17 capítulos que incluyen mensajes claves, derechos, adolescencia, proyecto de vida, hablando de sexualidad, anticoncepción, acné y barros, higiene personal, nutrición, actividad física, salud mental, entre otros<sup>20</sup>. Cabe recordar que ya en el año 2010 el MSPyBS había implementado una libreta de salud adolescente en formato impreso, con contenidos similares<sup>21</sup>.

---

16 Sobre el principio de laicidad y las violaciones al Estado laico, ver el artículo del mismo tema en el capítulo de igualdad de este informe.

17 Investigación realizada por El Surtidor. Disponible en <https://elsurti.com/decisiones/#>.

18 Ibidem.

19 <https://www.unicef.org/paraguay/todos-somos-responsables>

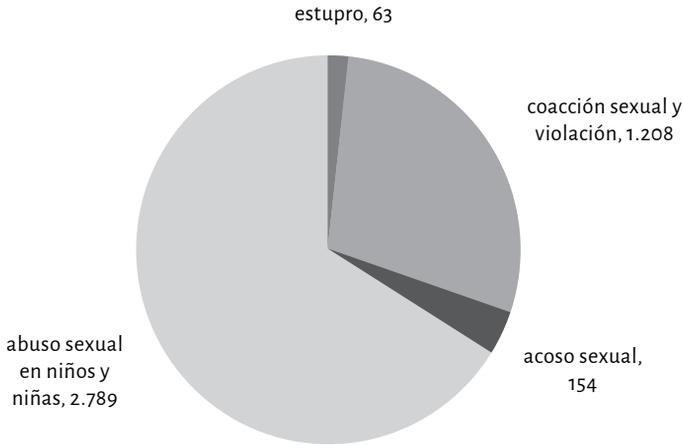
20 ABC Color, 30 de julio de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/2019/07/30/salud-y-ong-lanzan-app-para-adolescentes/>.

21 Libreta en versión papel en poder de la autora. Una copia digital está disponible en <https://es.scribd.com/doc/192758394/Libreta-Mujer>.

## VIOLENCIA SEXUAL

En el año 2018, el Ministerio Público recepcionó en total 4.214 denuncias de violencia sexual, agrupadas en los siguientes tipos penales: estupro<sup>22</sup>, coacción sexual y violación<sup>23</sup>, acoso sexual<sup>24</sup> y abuso sexual en niños<sup>25</sup> (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Denuncias de violencia sexual recibidas por el Ministerio Público. Año 2018**



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Ministerio Público por Acceso a la Información Pública.

Del total de denuncias recibidas en el 2018 (Cuadro 1), el abuso sexual en niñas y niños fue el hecho punible de violencia sexual más denunciado. Esto significa que, cada día, al menos 7 niños o niñas son víctimas de abuso sexual. De estas víctimas, el 85% son niñas y el 15% son niños<sup>26</sup>.

22 Artículo 137 del Código Penal.

23 Artículo 128 del Código Penal.

24 Artículo 133 del Código Penal.

25 Artículo 135 del Código Penal.

26 Información proporcionada por el Ministerio Público por Acceso a la Información Pública.

### Cuadro 1. Causas ingresadas al Poder Judicial y condenadas por abuso sexual en niños y niñas. Año 2018

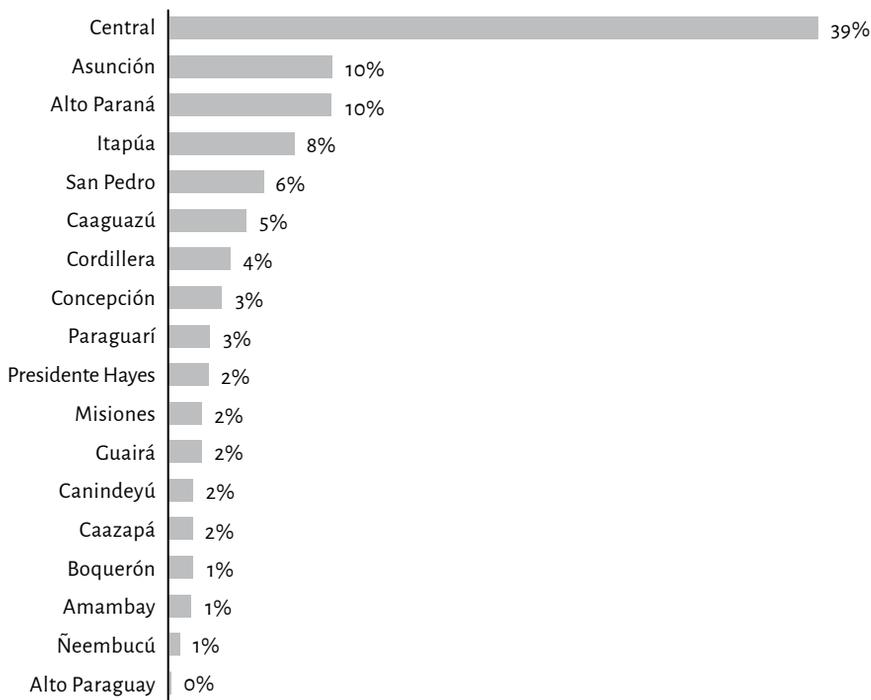
Circunscripciones judiciales	Cantidad de ingresados	Condena pena privativa de libertad
Central	222	89
Itapúa	98	53
San Pedro	88	10
Alto Paraná	86	42
Asunción	64	42
Caaguazú	61	12
Amambay	25	2
Canindeyú	25	0
Concepción	19	4
Cordillera	17	11
Paraguarí	15	5
Misiones	14	0
Guairá	13	3
Caazapá	13	2
Ñeembucú	12	1
Chaco	10	4
Presidente Hayes	3	3
<b>Total</b>	<b>785</b>	<b>283</b>

Fuente: Elaboración propia con datos proveídos por el Poder Judicial por el Sistema de Acceso a la Información Pública.

Estos datos muestran que menos de un tercio de las causas ingresadas llegan a una condena. Esto podría deberse a diversas razones: mora judicial (por la cual los casos ingresan en un año y finalizan en un año distinto), inadecuada investigación por parte del Ministerio Público, mala gestión de jueces y juezas, entre otras. Se necesita profundizar las investigaciones para identificar más precisamente los nudos críticos de esta disparidad entre las causas ingresadas y las condenadas.

En cuanto al abuso sexual en niñas y niños, más de la mitad de las denuncias se registran en Asunción y Central (Gráfico 2). Esto no necesariamente reflejaría la mayor ocurrencia sino revela, al menos, que se presentan más denuncias. Es necesario contar con más investigaciones para precisar si esto podría estar relacionado (o no) con el mayor conocimiento sobre el tema o la mayor difusión sobre la importancia de denunciar.

**Gráfico 2. Distribución por departamentos de denuncias recibidas por el Ministerio Público por abuso sexual en niños y niñas. Enero a agosto de 2019**



Fuente: Elaboración propia con datos entregados por el Ministerio Público por Acceso a la Información Pública.

Durante el 2019, según datos del Ministerio Público<sup>27</sup>, de enero a octubre se registró a nivel país un total de 2.669 casos de abuso sexual a niños, niñas y adolescentes.

27 Última Hora, 13 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/fiscalia-informa-que-cifra-abuso-sexual-ninos-aumento-este-2019-n2854400.html>.

## Casos

**PESE A ABUSAR, LO DEJARON LIBRE Y HASTA LO HALAGARON POR “MITÁ’I PORÁ”.** Un tribunal de sentencia de Paraguari, pese a condenar a un hombre por abusar sexualmente de su hijastra, le otorgó la suspensión a prueba de la ejecución de la condena. Durante la lectura de la sentencia, los jueces sostuvieron que “felizmente”<sup>28</sup> se comprobó que no hubo coito. Asimismo, cuando explicaron la razón de la suspensión de la ejecución de la condena, uno de los jueces del tribunal le dijo al condenado “sos un tipo preparado, hablás bien, tenés tu profesión, *“mitá’i porá”*<sup>29</sup>. Otro de los magistrados incluso mencionó que, anteriormente, “era normal” que los adultos toquen a las niñas en sus partes íntimas, y que las abuelas podían confirmar eso<sup>30</sup>. Estas expresiones del tribunal causaron una profunda indignación y motivaron la rápida intervención del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM)<sup>31</sup>, que luego de revisar los antecedentes decidió enjuiciar y suspender sin goce de sueldo a los tres magistrados y a la fiscal del caso<sup>32</sup>. Esta suspensión también fue determinada por la Corte Suprema de Justicia, que también remitió los antecedentes al JEM<sup>33</sup>.

**HOSTIGAMIENTO A FAMILIA DE NIÑA QUE DENUNCIÓ ABUSO.** En octubre de 2019, luego de que una niña de 13 años y su familia denunciaran a un hombre por abuso sexual, la familia del denunciado realizó una manifestación frente a la casa de la denunciante, manifestando que ella “era la culpable” de lo que le había sucedido<sup>34</sup>. Culpabilizar a la víctima de violencia sexual, principalmente en el caso de las adolescentes, es una constante estrategia de defensa de presuntos agresores sexuales. Es decir, cuando se trata de niñas o adolescentes de más de 12 años, se viene registrando el intento de culpabilizar a las mismas por los hechos de violencia sexual.

**MILITARES DE LA ARMADA, A JUICIO ORAL POR ABUSO SEXUAL DE UNA NIÑA.** En el informe anterior se había reportado el caso de una niña de 13 años que habría sido abusada por varios integrantes de la Armada (Cfr. Moragas, 2018). En el periodo de este informe, la causa fue elevada a juicio oral y

28 Última Hora, 28 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/condenado-abusar-sexualmente-su-hijastra-no-ira-prision-n2846251.html>.

29 Ibidem.

30 Ibidem. / Hoy, 29 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/abuso-de-su-hijastra-y-jueces-de-paraguari-lo-dejan-libre-sos-mitaei-porae>.

31 Decisiones de la plenaria del JEM, 1 de octubre de 2019. Disponible en [https://drive.google.com/file/d/1fISKmslDVtEyzp-CjazZS1pUVE\\_ZBR5/view](https://drive.google.com/file/d/1fISKmslDVtEyzp-CjazZS1pUVE_ZBR5/view).

32 Decisiones de la plenaria del JEM, 1 de octubre de 2019. Disponible en [https://drive.google.com/file/d/1fISKmslDVtEyzp-CjazZS1pUVE\\_ZBR5/view](https://drive.google.com/file/d/1fISKmslDVtEyzp-CjazZS1pUVE_ZBR5/view).

33 Decisiones de la plenaria de la Corte Suprema de Justicia, 2 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.pj.gov.py/notas/17349-decisiones-de-la-plenaria-de-la-corte-suprema-de-justicia>.

34 ABC Color, 6 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/06/denuncian-hostigamiento-a-nina-que-denuncio-abuso-sexual/>.

público contra 13 militares de la Armada por abuso sexual en niños y niñas<sup>35</sup>. Además de elevar a juicio oral el caso, la jueza criticó la estrategia de parte de la defensa de intentar responsabilizar a la víctima de lo ocurrido<sup>36</sup>.

**CONDENAN A EXSACERDOTE POR ABUSO SEXUAL.** El mismo fue condenado a 6 años de pena privativa de libertad por coacción sexual y tentativa de coacción sexual hacia cuatro jóvenes en Paso Yobai, departamento de Guairá<sup>37</sup>. Los mismos fueron abordados por el sacerdote en retiros espirituales u otro tipo de celebraciones religiosas. Todos los denunciantes eran adolescentes al momento de los hechos. Tras conocerse la denuncia, el sacerdote fue reducido al estado laico<sup>38</sup>. El hoy condenado se encuentra prófugo, así como otro exsacerdote que está acusado por los mismos hechos.

**ACOSO SEXUAL, UNA CONSTANTE.** En los últimos años, el acoso sexual se ha vuelto más visible, en parte gracias al trabajo de mujeres organizadas, como las estudiantes universitarias y en parte, por casos notables que involucraron a personas conocidas y vinculadas al Estado.

En el periodo del informe se conocieron casos de acoso sexual de parte de docentes y directivos<sup>39</sup> de instituciones educativas a alumnas. Especial mención merece el caso de la denuncia de una alumna de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), que no solamente denunció acoso sexual de un docente, sino que reveló toda una trama de complicidad de parte del estudiantado para el acoso<sup>40</sup>. En su denuncia, la misma relató que el ofrecimiento del docente de una buena calificación a cambio de “salir con él” tenía como intermediarios a sus propios compañeros y compañeras de curso. Parte del estudiantado de la facultad repudió este esquema<sup>41</sup> y el centro de estudiantes suspendió de su gremio a estos alumnos. Esta reacción no es menor dentro de una casa de estudios caracterizada por su conservadurismo, donde desde hace años se conoce este tipo de situaciones, pero hasta ahora no se había logrado identificar tan claramente el esque-

35 Última Hora, 9 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/fiscalia-acusa-13-militares-supuesto-abuso-la-armada-n2842805.html>.

36 ABC Color, 25 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/25/defensa-de-marinos-intento-culpar-a-nina-de-su-violacion-grupal-cuestiona-jueza/>.

37 La Nación, 16 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/judiciales/2019/10/16/condenan-a-exsacerdote-por-abuso-sexual/>.

38 La reducción al estado laical es una medida por la cual el sacerdote fue despojado de su calidad del tal por el papa Francisco. De acuerdo a la Sagrada Congregación para la Doctrina de la Fe, “se debe aplicar también a los casos en los que algún sacerdote, por su vida depravada, o por los errores doctrinales, o por otra causa grave, parece, después de una necesaria investigación, que debe ser reducido al estado laical, y a la vez dispensado por misericordia, para que no caiga en el peligro de la eterna condenación”. Definición disponible en [http://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/documents/rc\\_con\\_cfaith\\_doc\\_19710113\\_dispensazione-oblig\\_sp.html](http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_19710113_dispensazione-oblig_sp.html).

39 Paraguay.com, 3 de septiembre de 2019. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/denuncian-por-acoso-sexual-a-director-de-escuela-en-itapua-190981>.

40 Última Hora, 17 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/derecho-una-alumna-denuncia-acoso-sexual-profesor-y-companeros-n2849813.html>.

41 Última Hora, 18 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/derecho-una-renuncia-docente-acusado-acoso-sexual-n2849943.html>.

ma de operación. Tras el escándalo, el docente renunció<sup>42</sup>. Otro caso<sup>43</sup> que terminó en renuncia fue el del cónsul de Paraguay en Buenos Aires, Héctor Figueredo. Este había sido denunciado por una paraguaya residente en Argentina porque el mismo le habría invitado a “pasar la noche”. La joven denunció el caso en las redes sociales y, tras el escándalo, el funcionario renunció. Aunque en estos dos casos los funcionarios apuntados renunciaron, impidiendo la continuidad de un proceso administrativo en su contra, se desconoce si las instituciones, luego de tomar conocimiento de situaciones como esta, toman medidas para crear un ambiente de tolerancia cero hacia el acoso. Si bien la renuncia de los denunciados evita la continuidad de los hechos en los casos concretos, la falta de medidas de política institucional para erradicar el acoso propicia la continuidad de hechos similares. Una iniciativa que parte de un grupo de estudiantes organizadas y que tuvo el apoyo de docentes y la directiva de la institución, es el protocolo de intervención ante situaciones de violencia basada en género y/o discriminación que presentarán en la Facultad de Ciencias Sociales (FACSO) de la UNA<sup>44</sup>. El documento está pendiente de aprobación por el Consejo Superior Universitario.

En otras ocasiones, la denuncia de acoso coloca a las afectadas en una situación de mayor vulnerabilidad. Tal fue el caso de una funcionaria de una cooperativa, que fue despedida luego de haber denunciado acoso por parte del presidente de la Cooperativa Villa Morra<sup>45</sup>. La denuncia de la funcionaria despedida se sumó a otras tres denuncias penales que ya pesaban contra el mencionado. El hecho de la acumulación de denuncias y el despido de una de las denunciantes envían a las mujeres el mensaje de que es mejor “aguantar” el acoso sexual que denunciar y a la vez legitima el actuar de los agresores.

## CONCLUSIONES

Los casos de violencia sexual en niñas, niños y adolescentes siguen siendo una constante que mantienen índices similares a los de años anteriores sin que se visualicen medidas claras y contundentes por parte del Estado paraguayo. Este, aunque ha dado tímidos avances a través de algunas iniciativas, en el periodo de este informe ha intensificado su sesgo antiderechos. Con este panorama no es posible prever mejoras en la situación a corto o mediano plazo.

---

42 Ibidem.

43 Última Hora, 20 de febrero de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/renuncia-consul-paraguay-buenos-aires-denuncia-acoso-sexual-n2799937.html>.

44 La Nación, 3 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/11/03/estudiantes-de-facso-presentaran-protocolo-contra-violencia/>.

45 La Nación, 25 de junio de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/06/25/despida-tras-denunciar-acoso-sexual-de-su-jefe-en-una-cooperativa/>.

## RECOMENDACIONES

Debido a que gran parte de las recomendaciones de ediciones anteriores permanecen incumplidas, varias de ellas se reiteran a continuación.

Al Estado paraguayo:

- hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo establece la Constitución Nacional (art. 24).

Al Poder Legislativo:

- aprobar el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal, actualmente en estudio.
- aprobar el proyecto de ley “Julio Fretes” contra toda forma de discriminación.

Al Poder Judicial:

- dar cumplimiento a las recomendaciones del CDH y tomar medidas efectivas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia sexual, sobre todo contra mujeres y NNA.

Al MEC:

- derogar la Resolución N.º 29664/2017 y tomar medidas efectivas para la incorporación de la perspectiva de género en la educación. Debe asimismo derogar la Resolución N.º 1761/2019.
- implementar una política de educación integral de la sexualidad.

## BIBLIOGRAFÍA

Comité de Derechos Humanos (2019). *Observaciones finales a Paraguay*, documento CCPR/C/PRY/CO/4, 20 de agosto de 2019.

Moragas, Mirta y Escurra, Cintia. Pequeños avances normativos, nula implementación de políticas. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 385-392). Asunción: Codehupy.

Posa Guinea et al. (2018). Más sometido que soberano: el Estado paraguayo se cierra a los derechos de las personas LGTBI. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 93-106). Asunción: Codehupy.



DERECHOS REPRODUCTIVOS

# NATURALIZANDO LA POSTERGACIÓN DE LOS DERECHOS



El periodo del informe se caracteriza por nulos avances, vacíos de políticas y el mantenimiento de alarmantes cifras de embarazos de niñas y adolescentes.

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

COORDINACIÓN DE MUJERES DEL PARAGUAY (CMP)

---

<sup>1</sup> La autora agradece a Natalia Ferreira su colaboración para la elaboración de este artículo.

## INTRODUCCIÓN

El periodo del informe muestra la continuidad de la falta de avances y la postergación de derechos reproductivos. Las cifras, aunque con leve mejoría, muestran la magnitud de la realidad que sigue afectando desproporcionadamente a niñas y adolescentes. Adicionalmente, este año se profundizó el discurso de odio y discriminación por parte de autoridades nacionales y locales<sup>2</sup>, impidiendo el avance de la sana discusión democrática sobre los derechos vinculados a la sexualidad. La traducción de ese discurso en violencia física constituye un paso más en el contexto represivo que se está viviendo.

## MARCO JURÍDICO

Los derechos reproductivos tienen rango constitucional (art. 61), y se encuentran desarrollados en varios instrumentos ratificados por el Estado paraguay (Cfr. Fessler, Moragas y Romero, 2012). En el periodo del informe no se registran cambios legislativos relevantes. Continúan pendientes de tratamiento los proyectos de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal y el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.

En cuanto a políticas públicas, el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (PNSSR) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) tuvo vigencia hasta finales del 2018 y al cierre de este informe no se había aprobado un nuevo Plan. En el ámbito del Ministerio de la Mujer, el 20 de diciembre de 2018, el presidente emitió el decreto N.º 936/18 “Por el cual se aprueba el IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024 (IV PlanI)”<sup>3</sup>. El documento, en su matriz de los ejes de derechos, se refiere a la Salud Integral, pero omite referirse a la salud y a los derechos sexuales y reproductivos<sup>4</sup>.

## OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (CDH) A PARAGUAY

En el mes de julio de 2019, el Estado fue examinado por el CDH, órgano de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Sobre el tema de mortalidad materna y aborto, en el párrafo 20 de sus observaciones, el Comité expresó su preocupación por:

2 Para un desarrollo más extenso de este tema dirigirse a los artículos de Estado laico y discriminación por orientación sexual, identidad, expresión de género y características sexuales del capítulo de igualdad de este informe.

3 Texto completo del Plan disponible en [http://www.mujer.gov.py/application/files/6515/4583/7140/DECRETO936\\_plan\\_de\\_igualdad.pdf](http://www.mujer.gov.py/application/files/6515/4583/7140/DECRETO936_plan_de_igualdad.pdf).

4 Apartado de salud integral del Plan, página 18 del documento.

[...] la criminalización de la interrupción voluntaria del embarazo, incluido en casos de violación o incesto, cuando el embarazo no sea viable, o cuando la salud de la mujer o niña embarazada corra peligro, lo que obliga a las mujeres y niñas a recurrir a abortos inseguros que ponen en grave peligro su vida y su salud. También le preocupan las informaciones recibidas sobre la criminalización de madres de niñas embarazadas, así como de profesionales de la salud que realicen abortos ilegales. Preocupa además al Comité la alarmante tasa de embarazo infantil y adolescente, así como la elevada tasa de mortalidad materna, en particular entre niñas y adolescentes. [...]. Preocupa también al Comité la ausencia de una explicación del Estado parte sobre las razones para la aprobación, en 2017, de la Ley núm. 5833/2017 que establece un registro civil de defunciones de concebidos no nacidos (arts. 2, 3, 6, 7, 17, 24 y 26).

Por lo tanto, el Comité recomendó:

(...) modifi[car] su legislación para facilitar un acceso seguro, legal y efectivo al aborto cuando la vida y la salud de la mujer o niña embarazada estén en situación de riesgo o en los casos en que llevar a término el embarazo causaría a la mujer o niña embarazada graves dolores o sufrimientos, sobre todo cuando el embarazo sea producto de violación o incesto, o no sea viable. Asimismo, debe velar por que las mujeres y las niñas que recurran al aborto y los médicos que les presten asistencia no sean objeto de sanciones penales, ya que tales medidas obligan a las mujeres y niñas a recurrir a abortos inseguros. El Estado parte debe también garantizar el acceso a servicios adecuados de salud sexual y reproductiva, anticoncepción y educación para los hombres, las mujeres y los adolescentes en todo el país (CDH, 2019: párrafo 21).

También en el mes de julio, la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Dubravka Šimonović, presentó un informe sobre violencia obstétrica (Šimonović, 2019). En el mismo, la relatora utiliza el término violencia obstétrica

para referirse a la violencia sufrida por las mujeres durante la atención del parto en los centros de salud. El término “violencia obstétrica” se utiliza ampliamente en América del Sur, pero no se usa todavía en el derecho internacional de los derechos humanos, por lo que, a fin de abordarlo en el actual marco internacional de los derechos humanos de las mujeres, la Relatora Especial también utiliza el término “violencia contra la mujer durante la atención del parto”. En el plano regional, el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, que fue el primer mecanismo en reconocer la violencia obstétrica como violación de los derechos humanos, recomendó a los Estados la promulgación de leyes que penalicen la violencia obstétrica. Como resultado de ello, varios países de la región de América Latina y el Caribe han promulgado leyes que tipifican como delito la violencia obstétrica (Šimonović, 2019: párrafo 12).

En Paraguay, la violencia obstétrica está definida en el art. 6, inciso j) de la Ley N.º 5777/16 “De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia” y es definida como:

la conducta ejercida por el personal de salud o las parteras empíricas sobre el cuerpo de las mujeres y de los procesos fisiológicos o patológicos presentes durante su embarazo, y las etapas relacionadas con la gestación y el parto. Es al mismo tiempo un trato deshumanizado que viola los derechos humanos de las mujeres.

Si bien la existencia de esta definición es un avance, la ley tiene una laguna con relación al mecanismo concreto de aplicación, lo que en la práctica obstaculiza que las mujeres que hayan sido víctimas de violencia obstétrica puedan formular denuncias. En el periodo del informe se dio a conocer una investigación que grafica las manifestaciones de la violencia obstétrica y sus consecuencias en la vida y la salud de las mujeres<sup>5</sup>. Entre los casos recopilados se cuentan, entre otros: la aplicación de maniobras en desuso y desaconsejadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) durante el parto, así como el maltrato y la falta de aplicación de medicamentos para el dolor. De todas maneras, es necesario ampliar la investigación para poder cuantificar la magnitud y modalidades de violencia obstétrica. Asimismo, es necesario contar con mecanismos concretos y accesibles para investigar y sancionar los casos de violencia obstétrica.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO**

### **MORTALIDAD MATERNA Y ABORTO**

En el año 2017, la razón total de mortalidad materna fue de 67,3 muertes por cada 100.000 nacidos vivos (Cfr. Moragas, 2018), por lo que en 2018 se registró un ligero aumento. De todas maneras, estas cifras oficiales no necesariamente reflejan la magnitud de las muertes por aborto inseguro, pues algunos casos de aborto inducido podrían haberse registrado como toxemia, hemorragia o sepsis, ya que estos son algunos de los síntomas de las complicaciones por aborto inseguro. Igualmente, los casos registrados como “otras complicaciones” corresponden a un número muy alto y no permiten comprender fielmente las causas de la mortalidad materna (Cuadro 1).

5 El Surtidor, 4 de octubre de 2019. Disponible en <https://elsurti.com/preciodelamaternidad/>.

### Cuadro 1. Mortalidad materna por causas. Año 2018

Causa	Número	Razón
Aborto	16	14,3
Toxemia	16	14,3
Hemorragia	12	10,8
Sepsis	3	2,7
Sida	3	2,7
Otras complicaciones del embarazo, el parto y el puerperio	29	26,0
Total	79	70,8

Razón registrada por cada 100.000 nacidos vivos.

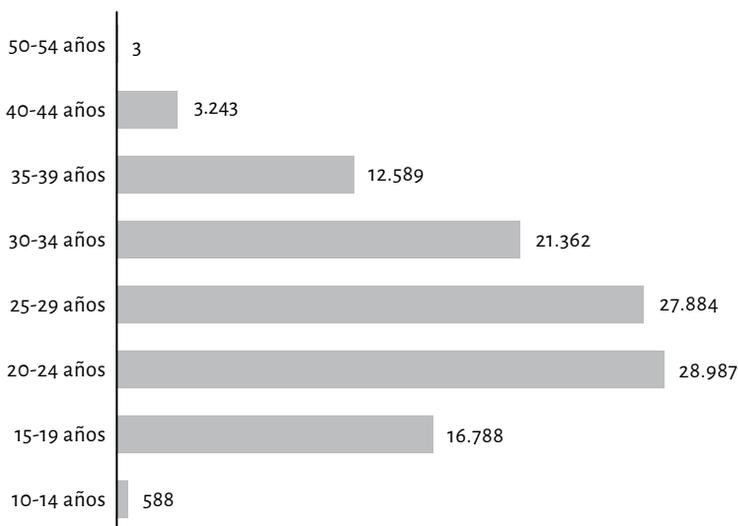
Nacidos/as vivos/as: 111.617.

Fuente: Elaboración propia en base a información remitida por el Sistema de Información de Estadísticas Vitales del MSPyBS.

## EMBARAZO DE NIÑAS Y ADOLESCENTES

Con relación al año 2017, hubo un ligero descenso del número de niñas de entre 10 y 14 años que dan a luz. En 2017 dieron a luz 614 niñas (Cfr. Moragas, 2018: 399) y hubo también un ligero descenso en la franja etaria de 15 a 19 años, pasando de 18.463 partos en 2017 a 16.788 partos en 2018 (Gráfico 1).

### Gráfico 1. Número de nacidos vivos de acuerdo al grupo de edad de la madre. Año 2018. Total: 111.617



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Sistema de Información de Estadísticas Vitales del MSPyBS.

Estos datos, si bien son positivos, siguen siendo preocupantes. De acuerdo al MSPyBS, este descenso se debe a varias estrategias que se están implementando: consultorios amigables para adolescentes, la utilización de la libreta de salud adolescente y la distribución de métodos anticonceptivos, entre otras<sup>6</sup>. Esta aseveración del MSPyBS reafirma la convicción de que es necesario contar con una política de educación integral de la sexualidad que permita prevenir tanto el abuso sexual como el embarazo precoz, así como contar con acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, que incluyan la provisión de métodos anticonceptivos, orientación psicológica, entre otras medidas. También es necesario un funcionamiento eficaz del mecanismo de protección integral en el ámbito de la niñez para la detección temprana y acompañamiento de casos de abuso sexual. Por otra parte, en el mes de marzo de 2019, mediante una alianza entre la DIBEN y el MSPyBS, se lanzó el proyecto “Yo decido qué sueños vivir”, para promover acciones de prevención del embarazo adolescente en zonas de vulnerabilidad en el año 2019<sup>7</sup>. Las actividades apuntaron al fortalecimiento del Servicio de Atención Integral al adolescente, con la provisión de equipamientos básicos, al desarrollo de actividades educativas y recreativas, y la provisión de materiales didácticos a los Equipos de Salud Familiar (USF) para realizar actividades preventivas con adolescentes. El proyecto se desarrolló de marzo a septiembre de 2019.

Estas iniciativas estatales positivas, aunque aisladas, presentan siempre resistencia de los mismos sectores que se oponen a todo avance de derechos. Por ejemplo, el MSPyBS inició la distribución de un implante subdérmico anticonceptivo, en un plan piloto dirigido prioritariamente a niñas y adolescentes que ya son madres, para evitar el segundo embarazo. Así, ya al momento del parto, se ofrecería la aplicación del implante, previa consejería<sup>8</sup>. Esta iniciativa tuvo resistencia de sectores que afirmaban que se trataba de un método “abortivo”, hecho que ya fue desmentido por las autoridades.

De todas maneras, los esfuerzos positivos del MSPyBS no son suficientes y deberían ir acompañados de la acción de otras áreas estatales, como la educación, ya que el sistema educativo es el que tiene mejor potencial de alcance a niñas, niños y adolescentes (NNA). Sin embargo, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) ha decidido no solamente no tomar medidas efectivas, sino impedir cualquier abordaje sobre los temas de género y sexualidad<sup>10</sup>.

6 MSPyBS, 11 de abril de 2018. Disponible en <https://www.mspbs.gov.py/portal/14587/nacimientos-de-madres-adolescentes-disminuyen-mas-del-7.html>.

7 MSPyBS, 4 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.mspbs.gov.py/portal-17745/yo-decido-que-suentildeo-vivir-busca-prevenir-embarazo-en-adolescentes.html>.

8 MSPyBS, 15 de julio de 2019. Disponible en <https://www.mspbs.gov.py/portal/18887/implantes-subdermicos-anticonceptivos-disponibles-en-el-hospital-de-san-lorenzo.html>.

9 ACI Prensa, 15 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.aciprensa.com/noticias/rechazan-distribucion-de-peligroso-anticonceptivo-subdermico-para-jovenes-de-paraguay-68643>.

10 Sobre las omisiones y el comportamiento del MEC, ver el artículo de derechos sexuales de este informe.

## REGISTRO DE CONCEBIDOS NO NACIDOS

En ediciones anteriores del informe (Cfr. Moragas, 2018) se vino haciendo seguimiento a la aplicación de la ley de registro de concebidos no nacidos por parte de la Dirección General del Registro Civil. De acuerdo a la información proporcionada por dicha entidad, solicitada por el portal de acceso a la información pública, de octubre de 2018 a septiembre de 2019 se habían registrado 100 concebidos no nacidos.

## CASOS

### APELACIÓN CASO FERTILIZACIÓN IN VITRO

En la edición anterior del informe (Cfr. Moragas, 2018), se había hecho referencia al caso de una mujer que había iniciado un tratamiento de fertilización in vitro con su pareja, la pareja se separa en medio del tratamiento y el hombre pide que los óvulos fecundados no sean introducidos al cuerpo de la mujer. La mujer interpuso un amparo, ya que la clínica solicitó una autorización judicial para continuar con el tratamiento en vista del retiro de la autorización del hombre. La jueza Edith Coronel había rechazado el amparo. En el periodo del informe se registró la apelación del rechazo del amparo. El Tribunal de Apelaciones, compuesto por las juezas Clara Estigarribia y Gloria Benítez y el juez Silvio Rodríguez, hizo lugar a la apelación, y por tanto al amparo, ordenándose la continuación del tratamiento<sup>11</sup>.

En su razonamiento, la jueza preopinante Clara Estigarribia consideró:

Es decir, para nuestra legislación, el “feto” está equiparado al “embrión” y en el artículo 109 del mismo código legal, en el que se puede leer sobre el aborto: “El que matare un feto será castigado con pena privativa de libertad hasta cinco años...”, ergo, el que matare a un embrión debería correr con igual suerte.

En el articulado precedente, no se distingue si el feto (embrión) debe estar o no dentro de la matriz. Ni siquiera hace falta –teniendo a mano estas definiciones– establecer si la concepción o la fecundación son sinónimos o no.

[...] Ante estos elementos, dados por la propia ciencia y teniendo en cuenta los artículos constitucionales citados, no nos podemos sustraer al hecho demostrado que negándole a ese embrión la posibilidad de ser implantado en el seno materno, aunque sea una sola posibilidad, se estaría violando un derecho fundamental, el más importante de todos: la vida<sup>12</sup>.

11 ABC Color, 10 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/judicial/inedita-discusion-juridica-sobre-fecundacion-in-vitro-1767428.html>.

12 Ídem.

Por otra parte, en su voto, el juez Silvio Rodríguez razonó sobre que el apelante debe ser eximido de responsabilidad civil por los resultados del tratamiento de implantación, pero dejando abierto el debate sobre la responsabilidad parental que le correspondería al hombre.

[...] La amparista será la única responsable de los riesgos que implica la continuación del proceso de inseminación hasta su finalización, quedando exento de toda responsabilidad civil el señor [apelante]. Creo firmemente que esta conclusión es la que se adecua al caso específico de autos, quedando para el futuro discutir y precisar en un juicio ordinario y con todas las garantías del debido proceso lo que atañe a su vínculo jurídico con el ser que va a nacer, así como la dilucidación de otros derechos que ya le corresponderían al niño [o niña] ejercer por medio de sus representantes necesarios<sup>13</sup>.

Este precedente es preocupante por varias razones. Entre otras, este razonamiento judicial va en contramano de la jurisprudencia interamericana, ya que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso “Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica”, en una situación similar, estableció que la protección de la vida es “gradual e incremental”<sup>14</sup> y que, por tanto, el desecho de óvulos fecundados no podría equipararse a un aborto o un asesinato. Asimismo, el caso muestra vacíos que deberían ser regulados legalmente. Por ejemplo, el Paraguay –salvo en los casos de adopción– únicamente reconoce como padre y madre a las personas que tienen vínculo de sangre con la persona nacida. En otros países, como Argentina, ya se ha introducido el concepto de “voluntad procreacional” para hacer referencia que no es solamente el hecho biológico lo que determina la maternidad y paternidad, sino también la voluntad de procrear y maternar<sup>15</sup>. De igual forma, el caso abre interesantes debates con relación al derecho a decidir y el consentimiento en el ámbito de los derechos reproductivos.

## MUERTE POR ABORTO INSEGURO

En el mes de febrero se dio a conocer el caso de una mujer que habría fallecido por un aborto inseguro<sup>16</sup>. Los datos disponibles apuntan a que se habría tratado de un aborto inseguro practicado por una partera. Este caso sirve para recordar que las muertes por aborto inseguro son la consecuencia de la penalización, que claramente no impide la práctica pero que pone en peligro la vida de las mujeres.

13 Voto del juez Silvio Rodríguez, acuerdo y sentencia N.º 12, 3 de diciembre de 2018, expediente: “Amparo promovido por M.C.G.G. c/ Pedro Pablo Guanes, director de la Clínica Gibir”, fojas 10.

14 Corte IDH. Caso “Artavia Murillo y otros (‘‘fecundación in vitro’’) vs. Costa Rica”. Sentencia de 28 de noviembre de 2012 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 264.

15 Artículo 562, Código Civil y Comercial de la Nación. Disponible en [http://www.sajj.gob.ar/docs-f/codigo/Codigo\\_Civil\\_y\\_Comercial\\_de\\_Ja\\_Nacion.pdf](http://www.sajj.gob.ar/docs-f/codigo/Codigo_Civil_y_Comercial_de_Ja_Nacion.pdf). / Al respecto, ver también Telam, 31 de julio de 2017. Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201507/114698-codigo-civil-paternidad-fertilizacion-asistida.html>.

16 RDN, 5 de febrero de 2019. Disponible en <https://www.rdn.com.py/2019/02/05/imputan-a-mujer-por-muerte-tras-aborto/>.

## CONCLUSIONES

En el periodo del informe se siguen registrando las mismas deudas en cuanto a derechos reproductivos. Se mantienen constantes los alarmantes datos sobre embarazos en niñas y sobre mortalidad materna vinculada al aborto inseguro.

## RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta que se han registrado escasos o nulos avances, se mantienen las recomendaciones realizadas en informes anteriores (Cfr. Moragas, 2018):

- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo garantiza la Constitución Nacional (art. 24).
- Aprobar el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal, actualmente en estudio.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
- Derogar la Resolución N.º 29664/17 del MEC y tomar medidas efectivas para la incorporación de la perspectiva de género en la educación.
- Implementar una política de educación integral de la sexualidad.

Además, se recomienda:

- Garantizar que los servicios de salud atiendan de manera inmediata y adecuada a las mujeres que acuden a los centros de salud con complicaciones posaborto.
- Extender el alcance y garantizar la calidad y calidez de los consultorios amigables para adolescentes.
- Garantizar la vigencia efectiva de las “normas de atención humanizada posaborto”.
- Elaborar e implementar un protocolo de atención médica para casos de aborto no punible.
- Garantizar sistemas de monitoreo del cumplimiento de los estándares de derechos humanos en materia de derechos reproductivos.

- Garantizar que existan datos oficiales sobre derechos reproductivos y que estos incluyan a lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersex (LGTBI).
- Realizar un debate social y político amplio sobre la ley penal en lo relativo al aborto, presentando información acerca de su aplicación y efectos, mostrando cuáles son las consecuencias que tiene sobre las mujeres, desde el enfoque de derechos humanos, desde una perspectiva de igualdad de género y con la aspiración de una sociedad justa y democrática.
- Realizar investigaciones para poder cuantificar la magnitud y modalidades de violencia obstétrica.
- Contar con mecanismos concretos y accesibles para investigar y sancionar los casos de violencia obstétrica.
- Garantizar prevención, sanción y reparación del abuso sexual de NNA y en especial de niñas y adolescentes embarazadas como consecuencia del abuso.

## BIBLIOGRAFÍA

Comité de Derechos Humanos (2019). Observaciones finales a Paraguay, documento CCPR/C/PRY/CO/4, 20 de agosto de 2019.

Fessler, Sandra; Moragas Mereles, Mirta; Romero, María Inés (2013). La sotana no hace al monje. Peligros ante el fundamentalismo del presidente de facto. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2012* (pp. 441-446). Asunción: Codehupy.

Moragas, Mirta (2018). La doble moral “provida”. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 393-408). Asunción: Codehupy.

Šimonović, Dubravka (2019). Enfoque basado en los derechos humanos del maltrato y la violencia contra la mujer en los servicios de salud reproductiva, con especial hincapié en la atención del parto y la violencia obstétrica. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Documento A/74/137, 11 de julio de 2019.

ESTADO LAICO

# ANYA'A AKHLENAMAHLKA NA'A META'A AKPAYHAVEHLA AKMASOMA ANGKASONGKESE ATAKMANMA ELEYVOMA<sup>1</sup>



El auge del discurso de odio y la discriminación encontraron grandes cajas de resonancias en las autoridades nacionales, departamentales y municipales. La legitimación del discurso de odio dio paso a la violencia, intolerable en una sociedad democrática.

**Mirta Moragas Mereles**

**María M. Pereira**

RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN

---

<sup>1</sup> Cuando el discurso de odio legitima la violencia en democracia (traducido al idioma sanapaná por Nico Carlos González).

## INTRODUCCIÓN

El periodo del informe se caracteriza por el aumento del discurso de odio por parte de autoridades estatales, regionales y municipales que legitima el odio y la discriminación. Este año, una nueva ciudad se declaró “provida y profamilia” y declaraciones anteriores fueron tomadas como referencia para legitimar el odio, la discriminación y la obstaculización de derechos, como los de manifestación y expresión.

## MARCO JURÍDICO

El artículo 24 de la Constitución Nacional (CN) establece que ninguna religión tendrá carácter oficial. En el periodo del informe, ambas cámaras del Congreso se declararon “provida y profamilia”. La declaración de la Cámara de Diputados se aprobó en diciembre de 2018, a instancias de la diputada Del Pilar Medina<sup>2</sup>. La declaración, aprobada sobre tablas, dispone la utilización de los medios de comunicación de la Cámara de Diputados (TV Cámara y Radio Cámara) para personas que deseen utilizar la programación para “educar, identificar y valorar, para fortalecer y preservar la vida y la familia” (artículo 2, declaración unicameral), alejándose así del sentido de la existencia de estos medios de comunicación, que es la transparencia y el acceso a la información sobre la actividad parlamentaria.

Por su parte, la declaración de la Cámara de Senadores se dio en el mes de marzo de este año<sup>3</sup>. El proyecto de declaración unicameral fue presentado por las senadoras María Eugenia Bajac, Hermelinda Alvarenga y los senadores Dionisio Amarilla, Blas Lanzoni, Rodolfo Friedmann y Sergio Godoy. En los antecedentes de la presentación del proyecto, las y los proyectistas declaraban que el pedido tiene por fundamento:

preservar los valores que sustentan la familia como instituto fundamental, defender la vida no significa solo proteger la vida de los no nacidos, significa estar a favor de la dignidad de todo ser humano sin importar su condición, y en contra de todas las acciones que atentan contra la vida (antecedentes, proyecto de declaración unicameral).

Organizaciones feministas, de mujeres y de la sociedad civil expresaron su rechazo a la aprobación, argumentando a favor del Estado laico. Entre otras cosas, señalaron:

2 Cámara de Diputados. Declaración unicameral. Expediente de tramitación D-1850017. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115232>.

3 Cámara de Senadores. Declaración unicameral. Expediente de tramitación S-198381. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115563>.

Un Estado laico no puede imponer normas, valores o principios morales particulares, ligados a una religión determinada; por el contrario, permite que las personas sean libres de escoger y practicar la religión que prefieran, a esto se le conoce como libertad religiosa. Además, ha de garantizar a quienes no optan por religión alguna, a que no se les interfiera tal libertad. La libertad religiosa tiene un sentido positivo y uno negativo; en sentido positivo propicia las condiciones para practicar libremente la religión que cada persona elija; y en sentido negativo se refiere al deber del Estado de impedir interferencias en la libertad de pensamiento y religión de la población en general. En efecto, el artículo 25 de la Constitución establece la protección a la libre expresión de la personalidad y garantiza el pluralismo ideológico.

Entendemos perfectamente que declararse “provida y profamilia” es adherir a la denominación de una ideología concreta no compartida por todo el Senado, ni por toda la ciudadanía que habita el Paraguay. Autodenominarse “provida y profamilia” con el sentido expresado en la exposición de motivos del proyecto de declaración, significa estar en contra de los derechos de varios sectores ciudadanos, negar el análisis de género, estar en contra de las personas migrantes, de los pueblos indígenas que tienen su propia cosmovisión, de la educación integral de la sexualidad, del debate democrático y la pluralidad de proyectos de vida. Ningún legislador/a o grupo de legisladores/as puede imponer su creencia a una institución de una república laica, libre y soberana<sup>4</sup>.

De todas maneras, el proyecto de declaración se aprobó con 24 votos a favor, 8 votos en contra, 1 abstención y 12 ausencias<sup>5</sup>. Entre otras cosas, la declaración aprobada encomienda a la Dirección de Comunicaciones y la Dirección de Relaciones Públicas de la Cámara de Senadores “la realización de campañas de eventos y campañas de concienciación, con el objetivo de fortalecer los cimientos de la sociedad, que engrandezca a la Nación con los valores tradicionales de la familia” (declaración, artículo 3), con una redacción bastante similar a la declaración de la Cámara de Diputados. De esta manera, puede colegirse que la Cámara de Senadores destinará fondos públicos para fomentar esta idea particular de familia y las ideas que vienen sustentando el odio y la intolerancia, tal como se ha visto en el discurso y accionar público durante el periodo del informe.

4 Centro de Documentación y Estudios (CDE). Nota presentada a la Honorable Cámara de Senadores, 20 de marzo de 2019. Disponible en <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2019/04/CDE-Carta-Senado-ante-su-Declaraci%C3%B3n-Pro-Vida-y-Profamilia.pdf>.

5 Votación nominal, disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/votacion/100640>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### RESPUESTAS CONSERVADORAS Y RELIGIOSAS A PROBLEMAS SOCIALES

La constante violación del principio de laicidad<sup>6</sup> del Estado paraguayo también se refleja en las perspectivas conservadoras, los discursos y las respuestas con tinte religioso a problemas sociales por parte del funcionariado público en ejercicio. Durante una entrevista acerca de los principales motivos de la crisis económica, la senadora María Eugenia Bajac (Partido Liberal Radical Auténtico, PLRA) refirió que “mucho de lo que está pasando en nuestra nación es consecuencia de enviar de vuelta la Embajada a Tel Aviv”<sup>7</sup>. Cabe recordar que Bajac es pastora de la iglesia evangélica “Ministerio Portal del Cielo y Casa de Dios”<sup>8</sup> y, durante el periodo del informe, se discutió su inhabilidad para ser legisladora por su condición de religiosa (art. 197 CN). Posteriormente, ella manifestó que había renunciado a su condición de pastora<sup>9</sup>. Asimismo, Bajac realizó intervenciones referentes a otras problemáticas sociales e indicó que “una niña violada se embaraza y otra vez quieren destruir el fruto”<sup>10</sup>. De esta manera, instala un mensaje de normalización del abuso sexual a niñas. Además, minimiza el hecho de que, en Paraguay, por día, dos niñas de entre 10 y 14 años se convierten en madres<sup>11</sup>. Son múltiples los casos<sup>12</sup> que evidencian la hostilidad de la sociedad hacia las niñas y la incipiente acción del Estado, que continúa legitimando la violencia al no proteger y garantizar la integridad de todas las niñas y adolescentes como un asunto prioritario.

6 La cultura laica está basada en la convicción de que todas las personas de una sociedad son iguales ante las leyes. Y, en consecuencia, en la convicción de que las leyes de una sociedad deben ser para toda la sociedad, sin ventajas para quienes tienen determinadas creencias religiosas y sin discriminación para quienes no comparten esas creencias. La cultura laica está basada en la igualdad de todo el pueblo ante las leyes, sin darles ningún privilegio a las personas o a las ideas por razones “sagradas”. La cultura laica supone la separación del Estado de la religión, la separación del Estado de la Iglesia o de las iglesias. El Estado laico es el que está al servicio de todas y de todos los ciudadanos, tengan la religión que tengan o no tengan religión (López Vigil, s/f: 4).

7 Hoy, 23 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/senadora-liberal-invoca-pasaje-biblico-genesis-123-para-explicar-la-crisis-paraguaya>.

8 ABC Color, 24 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/maria-e-bajac-es-inhabil-para-ejercer-la-senaduria-1798450.html>.

9 Ibidem.

10 Radio 780 AM, 22 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.780am.com.py/bajac-una-nina-violada-se-embaraza-y-otra-vez-quieren-destruir-el-fruto/>.

11 Hoy, 16 de abril de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/dos-ninas-dan-a-luz-por-dia-paraguay-ocupa-el-segundo-lugar-en-la-region>.

12 Centro de Documentación y Estudios (CDE). Disponible en <https://www.cde.org.py/paraguay-el-pais-de-las-ninas-abusadas-que-son-obligadas-a-ser-madres/>. / Observatorio de Derechos Sexuales y Reproductivos. *Casos emblemáticos de niñas embarazadas 2018*. Disponible en <https://observaderechosyrr.org/2018/03/22/ninasnomadres2018/>.

## FRENTE PARLAMENTARIO POR LA VIDA Y LA FAMILIA Y LA DOBLE MORAL DE SUS INTEGRANTES

A medida que los problemas sociales se acrecientan en el país, algunos integrantes del Congreso Nacional dedican tiempo a proponer estrategias cada vez menos democráticas y laicas. Un ejemplo es el Frente parlamentario por la vida y la familia, integrado por 12 legisladores y legisladoras<sup>13</sup>. El diputado Raúl Latorre, uno de sus impulsores, señaló que el mismo tiene como propósito “la instalación y el fortalecimiento de leyes y políticas públicas orientadas a preservar la vida desde su concepción”. Incluso, remarcó que la acción deriva de los compromisos ya asumidos por el expresidente Horacio Cartes<sup>14</sup> durante una reunión mantenida con el papa, en la cual se estableció como tarea fundamental del Estado la intensificación de la lucha por la vida y la familia<sup>15</sup>. A la par de sus propuestas y declaraciones públicas sobre los valores familiares, el diputado fue denunciado por acoso a una joven de 22 años<sup>16</sup>, mostrando con ello que sus discursos públicos están muy lejos de su accionar.

## PROVIDA Y PROFAMILIA HASTA QUE TOCA HACERSE CARGO<sup>17</sup>

El ministro de Educación, Eduardo Petta, es conocido por sus posiciones provida y profamilia, así como por su oposición a los derechos sexuales, incluida la educación integral de la sexualidad<sup>18</sup>. Sus argumentos suelen basarse en sus convicciones religiosas personales. Este año se supo que el ministro posiblemente habría falseado su declaración de ingresos con el objetivo de reducir el monto a pagar en un juicio de prestación alimentaria<sup>19</sup>. Esta es otra muestra de la doble moral de quienes, en nombre de sus supuestas creencias religiosas y personales, obstaculizan el avance de derechos, pero cuando toca actuar en su vida privada con las mismas normas que supuestamente predicán, situaciones como esta se presentan.

13 Última Hora, 5 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/legisladores-crean-frente-parlamentario-provida-n2842053.html>.

14 El diputado colorado Raúl Latorre forma parte de la facción cartista “Honor Colorado”. Última Hora, 2 de julio de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/legisladores-visitan-cartes-su-vivienda-e-insisten-juramento-n2829198.html>.

15 La Nación, 5 de septiembre de 2019. Disponible en [https://cdn-www.lanacionpy.arcpublishing.com/politica\\_edicion\\_impresa/2019/09/05/se-integro-el-frente-por-la-vida-y-la-familia/](https://cdn-www.lanacionpy.arcpublishing.com/politica_edicion_impresa/2019/09/05/se-integro-el-frente-por-la-vida-y-la-familia/).

16 La Unión, 5 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.launion.com.py/grave-denuncia-de-acoso-contra-diputado-colorado-100656.html>.

17 El título del apartado está inspirado en una reciente investigación periodística sobre los juicios de prestación alimentaria. El Surtidor, 1 de noviembre de 2019. Disponible en <https://elsurti.com/hacerse-cargo>.

18 Para más detalles sobre las posiciones del ministro Petta, ver el artículo de derechos sexuales del capítulo de libertad de este informe.

19 Hoy, 29 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/falseo-en-declaracion-y-ahora-en-vez-de-pagar-75-millones-por-prestacion-paga-solo-15>.

## LA IMPORTANCIA DEL ESTADO LAICO PARA EL BIEN COMÚN

En los ejemplos enunciados se visualiza cómo el interés público está supeitado a respuestas conservadoras y religiosas con total naturalidad e impunidad. Dichos planteamientos, lejos de representar las necesidades de la población paraguaya, que día a día atraviesa situaciones cada vez más complejas de sobrevivencia, solamente colaboran con la profundización de las tensiones sociales y postergan la generación de mayores condiciones de acceso y oportunidades para una vida más digna.

Si bien el funcionariado público, al igual que el resto de la ciudadanía, cuenta con el derecho de profesar cualquier tipo de religión o manifestar la creencia en deidades específicas, las expresiones religiosas no deben encabezar decisiones y acciones públicas. Así también, se cuestiona la utilización de posiciones de poder para la imposición, a toda la población, de visiones morales fundamentalistas sobre la vida y la familia como verdades absolutas.

El Estado laico implica una independencia real de toda influencia eclesial y religiosa, y no está para cumplir tareas dictadas por las iglesias. Un Estado democrático y pluralista debe garantizar la posibilidad de una convivencia pacífica entre todas las creencias personales del conjunto de la ciudadanía. Debe, a su vez, velar por el interés público por encima de toda influencia ideológica particular y garantizar los derechos fundamentales de toda la población.

### EL ÚNICO AVANCE: CARMEN DEL PARANÁ RETIRA DECLARACIÓN DE “CIUDAD PROVIDA Y PROFAMILIA”

El distrito de Carmen del Paraná, departamento de Itapúa, dejó sin efecto la declaración de “ciudad provida y profamilia” gracias a la acción de algunos representantes de la Junta Municipal. Estos alegaron el cumplimiento del artículo 24 de la Constitución Nacional, en el cual se establece “que ninguna confesión tendrá carácter oficial”<sup>20</sup>. Además, los argumentos hicieron énfasis en la importancia de la laicidad para el logro de gobiernos locales más democráticos. El proyectista, asimismo, manifestó que se tomaba la medida “para salvaguardar la institucionalidad jurídica del Legislativo”<sup>21</sup>. La resolución se aprobó con 11 votos de los 12 integrantes de la Junta Municipal. Esto constituye un precedente necesario a nivel municipal.

20 Última Hora, 5 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimohora.com/carmen-del-parana-deja-ser-ciudad-dios-provida-y-profamilia-n2783360.html>.

21 ABC Color, 5 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/carmen-del-parana-ya-no-es-ciudad-de-dios-1766080.html>.

## REPERCUSIONES EN LA SOCIEDAD: EL AUGE DE EXPRESIONES Y ACCIONES DE INTOLERANCIA

**PROHIBICIÓN DE MARCHA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS LESBIANAS, GAYS, PERSONAS TRANS, BISEXUALES E INTERSEXUALES (LGTBI) EN HERNANDARIAS**<sup>22</sup>. “Yo no puedo permitir que vengan por la calle actuando inoralmente”, afirmó el intendente de Hernandarias, Rubén Rojas, haciendo énfasis en la prohibición de una Marcha LGTBI en la localidad<sup>23</sup> que, de acuerdo a sus manifestaciones, se sustenta en la declaración de la ciudad como “provida y profamilia”<sup>24</sup>. “Ellos [sic] pueden hacer lo que quieren en su casa, alquilen un lugar; pero en el espacio público, no”, insistió<sup>25</sup>.

A pesar de las represalias previas a nivel municipal y el ejercicio de arbitrariedad del intendente, que contó con el respaldo de ciertos movimientos religiosos locales, la Marcha finalmente se llevó a cabo. La misma atravesó violentos incidentes, en los cuales miembros de las organizaciones LGTBI fueron agredidos física y verbalmente<sup>26</sup>. Grupos contrarios a las demandas de las personas manifestantes, autodenominados “provida y profamilia”, se congregaron en el lugar y arremetieron con gritos, insultos, piedras, huevos y petardos<sup>27</sup>. Incluso, intentaron cubrir con una tela el sitio establecido para el acto final de la Marcha. Al ser interpelado por los hechos de violencia, el intendente los justificó diciendo que, ante la prohibición inicial, la manifestación se constituyó un “acto de provocación y falta de respeto”<sup>28</sup>.

Es indudable que la violencia se desató gracias a la rienda suelta institucional brindada por el Municipio a través de su máximo representante, legitimando de esta manera un enfrentamiento social a nivel local que únicamente refuerza las expresiones y acciones de intolerancia, no solamente al pensamiento de ciertos grupos sociales, sino a su propia existencia, integridad y visibilidad.

**INTENTO DE PROHIBICIÓN DE UNA MARCHA EN ENCARNACIÓN.** De manera similar a Hernandarias, en Encarnación, el intendente Luis Yd intentó prohibir

22 Para un mayor análisis del caso, ver el artículo de discriminación por orientación sexual, identidad, expresión de género y características sexuales del capítulo de Igualdad.

23 Última Hora, 28 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/polemica-prohibicion-marcha-lgbt-hermandarias-n2846352.html>.

24 ABC Color, 27 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/09/27/intendente-prohibe-una-marcha-lgbt-en-hermandarias/>.

25 Ibidem.

26 Hoy, 29 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/lgbt/amedrentan-y-agreden-a-activistas-durante-marcha-lgbti-en-hermandarias-hay-heridos>.

27 ABC Color, 30 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresia/interior/2019/09/30/marcha-por-la-diversidad-sexual-deja-violentos-incidentes-en-hermandarias/>.

28 ABC Color, 30 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/09/30/marcha-lgbt-intendente-justifico-agresion-de-los-provida/>.

la realización de la Marcha LGTBI en esa ciudad. “Si bien estamos en tiempo de democracia no se puede perseguir a quien piense diferente [sic] si hay reglas de comportamiento en la vía pública, y por ello nosotros no acompañamos ni vamos a autorizar algo que promueva algo contrario a la creencia mayoritaria”<sup>29</sup>, manifestó.

La idea de que únicamente las ideas “mayoritarias” tienen cabida en una sociedad democrática es preocupante, pues anula la diversidad de ideas que es base de la cultura de laicidad.

**EXPRESIONES DE ODIOS EN CIUDAD DEL ESTE.** Por otra parte, en octubre, luego de la agresión sufrida por activistas en Hernandarias, en Ciudad del Este se llevó a cabo un festival por la libertad. Este evento sufrió la agresión de Celso Miranda, alias “Kelembu”, concejal municipal de Ciudad del Este, junto con un grupo de personas<sup>30</sup>. En esta ocasión, ni siquiera se esbozó un intento de explicación de la agresión a la actividad pacífica que se estaba desarrollando. Por su parte, la concejala del departamento de Alto Paraná, Sandra Miranda, justificó la actitud de “Kelembu” y manifestó que está muy de acuerdo con que se prohíba ese tipo de manifestaciones. Exigió que las personas manifestantes “guarden compostura” y que pidan “derechos que no existen”<sup>31</sup>. Con relación a las agresiones en Hernandarias, Miranda sugirió que las personas heridas “se habían autolesionado”<sup>32</sup>. Estas actitudes refuerzan la idea no solo de que la “mayoría” tiene derecho a “silenciar” a la minoría, sino que la violencia está justificada cuando hay ideas disidentes de las de estos grupos que se pretenden mayoritarios.

**UNA NUEVA CIUDAD DECLARADA “PROVIDA Y PROFAMILIA”.** El municipio de Presidente Franco (departamento de Alto Paraná) declaró a la ciudad “provida y profamilia”<sup>33</sup>. En el *Considerando* de la resolución, la Junta Municipal manifiesta que “es primordial preservar los valores que sustentan la familia como instituto fundamental, defender la vida y estar a favor de la dignidad de todo ser humano sin importar su condición”. Asimismo, se proclama que “en lugar de amenazar a nuestras familias y nuestros valores, debemos trabajar continuamente para identificar, educar y movilizar a los ciudadanos [sic] a la acción social y política para que de manera eficaz se pueda defender la vida y la familia”. La resolución no es clara en cuanto a cuáles podrían ser esas amenazas, pero sí se puede afirmar que subyace el pensamiento de que hay, o una falsa idea de que hay valores compartidos por toda la sociedad o

29 Primera edición, 29 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.primeraedicion.com.ar/nota/100169343/pese-a-la-negativa-de-id-la-comunidad-lgbt-marcha-esta-tarde-en-encarnacion/>.

30 ABC Color, 27 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/2019/10/27/kelembu-intenta-censurar-evento-lgbt-con-violencia/>.

31 ABC Color, 8 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/08/me-parece-perfecto-que-sea-prohibida-afirma-concejal-con-respecto-a-nueva-marcha-lgbt-en-cde/>.

32 Vanguardia, 1 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.vanguardia.com.py/2019/10/01/concejala-insinua-que-heridos-se-autolesionaron/>.

33 Resolución 1137/19 del 11 de noviembre de 2019.

de que hay unos valores que se pretenden mayoritarios que deben ser “defendidos” frente a una amenaza.

## LA FE ES PRIVADA PERO EL GASTO ES PÚBLICO

En el periodo del informe, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) abrió llamados a licitación para construir, refaccionar o mantener iglesias (Cuadro 1) por un total de 16.483.032.149 guaraníes<sup>34</sup>, lo que constituye 5.226.296.528 guaraníes más que en el periodo anterior (Cfr. Moragas y Pereira, 2018: 410). Como referencia, el presupuesto total aprobado para el Ministerio de la Mujer es 25.990.634.470 guaraníes<sup>35</sup>, lo que significa que los llamados realizados en el periodo del informe constituyen solo 9.507.602.321 guaraníes menos que el presupuesto destinado a un Ministerio encargado de velar por los derechos de las mujeres, la mitad de la población paraguaya. Estas cifras son una muestra del real interés estatal en profundizar sus relaciones con las Iglesias, principalmente la católica.

**Cuadro 1. Licitaciones abiertas para construcción/refacción/mantenimiento de iglesias (en guaraníes). Octubre 2018 a octubre 2019**

N.º de llamado	Entidad	Modalidad	Nombre del llamado	Fuente de financiamiento	Monto (en guaraníes)
352669	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)	LPN - Licitación Pública Nacional	Llamado MOPC N.º 89/2018 Licitación Pública Nacional para los trabajos de restauración y puesta en valor de la iglesia de Yabebry - Misiones.	Fonacide*	4.554.972.340
353272	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)	LPN - Licitación Pública Nacional	Llamado MOPC N.º 102/2018 Licitación Pública Nacional para los trabajos de restauración en el sector de la sacristía y obras exteriores de la iglesia de San Buenaventura de la ciudad de Yaguarón - ad referendum al PGN 2019.	Fonacide	2.788.845.158

34 Monto total de llamados a licitación de acuerdo a lo detallado en el Cuadro 1.

35 Digesto Legislativo. Presupuesto General de la Nación para el año 2019, Ley N.º 6248/19. Disponible en [http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/ley%206258-2019%20presupuesto%202019%20articulados\(1\).pdf](http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/ley%206258-2019%20presupuesto%202019%20articulados(1).pdf).

353882	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)	CO - Concurso de Ofertas	Llamado MOPC N.º 106/2018 Licitación por concurso de ofertas para los servicios de fumigación de la iglesia de Santísima Trinidad**.	Fuente 10***	171.628.000
364151	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)	CO - Concurso de Ofertas	Llamado MOPC N.º 28/2019 Licitación por concurso de ofertas para el servicio de fumigación de las iglesias de Yaguarón, Santísima Trinidad y Altos - segunda convocatoria.	Fuente 10	461.944.000
365856	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)	LPN - Licitación Pública Nacional	Llamado MOPC N.º 71/2019 Licitación pública nacional para los trabajos de restauración en el sector sacristía y obras exteriores de la iglesia de San Buenaventura de la ciudad de Yaguarón****.	Fonacide	8.409.642.651
368778	Municipalidad de Raúl Arsenio Oviedo	CD - Contratación Directa	Construcción de un tinglado en la iglesia Betel y remodelación de la iglesia Inmaculada Concepción de María.	Fuente 30	96.000.000

\* Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo, destinado a programas de educación, salud e infraestructura.

\*\* La licitación fue cancelada por la convocante.

\*\*\* Fuente 10 - Recursos del tesoro. Comprende los ingresos provenientes de la recaudación ordinaria de los ingresos corrientes, tributarios y no tributarios y los ingresos de capital de carácter general y todos aquellos que no tienen destinación específica preestablecida.

\*\*\*\* El llamado fue impugnado.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del buscador de licitaciones de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas<sup>36</sup>.

Como se ve en el Cuadro 1, la mayor parte de los llamados los realizó el MOPC. Adicionalmente, puede apreciarse que varias de las fuentes de financiación corresponden al Fonacide, lo que resulta muy preocupante, considerando las necesidades de infraestructura que persisten en el sector de educación. Aunque pudiera tomarse en consideración que algunas de las iglesias recep-

toras de los trabajos de licitación podrían ser patrimonio histórico o cultural, resulta llamativo que se prioricen estos llamados cuando este año la Presidencia declaró en situación de emergencia la infraestructura física de los establecimientos educativos del Paraguay<sup>37</sup>.

## CONCLUSIONES

Las declaraciones “provida y profamilia” profundizan en la práctica la cultura del odio entre la ciudadanía. Justamente, en el periodo de este informe, los discursos de odio provenientes de autoridades en todos los niveles estatales legitimaron la violencia y la agresión, principalmente contra las personas LGTBI.

Asimismo, el Estado siguió utilizando el presupuesto público para mejorar las condiciones edilicias de las Iglesias católica y evangélica, dejando de lado otro tipo de inversiones más necesarias para atender necesidades y problemáticas sociales, como la educación, por ejemplo.

## RECOMENDACIONES

Debido a que recomendaciones formuladas en años anteriores no se han considerado (Cfr. Moragas y Pereira, 2018), a continuación, se reiteran varias de ellas.

- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo establece la Constitución Nacional (art. 24).
- Limitar el gasto público en infraestructura de las iglesias y, en general, en actividades de las iglesias.
- Aplicar los principios de equidad de género y no discriminación incluidos en la Ley Orgánica Municipal en las acciones, programas e iniciativas de los municipios.
- Derogar las declaraciones de las cámaras del Congreso como “provida y profamilia”, así como el Frente Parlamentario por la vida y la familia de la Cámara de Diputados.
- Derogar las resoluciones municipales que declaran a diversos municipios como “provida y profamilia”.

---

37 ABC Color, 23 de abril de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/declaran-emergencia-las-instituciones-educativas-1807465.html>.

## BIBLIOGRAFÍA

López Vigil, María (s/f). ¿Qué significa vivir en un *Estado laico* y en una *cultura laica*? ¿Cómo tener *conciencia laica*? Managua: Católicas por el derecho a decidir.

Moragas, Mirta y Pereira, María M. (2018). Fe privada, cuentas públicas. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 406-412). Asunción: Codehupy.

CAPÍTULO 4

# DERECHOS POLÍTICOS





DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

# ¿REPUNTARÁ EL EJERCICIO DEL VOTO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES?



En este año 2019, ya se ha dado formalmente inicio a un nuevo proceso electoral, con la emisión y puesta en marcha, por parte del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), del cronograma para la elección de intendentes/as e integrantes de juntas municipales. Cada elección constituye un escenario central en el ejercicio del derecho a la participación política. Por la relevancia que una elección tiene para el ejercicio de este derecho, es importante poner como punto fundamental de análisis el descenso en el porcentaje de la ciudadanía que viene votando en varias de las últimas elecciones. ¿Podrá el desbloqueo de listas contribuir a repuntar la participación política de la ciudadanía en las próximas elecciones municipales?

**Enrique Gauto Bozzano**

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

## INTRODUCCIÓN

La participación política encuentra su enmarque dentro de los derechos políticos, los cuales por una parte implican el derecho a incidir en la toma de decisiones de las autoridades e instituciones estatales, y por otra parte el derecho a postularse y acceder a cargos de elección popular. La Constitución Nacional brinda un marco general a los derechos políticos en el artículo 117:

Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas.

En el presente artículo se presenta primeramente el marco normativo relativo a los derechos políticos. Posteriormente, se desarrolla la situación, durante el periodo del presente informe, de cinco temas vinculados al derecho a la participación política en el país, y finaliza con algunas conclusiones y recomendaciones orientadas a mejorar las condiciones para el ejercicio de este derecho.

## MARCO JURÍDICO

En lo que respecta al marco normativo nacional sobre los derechos políticos, la Constitución Nacional consagra a los derechos políticos en diversos artículos. En términos más generales, otorga un marco general a los mismos con el artículo 1, el cual establece la forma de Estado y de Gobierno; así también con el artículo 3, el cual dispone que el pueblo ejerce el poder público por medio del sufragio. Mientras tanto, el artículo 65 da un marco a los derechos políticos de los pueblos indígenas, ya que en él se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país.

De forma más específica, la Constitución Nacional enmarca a los derechos políticos en los artículos 117 al 126. El ya expuesto artículo 117 constituye un marco conceptual muy claro sobre estos derechos. En cuanto a los artículos siguientes, el 118 establece el sufragio como un derecho, deber y función pública del elector, mientras que el 119 hace referencia al sufragio en las organizaciones intermedias. El artículo 120 indica quiénes son electores, y considerando el referéndum del año 2011, incluye también como electores a los paraguayos residentes en el exterior. En los artículos 121 y 122 se hace mención del referéndum, en tanto que el 123 aborda la iniciativa popular. Y todo lo referente a los partidos políticos (naturaleza, funciones, libertad de asociación en los mismos y tipos de prohibiciones respecto a dichas agrupaciones) se encuentra en los artículos 124 al 126.

Finalmente, dentro del marco normativo nacional respecto a los derechos políticos, se encuentran varios artículos del Código Electoral (Ley N.º 834/96) y de la Ley Orgánica Municipal (Ley N.º 3966/10). Así también, es importante hacer mención, dentro del marco legal nacional que hace a los derechos políticos, de dos leyes relativas al financiamiento político, puesto que ello está directamente relacionado al funcionamiento de partidos y movimientos políticos como espacios de participación política: las Leyes N.º 4743/12 y N.º 6167/18.

En relación al marco normativo internacional sobre los derechos políticos, a continuación se indican las normativas en cuestión, todos ellos correspondientes a pactos y convenciones que el Estado paraguayo ha ratificado y que, por tanto, son leyes vigentes en el país:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N.º 5/92), artículo 25.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, también llamada Pacto de San José de Costa Rica (Ley N.º 1/89), artículo 23.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) (Ley N.º 1215/86). Al ratificarla, el Estado paraguayo se comprometió a remover los obstáculos para la participación de las mujeres en la vida pública y política, en igualdad de condiciones con los varones (artículo 7 y artículo 11, inciso c).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también llamada Convención de Belém do Pará (Ley N.º 605/95). Con la ratificación de este instrumento, el Estado nuevamente adopta el compromiso realizado con la ratificación de la CEDAW. En Belém do Pará, el derecho de las mujeres a la igual protección ante la ley se traduce en la obligación por parte del Estado en garantizarlo (artículo 4, inciso j).
- Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Ley N.º 3452/08). La ratificación de esta Convención hizo que el Estado paraguayo se comprometiera a asegurar la participación de las y los trabajadores/as migrantes y sus familiares en los asuntos públicos, incluido el derecho al voto.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley N.º 3540/08). Con su ratificación, el Estado paraguayo se compromete a garantizar a todas las personas con discapacidad sus derechos políticos, conforme al artículo 29.

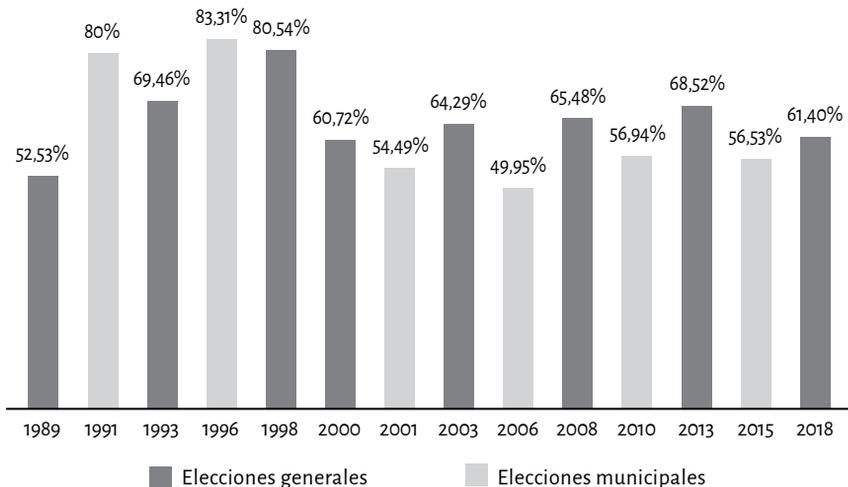
- Convención sobre los Derechos del Niño (Ley N.º 57/90). En su artículo 12, contempla el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser escuchados y a que su opinión sea debidamente tenida en cuenta.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN DESCENSO EN LOS ÚLTIMOS PROCESOS ELECTORALES<sup>1</sup>

En las elecciones generales y departamentales realizadas en abril de 2018, datos del TSJE indican que votó el 61,40% de las y los ciudadanos/as que formaron parte del padrón electoral. Observando este dato, así como los correspondientes a todos los demás comicios del periodo democrático (Gráfico 1), se pueden hacer varias lecturas. Una de ellas es que, si se incluye a las elecciones para vicepresidente llevadas a cabo en el año 2000 como elecciones generales, los comicios de abril de 2018 arrojaron la tercera participación electoral más baja entre las ocho elecciones generales realizadas desde mayo de 1989 en adelante. Y el descenso observado en la participación electoral en abril de 2018 es importante respecto a los comicios del 2013: siete puntos porcentuales menos.

**Gráfico 1. Participación electoral en comicios de 1989 a 2018\***



\* Por una cuestión de clasificación, las elecciones para vicepresidente realizadas en el año 2000, en este gráfico, son consideradas como elecciones generales.

Fuente: Los datos de 1989 y 1993 corresponden a la entonces denominada Junta Electoral Central (JEC). La fuente del dato de 1991 es del diario Última Hora (noticia del 22 de noviembre de 2006, que contenía datos de 1991 basados en los medios de comunicación). Los datos de todas las demás elecciones fueron tomados del sitio web del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), [www.tsje.gov.py](http://www.tsje.gov.py), y del sitio [datosabiertos.tsje.gov.py](http://datosabiertos.tsje.gov.py), también correspondiente al TSJE.

1 El término *participación electoral* se refiere al porcentaje de ciudadanos y ciudadanas que votaron en una elección, respecto al total de ciudadanas y ciudadanos que formaron parte del padrón de dicha elección.

Otra lectura, esta vez respecto a elecciones municipales, es que en los últimos cuatro comicios la participación electoral estuvo muy lejos de las alcanzadas en los comicios de los años 1991 y 1996, en los cuales se tuvo un 80% y 83,31%, respectivamente.

El descenso observado en la participación ciudadana en los últimos procesos electorales es un asunto que debe ser motivo de preocupación de los diferentes actores que hacen al sistema electoral paraguayo. Y es un tema que debe ser analizado minuciosamente por los mismos, con miras a la adopción de medidas que contribuyan al aumento de la cantidad de ciudadanas y ciudadanos que voten en los diferentes comicios. Haciendo una última lectura a partir de los datos presentados en el Gráfico 1, se puede notar que la participación electoral en los últimos cuatro comicios generales ha sido mayor a la que se dio en las cuatro últimas elecciones municipales.

## **REFORMA ELECTORAL: SIGUEN PENDIENTES MUCHOS PUNTOS**

El desbloqueo de listas y el voto electrónico son dos nuevos aspectos que se han incorporado a la normativa electoral paraguaya<sup>2</sup>. Pero varios otros puntos no han sido abordados, sobre todo considerando que durante el segundo semestre del año 2018 ha habido mucho movimiento en cuanto al debate en torno a propuestas de modificación de la normativa electoral.

En septiembre de 2018, desde el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior se dio inicio a una mesa de diálogo en la que participaron diversas organizaciones políticas y de la sociedad<sup>3</sup>, la cual tuvo reuniones que culminaron en noviembre de dicho año. Mientras tanto, a nivel del Poder Legislativo, en agosto de 2018, se conformaron comisiones especiales para el estudio de la Reforma Electoral, en ambas Cámaras. En el caso de la Comisión Especial del Senado, la misma emitió un documento final en fecha 31 de octubre de 2018, titulado “Estudio y análisis de los proyectos presentados ante la Honorable Cámara de Senadores”<sup>4</sup>.

En la Mesa convocada por el Ministerio del Interior y la Comisión Especial del Senado se abordaron temas bastante similares en ambos espacios (Cuadro 1)<sup>5</sup>.

2 Lo relativo al desbloqueo de listas y al voto electrónico será abordado más adelante en este mismo artículo.

3 Según el Informe final de esta Mesa de diálogo, elaborado por el Ministerio del Interior, 59 organizaciones/entidades participaron en los diferentes encuentros/reuniones de este espacio. Entre ellas se encuentran organizaciones políticas (partidos, movimientos, concertaciones), organizaciones de la sociedad civil, organismos vinculados a iglesias y universidades.

4 Documentos de la Comisión Especial del Senado para el estudio y reforma del Código Electoral paraguayo. Disponibles en <http://silpy.congreso.gov.py/comision/100930>.

5 De acuerdo al Informe final de la Mesa de diálogo convocada por el Ministerio del Interior, dicho Ministerio (el cual elaboró dicho informe) tuvo en cuenta los temas que iban a ser abordados por la Comisión Especial del Senado, para hacer la propuesta final de temas a ser tratados en el ámbito de la Mesa, de modo que lo abordado en la Mesa sea un insumo que pudiera ser considerado con tiempo por parte de dicha Comisión del Senado.

### Cuadro 1. Temas tratados en la mesa de diálogo del Ministerio del Interior y la Comisión Especial del Senado

Mesa de diálogo convocada por el Ministerio del Interior	Comisión Especial del Senado
Desbloqueo de listas.	Desbloqueo de listas.
Escrutinio electrónico.	Urnas electrónicas en los procesos de votación y escrutinio.
Integración de mesas receptoras de votos.	Integración de mesas receptoras de votos.
Forma de confección de actas electorales.	Identificación biométrica de electores.
Voto de personas discapacitadas y privadas de libertad.	Derecho al voto para personas no videntes y personas privadas de libertad sin condena.
Identificación biométrica.	
Subsidios electorales y aportes estatales.	Trasporte público gratuito en los días de elecciones.
	Subsidio electoral y aporte estatal.

Fuente: Informe "Proceso de diálogo Reforma Electoral", elaborado por el Ministerio del Interior. Noviembre de 2018. Documento "Estudio y análisis de los proyectos presentados ante la Honorable Cámara de Senadores", de la Comisión Especial del Senado para el estudio y reforma del Código Electoral paraguayo.

En numerosos artículos sobre el derecho a la participación política, publicados en los Informes de DD.HH. de años anteriores, se recomendó la necesidad de realizar una reforma integral de la normativa electoral paraguaya. Con la creación de las tres instancias citadas en el segundo semestre del año 2018, parecía que finalmente se estaban dando las condiciones para que la espera concluyera, y así finalmente se realice la tan necesaria reforma. El desbloqueo de listas y el voto electrónico, sin duda, son aspectos que impactan en gran medida en el sistema electoral, pero muchos otros temas han quedado sin tratarse en el periodo que abarca este informe, siendo algunos de ellos: el modo de conformación de las mesas receptoras de votos, el transporte público gratuito en el día de elecciones, la continuidad o no de la existencia de las juntas cívicas, la habilitación del voto para personas privadas de libertad sin condena.

Ya con un proceso electoral en curso, resulta en general no recomendable introducir a la normativa electoral cambios que requieren mucho tiempo de

preparación para ser implementados. Pero hay, como mínimo, dos aspectos que no requerirían ya de tantos preparativos para aplicarlos, y respecto a los cuales sería importante que los Poderes Legislativo –aprobando– y Ejecutivo –promulgando– obren con celeridad para que puedan ser implementados en las elecciones municipales de 2020:

- **Transporte público gratuito en el día de las elecciones.** Puede contribuir a aumentar la participación de ciudadanos y ciudadanas que emitan su voto, y a desalentar la aún arraigada y negativa práctica en algunos partidos de transportar a personas hasta los locales de votación, práctica que forma parte de un esquema de coacción/presión para votar por los candidatos/as de dicha agrupación política<sup>6</sup>.
- **Voto de personas privadas de libertad sin condena.** En agosto de 2019, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), encargado del monitoreo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, emitió sus observaciones finales dirigidas al Estado paraguay, en el marco del examen del informe presentado por el Estado respecto al nivel de cumplimiento de las obligaciones establecidas en el citado Pacto. Los párrafos 38 y 39 del documento de observaciones expresan cuanto sigue:
  38. Si bien el Comité toma nota de la existencia de un proyecto de ley para eliminar la restricción en el derecho al voto de las personas privadas de libertad y las personas sordas contenidas en el artículo 91 del Código Electoral, le preocupa el retraso en la aprobación de este (art. 25).
  39. El Comité recomienda al Estado parte finalizar el proceso de modificación del artículo 91 del Código Electoral para garantizar así el derecho al voto de las personas privadas de libertad y las personas sordas<sup>7</sup>.

En tal sentido, tanto un proyecto de reforma electoral preparado por una Comisión conformada por el TSJE y presentada en la Cámara de Diputados en el año 2014, como el documento final emitido a finales de octubre de 2018 por la ya citada Comisión Especial del Senado, contemplan la propuesta de eliminar el inciso d) del artículo 91 del Código Electoral. En dicho inciso se encuentra la disposición de prohibir el voto a las personas privadas de libertad que no tengan condena. Además, como parte del proceso que puede

6 En las elecciones municipales 2015, Decidamos, a partir de una muestra elaborada, realizó un sondeo a electores/as, siendo una de las preguntas: cómo llegó el/la ciudadano/a al local de votación. Los resultados del sondeo arrojaron que el 43,5% de los que respondieron al sondeo contestó que fue trasladado/a por un operador político. Informe disponible en [https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/11/Una-mirada-al-civismo-electoral\\_compressed.pdf](https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/11/Una-mirada-al-civismo-electoral_compressed.pdf). Página 4.

7 Párrafos 38 y 39 del documento de Observaciones Finales del Comité de DD.HH. de la ONU sobre el cuarto informe periódico del Paraguay. Documento de fecha 20 de agosto de 2019. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en).

contribuir a la implementación inmediata de este derecho para dichas personas, el TSJE y el Ministerio de Justicia han venido trabajando en un censo de personas privadas de libertad<sup>8</sup>.

La misma observación del Comité de DD.HH. también hace referencia a las personas con discapacidad auditiva. Para dar cumplimiento a esta recomendación del Comité, es necesaria la eliminación del inciso b) del mismo artículo 91, ya que en él se establece que no podrán ser electores “los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito o por otros medios”<sup>9</sup>. Si bien desde recientes comicios la Justicia Electoral ya viene implementando procedimientos para que puedan votar personas con distintos tipos de discapacidad –incluyendo discapacidad auditiva–<sup>10</sup>, se hace necesaria la eliminación del citado inciso b) del artículo 91 del Código Electoral, para dejar definitivamente de lado una disposición legal claramente discriminatoria. Además, ello puede contribuir a fortalecer las acciones que ya se están aplicando para que personas con diferentes tipos de discapacidad puedan ejercer el voto.

## **DESBLOQUEO DE LISTAS Y VOTO ELECTRÓNICO DESDE LAS MUNICIPALES 2020**

El 23 de mayo de 2019 fue promulgada la Ley N.º 6318/19, la cual modifica el sistema de listas: las mismas, anteriormente cerradas y bloqueadas, con esta ley pasan a ser cerradas y desbloqueadas. Esta ley tiene alcance para todas las listas que compitan en elecciones: Diputación, Senado, Juntas Departamentales, Parlasur, Juntas Municipales y listas para Convención Nacional Constituyente. Asimismo, de acuerdo a la Ley N.º 6318/19, el sistema de listas cerradas desbloqueadas también debe aplicarse en elecciones internas de las agrupaciones políticas y en comicios de las organizaciones intermedias. El desbloqueo de listas trae consigo lo que se denomina voto preferencial, que en el caso de esta ley en particular implica que, en el caso de no votar en blanco, el/la ciudadano/a deberá votar a un/a candidato/a de una lista (voto preferencial obligatorio), voto que a su vez también se adjudica a la lista en la que se encuentra el candidato:

Para el efecto, el elector votará al candidato de su preferencia dentro de la casilla del Partido, Movimiento Político, Concertación o Alianza de su preferencia<sup>11</sup>.

8 TSJE. Disponible en <https://tsje.gov.py/noticias/leer/7545-convenio-entre-el-tsje-y-el-ministerio-de-justicia-actualizara-datos-de-reclusos-a-nivel-pais.html> / <https://tsje.gov.py/noticias/leer/8142-pte--del-tsje-y-ministro-de-justicia-inauguran-sistema-digital-de-registros-de-la-poblacion-de-las-penitenciarias.html>.

9 Redacción actual del inciso b) del Código Electoral paraguayo.

10 Para más información, ver la iniciativa “Voto accesible” en el siguiente enlace, que se encuentra dentro del sitio web del TSJE <https://www.tsje.gov.py/voto-accesible.html>.

11 Segundo párrafo de la nueva redacción dada por la Ley N.º 6318/19 al artículo 258 del Código Electoral.

Igualmente, esta ley dispone que la cantidad de votos preferenciales que reciban las distintas candidaturas servirá para determinar el orden final que las personas votadas ocuparán dentro de la lista de la agrupación política. Con posterioridad a la definición de este orden, se aplica el sistema D'Hondt, de la misma forma que viene implementándose elección tras elección.

El desbloqueo o no de listas cerradas ha sido, y sigue siendo, tema de debate en muchos países. Por un lado, se encuentra la postura de que el desbloqueo puede permitir que la ciudadanía pueda tener una mayor posibilidad de elegir realmente a personas idóneas para ocupar cargos electivos; y por otro lado está la visión, a partir de experiencias observadas de algunos países, de que el desbloqueo ha desgastado internamente a las agrupaciones políticas y ha traído conflictos al interior de ellas, en vista de que la competencia ya no es entre agrupaciones, sino entre los mismos candidatos/as de una agrupación<sup>12</sup>. Sin dejar de lado este rico debate que se seguirá dando al respecto a las fortalezas y debilidades del desbloqueo, un aspecto que seguirá siendo fundamental es que los partidos y movimientos políticos, yendo ya al caso del país, deben apuntar a ser espacios reales de una participación política concordante con principios democráticos. Sin embargo, si las agrupaciones políticas apuntan en sentido contrario, ello podría implicar que habrá escasez de candidaturas que puedan interesar a muchos/as ciudadanos/as, y así el voto preferencial no tendrá el efecto positivo que se desea que tenga, que es apuntar a la elección de personas idóneas para los cargos en cuestión.

Para la implementación del voto preferencial, la Ley N.º 6318/19 establece, en su artículo 3, la incorporación de sistemas de voto electrónico:

El Tribunal Superior de Justicia Electoral arbitrará los medios necesarios para una eficiente implementación del sistema de votación y escrutinio establecido en la presente Ley.

Para el efecto deberá disponer la utilización de sistemas de voto electrónico, incluidos sistemas de voto electrónico que expidan una versión impresa del voto emitido por el elector, la que acto seguido, debidamente firmado por las autoridades de mesa, será depositada por el elector en las urnas convencionales previstas para el voto con papeletas o boletines, los cuales deberán quedar debidamente resguardados<sup>13</sup>.

La incorporación de la tecnología para la emisión del voto también ha sido y sigue siendo objeto de debate, tanto a nivel nacional como internacional. En tal sentido, varios especialistas y entidades que abordan este tema han se-

12 Al respecto, ver declaraciones de Guzmán Ibarra, sociólogo y analista de temas electorales, en <https://www.ultimahora.com/con-el-desbloqueo-la-puja-ya-no-sera-partidos-sino-dentro-ellos-n2822997.html> (Última Hora, 2 de junio de 2019) y de Delia Ferreira, presidenta de Transparencia Internacional, en <https://www.ultimahora.com/urna-electronica-destruye-la-garantia-constitucional-del-secreto-el-voto-n2841340.html> (Última Hora, 1 de septiembre de 2019).

13 Texto completo del artículo 3 de la Ley N.º 6318/19.

ñalado numerosas objeciones respecto a la introducción de tecnología para emitir el voto<sup>14</sup>. Una de dichas objeciones tiene que ver con la posibilidad de vulneración del secreto del voto, dado que, desde el momento que hay intervención de la tecnología, se puede llegar a identificar por cuál o cuáles candidatos/as votó un elector; mientras que otra objeción tiene que ver con la posibilidad de la alteración del sentido del voto de la ciudadanía, es decir, que el voto que fue dado a un candidato o candidata termina siendo cargado para otra u otro candidato. Referentes del TSJE, ante estas objeciones, han manifestado que se darán garantías para el respeto íntegro al derecho al voto de las y los ciudadanos<sup>15</sup>. De todas formas, es esencial un trabajo cercano entre el TSJE, agrupaciones políticas y especialistas en informática, para brindar, dentro de lo posible, las mejores condiciones para que la ciudadanía tenga garantizados todos los principios que hacen al derecho al voto, entre ellos el voto secreto, y asegurar que el voto se asigne a los/as candidatos/as por los que efectivamente ha votado.

Una cuestión que es fundamental dentro de este proceso es que, si bien la nueva ley establece que los dispositivos de voto electrónico<sup>16</sup> deben expedir una boleta impresa con el voto del ciudadano/a, también habrá participación de la tecnología en el escrutinio para facilitar el conteo, considerando que con el desbloqueo el escrutinio se complejiza. Por ello, aquí es clave el entrenamiento que deberán recibir las y los miembros para desarrollar un proceso de escrutinio público pero con apoyo de la tecnología. Desde el TSJE, se ha señalado que habrá unas 12.000 mesas receptoras de votos en las elecciones municipales de noviembre 2020<sup>17</sup>. Ello implica capacitar a, al menos, 36.000 personas en lo que respecta a la introducción de las máquinas de votación electrónica y a la intervención de la tecnología en el escrutinio.

---

14 A nivel nacional, la organización Tedic (Tecnología y Comunidad) ha planteado sus objeciones respecto a la introducción de la tecnología en el momento de la emisión del voto, y aboga por la asistencia tecnológica para el conteo y escrutinio de votos. Más información en <https://www.tedic.org/carta-sobre-posicionamiento-conjunto-sobre-el-voto-electronico> y en <https://soundcloud.com/tedic-tedic/hablemos-sobre-el-voto-electronico>.

15 “Director de Recursos Electorales ratifica que el voto será secreto con las máquinas de votación”. En <https://tsje.gov.py/noticias/leer/8294-director-de-recursos-electorales-ratifica-que-el-voto-sera-secreto-con-las-maquinas-de-votacion.html> (TSJE, 7 de noviembre de 2019); y “Queremos garantizar el voto secreto, que se garantice que el escrutinio sea público y que la máquina imprima un boletín de voto”, explicó Luis Alberto Mauro, asesor jurídico del TSJE, en diálogo con La Unión, destacando que con estos dispositivos el propio elector podrá ‘auditar su voto’. En <https://www.launion.com.py/tsje-abre-hoy-ofertas-sobre-licitacion-de-maquinas-de-votacion-124965.html> (La Unión, 4 de noviembre de 2019).

16 Posteriormente, el TSJE ha precisado que estos dispositivos se denominan “máquinas de votación” y no “urnas electrónicas”.

17 “El director de Recursos Electorales del TSJE, Luis Salas, explicó que en total habrá 12.000 mesas habilitadas en todo el país para las municipales, y que la institución contará con 3.000 máquinas de votación para capacitaciones, incluso el día mismo de las elecciones”. En <https://www.ultimahora.com/tsje-alquila-maquinas-votos-y-llama-licitacion-internacional-n2845148.html> (Última Hora, 22 de septiembre de 2019).

## **FINANCIAMIENTO POLÍTICO: LA LUPA TAMBIÉN EN LAS CAMPAÑAS PARA ELECCIONES INTERNAS Y DE AUTORIDADES PARTIDARIAS**

En el año 2012 había sido promulgada la Ley N.º 4743/12 “Que regula el financiamiento político”, la cual, según su artículo 1, tiene como objetivo regular la actividad financiera de los partidos políticos, movimientos políticos y alianzas electorales. Dicha ley, además de contar con artículos propios, también modificaba 15 artículos del Código Electoral, relativos a esta temática. La reglamentación de esta ley se dio a través de la Resolución N.º 11/18, emitida en febrero de 2018 por el TSJE.

Dicha ley constituyó un avance importante en materia de control de la actividad financiera de las organizaciones políticas. Pero también es claro que la Ley N.º 4743/12 tiene algunos vacíos. Así, en septiembre de 2018 fue promulgada la Ley N.º 6167/18 “Que modifica varios artículos de la Ley N.º 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificado por la Ley N.º 4743/12 ‘Que regula el financiamiento político’”, que busca cubrir algunos vacíos o limitaciones de la ley del año 2012.

Por ejemplo, si bien la Ley N.º 4743/12 en su artículo 2 establece que la misma es también aplicable a las campañas electorales internas de los partidos para la elección de candidatos/as a cargos electivos varios, en la modificación que hace del artículo 64 del Código Electoral se expresa que “No será necesaria la contabilización de los gastos en que incurrieron los candidatos en elecciones internas”. La Ley N.º 6167/18 nuevamente modifica el artículo 64 del Código Electoral, quedando la redacción de dicho artículo, en su primera parte, así:

**a) En las elecciones internas:**

Los movimientos internos partidarios deberán llevar un registro de los ingresos que percibieron y los gastos en que incurrieron durante todas las campañas electorales internas, incluyendo las elecciones de autoridades partidarias.

Así entonces, la nueva redacción del artículo 64 del Código Electoral, establecida por la Ley N.º 6167/18, instituye expresamente dos aspectos que la Ley N.º 4743/12 no contemplaba: 1) la exigencia de que en las elecciones internas, los movimientos internos deben contar con un registro de ingresos y gastos; y 2) que esta exigencia se aplica también para las elecciones de autoridades de las agrupaciones políticas.

Considerando ya el proceso electoral en curso respecto a las elecciones municipales del 2020, se hace necesario contar, lo antes posible, con una reglamentación de esta nueva ley. En tal sentido, publicaciones varias en la web

del TSJE, en el periodo que abarca este informe, dan cuenta de la labor que viene realizando la Unidad Técnica del Financiamiento Político (estamento del TSJE) para la elaboración de dicho reglamento.

## **ARRANCÓ EL CRONOGRAMA DE LAS MUNICIPALES DEL 2020. ¿CUÁNTO TIEMPO HAY PARA DAR A CONOCER EN FORMA APROPIADA CÓMO SERÁN EL VOTO Y EL ESCRUTINIO DE VOTOS?**

El TSJE, en fecha 21 de marzo de 2019, emitió la Resolución N.º 18/19 “Por la que se aprueba el cronograma electoral para las elecciones de Intendencias y Juntas Municipales del periodo 2020- 2025<sup>18</sup>”. Teniendo en cuenta que la ley que establece el desbloqueo de listas y el voto electrónico fue sancionada y promulgada con posterioridad a la emisión de esta resolución, el 28 de agosto de 2019 el TSJE emite la Resolución N.º 53/19<sup>19</sup>, la cual modifica el cronograma electoral a fin de introducir aspectos relativos al voto electrónico.

De acuerdo al cronograma electoral ya vigente, las elecciones internas simultáneas de las diversas agrupaciones políticas se realizarán el 12 de julio de 2020, mientras que los comicios ya para la elección de intendentes/as e integrantes de juntas municipales tendrán lugar el 8 de noviembre de 2020 en los 255 municipios del país. Y finalmente, las y los intendentes electos, según el cronograma electoral tomarán posesión de cargo el 19 de diciembre de 2020.

La introducción del voto electrónico, así como la incorporación de la tecnología en el escrutinio constituyen grandes desafíos para el TSJE y para las organizaciones políticas. Además, la ley del desbloqueo de listas, que también establece el voto electrónico, dispone que ello debe darse tanto en los comicios internos como en las elecciones de noviembre de 2020, y sobre el 100% de las mesas de votación. Estos desafíos se amplifican considerando la necesidad de que tanto el TSJE respecto a la ciudadanía en general como las agrupaciones políticas respecto a sus afiliados/as, desarrollen un intensivo rol educativo sobre el procedimiento de voto y escrutinio a la luz de esta nueva ley. Rol educativo que debe dirigirse a los ciudadanos y las ciudadanas, y personas que ejercerán la función de miembros de mesa en las elecciones de noviembre de 2020. De acuerdo a declaraciones de referentes del TSJE, las primeras máquinas de votación estarán disponibles en febrero, es decir, 6 meses antes de las elecciones internas, y 9 meses antes de los comicios de noviembre de 2020. Es fundamental que el TSJE y las agrupaciones políticas destinen esfuerzos considerables para que ciudadanos/as y miembros de mesa reciban información y formación suficientes sobre los nuevos procedimientos de voto y escrutinio.

18 Disponible en [http://tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2019-resolucion-tsje\\_18%20\(1\).pdf](http://tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2019-resolucion-tsje_18%20(1).pdf).

19 Disponible en [http://tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2019-resolucion-tsje\\_53.pdf](http://tsje.gov.py/static/ups/legislaciones/2019-resolucion-tsje_53.pdf).

## CONCLUSIONES

El año 2020 trae consigo la realización de las elecciones municipales, en noviembre. Lamentablemente, se llega a un nuevo proceso electoral sin haberse dado la tan necesaria reforma de la normativa electoral. Sería deseable que, apenas concluido este proceso, los diferentes actores políticos prioricen el tratamiento de una reforma electoral integral, que a la vez pueda contribuir a mejorar el porcentaje de participación ciudadana a través del voto en los diferentes comicios.

Pero entrando propiamente en este proceso, el desbloqueo de listas y el voto electrónico, incluyendo en este último la intervención de la tecnología en el escrutinio, son enormes desafíos que deben requerir esfuerzos considerables del TSJE y de las agrupaciones políticas, de manera que las y los ciudadanos, así como aquellos que se desempeñarán como miembros de mesa, tengan suficiente conocimiento de los cambios que se darán en los procedimientos de voto y escrutinio. Este esfuerzo considerable debe darse por parte de estas instancias, al menos por tres razones: por ser una obligación de ellas<sup>20</sup>; por el alto impacto que estos nuevos aspectos traen al proceso electoral; y porque se cuenta con un tiempo reducido para que la información y formación sobre estos temas lleguen en forma apropiada y suficiente a la ciudadanía.

## RECOMENDACIONES

Sobre la Reforma Electoral:

- El Poder Legislativo debe aprobar la gratuidad del transporte público para los días de elecciones, y debe eliminar la prohibición del ejercicio del voto por parte de personas privadas de libertad sin condena, prohibición que se encuentra en el inciso d) del artículo 91 del Código Electoral. El tratamiento y la aprobación de ambos puntos los debe hacer en la brevedad posible, y posteriormente el Poder Ejecutivo debe promulgar estas disposiciones, de manera que ya puedan entrar en vigencia para las elecciones municipales del 2020.
- Si bien la Justicia Electoral ya viene implementando procedimientos para que las personas con discapacidad auditiva puedan votar en elecciones recientes, debe eliminarse el inciso b) del artículo 91, que prohíbe el voto a personas con esta discapacidad, que no sepan darse a entender por escrito o por otros medios.

---

20 En el caso de los partidos políticos, el artículo 124 de la Constitución Nacional menciona que los mismos "deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos".

- Una vez concluido el proceso electoral de los comicios municipales, debe retomarse el debate sobre la aún pendiente reforma integral de la normativa electoral, y en particular el Poder Legislativo debe tener este tema como una prioridad en su agenda.

Sobre el sistema de listas cerradas desbloqueadas y el voto electrónico:

- La Justicia Electoral no solamente debe dar continuidad a las charlas informativas sobre estos temas, sino que debe ampliar los mecanismos informativos y educativos respectivos, de modo que tanto ciudadanos/as como agentes electorales (con particular énfasis en los miembros de mesa) conozcan cómo se ven modificados los procedimientos de voto y escrutinio con el desbloqueo de listas y el voto electrónico.
- Las diversas agrupaciones políticas (partidos, movimientos, alianzas, concertaciones) deben desarrollar también una tarea informativa y educativa sobre estos temas. Y lo deben hacer no solamente por el poco tiempo que falta para las dos jornadas electorales del actual proceso (internas en julio y municipales en noviembre), sino porque la propia Constitución Nacional asigna a las agrupaciones políticas un rol de contribuir a la formación cívica de las y los ciudadanos.

Sobre el financiamiento político:

- El TSJE debe emitir cuanto antes la reglamentación de la Ley N.º 6167/18, la cual amplía y modifica disposiciones de la Ley N.º 4743/12 “Que regula el financiamiento político”, para la efectiva implementación, en el proceso de las elecciones municipales del 2020, de todas las disposiciones legales relativas al control del financiamiento político, incluyendo la implementación de aquellas que hacen a las elecciones internas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comité de Derechos Humanos (2019). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en).
- Galeano, Adelaida y Gauto Bozzano, Enrique (2018). ¿Se viene la tan necesaria y esperada reforma electoral? En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 415-431) Asunción: Codehupy.
- Gauto Bozzano, Enrique (2017). Un nuevo proceso electoral sin reformas legales claves que favorezcan la participación política. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 414-424) Asunción: Codehupy.
- Justicia Electoral. Datos abiertos. Disponible en <http://datosabiertos.tsje.gov.py/>.
- Rivarola, Milda (2016). *Una mirada al civismo electoral. Paraguay, comicios municipales de 2015*. Asunción: Decidamos. Disponible en [https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/11/Una-mirada-al-civismo-electoral\\_compressed.pdf](https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/11/Una-mirada-al-civismo-electoral_compressed.pdf).

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN  
POLÍTICA DE LAS MUJERES

# PARAGUAY, DEJI UDOE TO PUNIONE UJE GAOSI CHEQUEDIE OE IJI CUCHA PAJEPIDODE IJI LATINOAMÉRICA<sup>1</sup>



Paraguay ocupa el puesto 133 de un total de 191 países en el mapa mundial de Mujeres en la Política 2019, con un promedio de 15% de participación femenina en la Cámara de Diputados, uno de los más bajos de Latinoamérica. Su posición en el *ranking* es comparable con Brasil, Colombia y Panamá, países que han quedado rezagados frente a los avances de la región, que mantiene un promedio de 30,6% de mujeres en los Parlamentos, segunda región del mundo –luego de los países nórdicos– con mayor presencia femenina.

**Marcella Zub Centeno**

KUÑA RÓGA

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

<sup>1</sup> Paraguay, entre los países con más baja representación política de mujeres en Latinoamérica (traducido al idioma ayoreo por Taguide Picanerai).

## INTRODUCCIÓN

Hace 100 años, el senador republicano Telémaco Silvera presentó el primer proyecto de ley ante el Congreso para reconocer los derechos civiles y políticos de las mujeres (Monte, 2011). Telémaco murió en 1931 y el derecho al voto de las mujeres recién fue reconocido en Paraguay en 1961, 42 años después.

Hoy, a 100 años del primer proyecto, 58 del reconocimiento del derecho al voto de las mujeres y 30 años de democracia, el *ranking* mundial de Mujeres en la Política 2019, elaborado por ONU Mujeres y la Unión Interparlamentaria de mujeres (IPU)<sup>2</sup>, ubica a Paraguay entre los tres países de la región con menor participación femenina en cargos de decisión. Sin embargo, la región americana mantiene el segundo mayor promedio de mujeres en los Parlamentos, con el 30,6%. Esta situación no ha sido casual, pues ya son nueve los países que han adoptado leyes de paridad: México, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Panamá<sup>3</sup>, Ecuador, Bolivia, Argentina y recientemente Perú.

El presente informe se centra en hacer una revisión del marco normativo respecto a los derechos políticos de las mujeres, retomar los datos en materia de participación política de mujeres en cargos electivos, resultantes de las elecciones generales de 2018<sup>4</sup> y municipales 2015, así como la presencia de mujeres en cargos ministeriales del Poder Ejecutivo y de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente, este informe presenta las iniciativas estatales para impulsar la participación de las mujeres de cara a las elecciones municipales 2020 y el debate a nivel local de la maternidad y paternidad en cargos electivos, presentando testimonios que ejemplifican esta problemática, para concluir con una serie de recomendaciones necesarias para que la igualdad de las mujeres sea “real y efectiva”.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional (CN) garantiza el derecho a la igualdad y a la no discriminación en sus artículos 46, 47 y 48. En concreto, el artículo 48 señala:

El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.

2 Disponible en <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>.

3 Panamá y Honduras han adoptado leyes de paridad solamente al interior de las candidaturas de los partidos políticos, es decir, en las internas, sin que esta disposición se aplique en las listas que se inscriben para el proceso electoral. Esto representa una gran debilidad en el diseño de la legislación.

4 Al no ser un año electoral, no hay variación de los datos informados en el informe de 2018.

Según el artículo 48, el derecho a la igualdad va más allá del reconocimiento declarativo de la igualdad, sino que implica una acción pública del Estado para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, además de la obligación de adoptar medidas –de cualquier tipo– para zanjar, remediar, eliminar los obstáculos que impiden el ejercicio y goce de los derechos. En especial, la Constitución expresa que se facilitará la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida nacional. Además, en el artículo 117, la CN claramente establece que “se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas”.

Como parte de la comunidad internacional, el Estado paraguayo también ha ratificado instrumentos internacionales que reconocen los derechos de las mujeres a igual participación en los espacios de toma de decisiones.

La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) fue ratificada por Paraguay a través de la Ley N.º 1215/86. Por su parte, el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, el Comité CEDAW), en su Recomendación General N.º 23 respecto a la participación política de las mujeres en regímenes democráticos, expresa:

Ningún régimen político ha conferido a la mujer el derecho ni el beneficio de una participación plena en condiciones de igualdad. Si bien los regímenes democráticos han aumentado las oportunidades de participación de la mujer en la vida política, las innumerables barreras económicas, sociales y culturales que aún se le interponen han limitado seriamente esa participación. Ni siquiera las democracias históricamente estables han podido integrar plenamente y en condiciones de igualdad las opiniones y los intereses de la mitad femenina de la población. No puede llamarse democrática una sociedad en la que la mujer esté excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones. El concepto de democracia tendrá significación real y dinámica, además de un efecto perdurable, sólo cuando hombres y mujeres compartan la adopción de decisiones políticas y cuando los intereses de ambos se tengan en cuenta por igual. El examen de los informes de los Estados Partes demuestra que dondequiera que la mujer participa plenamente y en condiciones de igualdad en la vida pública y la adopción de decisiones mejora el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de la Convención (párr. 14, RG N.º 23, 1997)<sup>5</sup>.

Esto implica que los Estados que han ratificado la CEDAW tienen la obligación de adoptar medidas, tanto legales como fácticas, es decir, que impacten en los hechos concretos y en la vida para que hombres y mujeres gocen de los mismos derechos y, en este marco, tienen la obligación de no discriminar a las mujeres, tanto por acción como por omisión:

5 Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/t\\_Global/INT\\_CEDAW\\_GEC\\_4736\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/t_Global/INT_CEDAW_GEC_4736_S.pdf).

[...] La discriminación puede ocurrir cuando los Estados no adoptan las medidas legislativas necesarias para asegurar la plena efectividad de los derechos de la mujer, no aprueban políticas nacionales para alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer y no dan cumplimiento a las leyes pertinentes. [...] (RG N.º 28, 2010, párr. 10.)<sup>6</sup>.

En el **ámbito de participación política**, el Estado paraguayo ha omitido tomar medidas concretas para mejorar la participación y la representación de las mujeres, en especial, la Cámara de Diputados, que rechazó en dos oportunidades el proyecto de Ley de Paridad Democrática.

Igualmente, el Estado paraguayo ratificó por Ley N.º 5/92 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que garantiza, en su artículo 3, el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en el goce de los derechos civiles y políticos. Paraguay también ha suscrito obligaciones similares en instrumentos como la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Declaración y Programa de Acción de Viena, el Programa de Acción de El Cairo y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, entre otros, que contribuyen a establecer el marco jurídico internacional que consagra la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida, incluido el político.

En el **ámbito interamericano**, el Estado paraguayo suscribió también la Convención Americana sobre Derechos Humanos, más conocida como Pacto de San José de Costa Rica (Ley N.º 1/92) que, en su artículo 23, reconoce los derechos políticos de todos los ciudadanos, sin discriminación. Igualmente, suscribió la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres “Convención de Belém do Pará” (Ley N.º 605/95), la cual incluye la violencia física, sexual y psicológica contra la mujer en el ámbito familiar, en la comunidad y/o perpetrada por el Estado (art. 2).

En la legislación nacional, el Código Electoral (Ley N.º 834/96) establece una cuota mínima de participación de mujeres del 20% en las listas internas partidarias, con un mandato de posición de una mujer cada 5 lugares, so pena de no ser inscripta la lista si se viola esta normativa (inc. r, artículo 32). Sin duda, la cuota significó un avance en los derechos de las mujeres en la década de los 90, a pesar de ser una de las más bajas de la región y estar diseñada para aplicarse solo en las listas internas partidarias. No obstante, hoy esa cuota, más que en un piso, se ha convertido en un techo para la participación de las mujeres y la integración de las listas, lo que implica que es necesario revisar esta medida y sancionar mecanismos más eficaces como la paridad democrática.

6 Disponible en [https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CEDAW\\_Recomendaci%C3%B3n\\_General\\_28\\_ES.pdf](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CEDAW_Recomendaci%C3%B3n_General_28_ES.pdf).

En el **ámbito electoral**, en 2019 se aprobó la Ley N.º 6318/19 que modifica varias disposiciones del Código Electoral e incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales. Esta ley se aplica, tanto en las internas partidarias como en las generales, para cargos de convencionales constituyentes, Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Parlamento del Mercosur e integrantes de las juntas departamentales y municipales. La ley incorporó el voto preferencial, es decir, el elector o la electora vota directamente a una persona de la lista de su preferencia. El voto preferencial puede modificar o alterar el orden preestablecido por el movimiento y/o partido, reordenando, conforme las preferencias de voto y mayoría simple, el orden inicial de la lista. Con la nueva ley, la oferta electoral la sigue proveyendo el partido y/o movimiento. Además, si bien el orden puede modificarse con el voto preferente, las campañas se personifican y, con ello, se vuelven más costosas y menos ventajosas para las mujeres (Bareiro, 2004; Archenti, 2008). La nueva normativa tampoco ha incorporado ningún mecanismo para mantener un cupo mínimo de mujeres en los resultados electorales, al menos, después de las internas<sup>7</sup>.

En el **campo del financiamiento** ocurre lo mismo: la Ley N.º 4743/12 y la Ley N.º 6167/18, que regulan el financiamiento político, no disponen de ningún tipo de mecanismo para paliar los sesgos de género en la financiación de las campañas políticas, aun cuando parte de este financiamiento proviene del presupuesto público. Por último, otra legislación importante en materia de participación política de las mujeres es la Ley N.º 5777/16 “De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia”, que reconoce la violencia política como una forma específica de violencia contra las mujeres:

Es la acción realizada contra la mujer que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que la misma participe de la vida política en cualquiera de sus formas y ejerza los derechos previstos en esta Ley (inciso h del artículo 6, Ley N.º 5777/16).

En **términos de políticas públicas**, a finales de 2018 el Estado aprobó el IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024<sup>8</sup>, que tiene por objetivo “avanzar hacia la igualdad real y efectiva, allanando los obstáculos que la dificultan o impiden y eliminando toda forma de discriminación”. El objetivo específico 2 del Plan señala: “Eliminar obstáculos y desarrollar los mecanismos que hagan posible el acceso igualitario y la permanencia de las mujeres en la toma de decisiones públicas en los diferentes Poderes del Estado y en todos los niveles territoriales del Estado paraguayo”. En el eje 3.2., sobre Empoderamiento en la toma de decisión, se fija como meta la representación paritaria de mujeres y hombres en cargos electivos, mediante mecanismos del sistema elec-

7 Cabe destacar que, durante el debate de esta ley, la senadora Lilian Samaniego propuso la paridad en la conformación de las listas. El agregado propuesto fue aprobado por el Senado, pero rechazado nuevamente por la Cámara de Diputados.

8 Aprobado por Decreto N.º 936.

toral que lleven a la igualdad sustantiva y normativa, e igualmente se indica la participación paritaria de mujeres en el Gabinete y en todos los cargos públicos de designación o de confianza<sup>9</sup>. Sin embargo, durante el 2019 no hubo ninguna iniciativa estatal en este sentido.

## RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS

En 2019, el Estado paraguayo recibió dos nuevas recomendaciones<sup>10</sup> en materia de participación política de las mujeres. Una de ellas del Comité de Derechos Humanos, el cual expresó su preocupación por “la aún limitada participación de las mujeres en la vida política y pública y su subrepresentación en los puestos de toma de decisión, en cargos públicos y de elección popular, incluyendo en los órganos judicial, legislativo y ejecutivo” y recomendó:

El Estado parte debe intensificar sus esfuerzos para aumentar la participación de las mujeres en la vida política y pública, así como su representación en el sector público y privado, especialmente en los cargos directivos y de alto nivel, incluyendo la adopción, de ser necesarias, de medidas especiales de carácter temporal para dar pleno efecto a las disposiciones del Pacto. Debe también continuar sus esfuerzos para combatir la brecha salarial entre hombres y mujeres, y para eliminar los estereotipos de género sobre el papel y las responsabilidades de los hombres y de las mujeres en la familia y en la sociedad (párr. 17, Comité de Derechos Humanos, 2019)<sup>11</sup>.

Igualmente, el comisionado Joel Hernández García, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su visita a Paraguay en octubre de 2019, luego de varias audiencias con agentes del Estado y de la sociedad civil, manifestó:

La CIDH toma nota de la escasa participación de las mujeres en cargos electivos, también tomamos nota de que la ley de paridad democrática fue vetada por el Ejecutivo ante la ausencia de mecanismos adecuados para lograr el objetivo inicial de paridad y alternancia entre hombres y mujeres. En ese sentido, la Comisión recuerda a Paraguay que la paridad de representatividad de las mujeres es un eje fundamental de la igualdad y la no discriminación y llama al Estado a avanzar en un marco normativo que proporcione una mayor participación de las mujeres en la vida pública<sup>12</sup>.

9 El documento completo del Plan puede encontrarse en [http://www.mujer.gov.py/application/files/8315/5239/9481/IV\\_Plan\\_de\\_Igualdad12febrero\\_-\\_final.pdf](http://www.mujer.gov.py/application/files/8315/5239/9481/IV_Plan_de_Igualdad12febrero_-_final.pdf).

10 Estas se suman a las recomendaciones que ha hecho el Comité CEDAW, las misiones de observación electoral de la OEA y de la Unión Europea que pueden ser encontradas en el Informe 2018.

11 Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2fPRV%2fCO%2f4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2fPRV%2fCO%2f4&Lang=en).

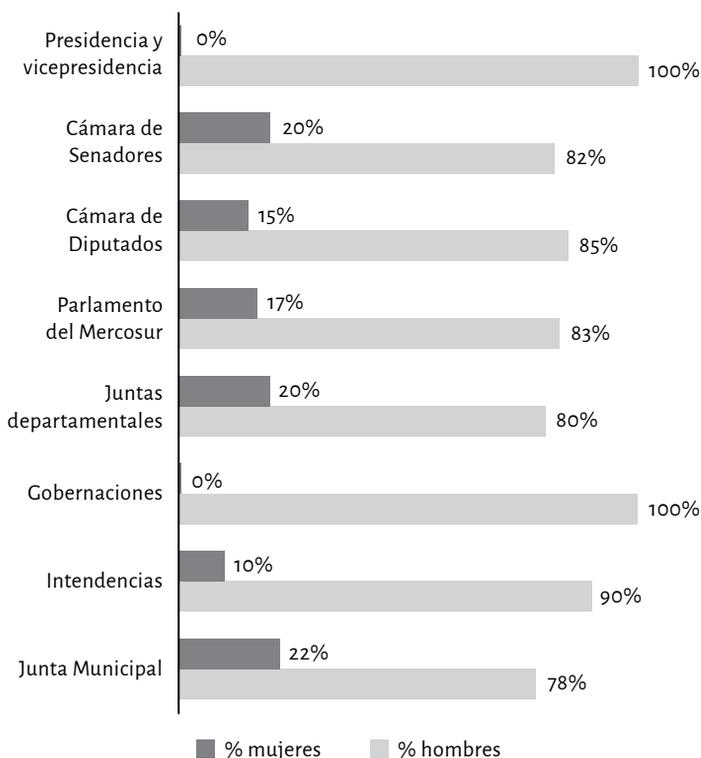
12 Cancillería Nacional, 17 de octubre de 2019. *Conferencia de prensa del comisionado Joel Hernández García, relator para Paraguay de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. [Twitter]. Disponible en <https://twitter.com/mreparaguay/status/1184818342407888896>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN CARGOS PÚBLICOS

En las elecciones generales 2018, las mujeres representaron el 49% del padrón electoral a nivel nacional y un 55% del padrón electoral del exterior (Soto, 2015). A pesar de esta alta participación electoral, el porcentaje de mujeres que resultaron electas en las elecciones 2018 llegó apenas al 18% y, en las municipales del 2015, el porcentaje de intendentas electas apenas llegó al 10% y 22% en concejalías (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Porcentaje de hombres y mujeres en cargos<sup>13</sup> de elección popular en comicios generales 2018 y municipales 2015**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), elección 2018 y CSJ, elecciones 2015<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> En el caso de la Cámara de Senadores, fueron electas 8 mujeres. Sin embargo, al momento del juramento, ante la no convocatoria del expresidente Nicanor Duarte Frutos, fue convocada la senadora Mirta Gusinky. Con esto, el número de mujeres en la Cámara de Senadores pasó de 8 a 9, representando el 20% de la Cámara Alta en el actual gobierno.

<sup>14</sup> Secretaría de Género, CSJ. Disponible en <https://www.pj.gov.py/images/contenido/secretariadegenero/Participacion-mujeres-en-Elecciones-Municipales-2015.pdf>.

Un promedio general del total de cargos electivos considerados en ambas elecciones (5.920) da una participación total de mujeres de 20,5%, lo que pone en evidencia la enorme brecha que aún tienen las mujeres paraguayas en materia de toma de decisiones.

A nivel Ejecutivo, el porcentaje de mujeres en gabinetes ministeriales es de 29,4%, es decir, 5 ministerios de un total de 17 tienen al frente una mujer: Ministerio de la Mujer, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de la Niñez y Adolescencia y Ministerio de Justicia. La Corte Suprema de Justicia, mayor instancia jurisdiccional del país, cuenta por primera vez en la historia con 3 mujeres como ministras, lo que representa un 33,3%, y también son mujeres las titulares del Ministerio de la Defensa Pública y de la Fiscalía General del Estado.

En cargos de magistratura, conforme datos proporcionados por la oficina de Acceso a la Información Pública<sup>15</sup>, de un total de 786 jueces: 426 son mujeres frente a 360 hombres, es decir, el 54% mujeres y 48% hombres. En los Tribunales de Apelación, la proporción es de 79 mujeres frente a 130 hombres (41% de mujeres, 59% hombres) y en la Corte Suprema de Justicia, de un total de 9 miembros, 3 son mujeres y 7 hombres, lo que confirma la pirámide: a más poder, menos mujeres.

## ACCIONES PÚBLICAS FRENTE A LA SUBREPRESENTACIÓN POLÍTICA

Luego de dos años de proceso parlamentario, el proyecto de Ley de Paridad Democrática fue vetado por el presidente de la República al no garantizar ningún tipo de mecanismo que permitiera a las mujeres integrar las listas en igualdad de condiciones con los hombres<sup>16</sup>. El Grupo Impulsor de la Paridad Democrática (GIPD)<sup>17</sup>, instancia que impulsó el primer debate sobre la Ley de Paridad, se encuentra actualmente enfocado en la elaboración de un nue-

15 Memorándum N.º 506/19.

16 La objeción total del proyecto se dio a través del Decreto N.º 596 del 8 de noviembre de 2018. El pedido de objeción total fue solicitado por el Grupo Impulsor de Paridad Democrática al haber salido del Congreso una ley que no guardaba relación con los objetivos inicialmente planteados, ni establecía ningún mecanismo para aumentar la representación femenina. Más información puede leerse en el Informe 2018.

17 El GIPD está integrado por parlamentarias y mujeres líderes políticas de diferentes partidos: Asociación Nacional Republicana (ANR), Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Frente Guasu, Partido Revolucionario Febrerista (PRF), Avancemos País y Kuña Pyrenda, además de redes de mujeres como Red de Mujeres Coloradas, Red de Mujeres del Sur y la Red de Mujeres Municipales, el Ministerio de la Mujer, organizaciones de la sociedad civil como Decidamos y el Centro de Documentación y Estudios (CDE), y cuenta con el apoyo de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Cabe destacar que también se han conformado grupos impulsores de paridad a nivel departamental en Central, Itapúa, Ñeembucú, Misiones, Guairá, Caazapá, Cordillera (Tobatí), y también un grupo joven de paridad e incluso de mujeres paraguayas en Estados Unidos, con el apoyo del Centro de Documentación y Estudios (CDE) y el Fondo de Igualdad de ONU Mujeres.

vo proyecto y la construcción de una estrategia que permita su aprobación en el Congreso Nacional, en especial en la Cámara de Diputados.

A pesar de no existir avances legislativos a nivel nacional, ya son cuatro los municipios que tienen ordenanzas de paridad para la conformación y reconocimiento de comisiones vecinales (Kuña Róga, 2019). Estos municipios son: Pilar (Ñeembucú), Santa María (Misiones), Encarnación y José Leandro Oviedo (ambos en Itapúa). Estas ordenanzas han surgido de un proceso de conocimiento e incidencia de concejalas municipales y referentes locales que integran la Red de Mujeres del Sur.

El año 2019 ha sido de gran movilización de mujeres en torno al proceso de formación y capacitación en liderazgos democráticos y equidad de género. La Justicia Electoral, a través de la Unidad de Género y con el apoyo técnico y financiero del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el financiamiento de la Unión Europea, han realizado al menos seis ediciones de la Escuela de Formación política para mujeres líderes. Su objetivo es “fortalecer las capacidades de liderazgo de las mujeres, apuntando a potenciar su aporte en los espacios de representación política, y generar un impacto positivo en los porcentajes actuales de representación de mujeres en los cargos electivos en el Paraguay”<sup>18</sup>. En estos procesos de formación egresaron 276 mujeres<sup>19</sup> que aspiran a presentar sus candidaturas en futuras elecciones o demuestran interés en involucrarse en la actividad política. Los procesos de formación han sido desarrollados en Asunción y en los departamentos de Itapúa, Misiones y Central. Al cierre de este informe, está en marcha el proceso de selección para la Escuela en el departamento de Caaguazú.

De igual manera, la Cámara de Senadores de Paraguay, a través de la Comisión de Equidad y Género, y con la cooperación de la Women’s Democracy Network Capítulo Paraguay e IDEA Internacional, con apoyo de la Unión Europea abrieron en abril de 2019 la Academia de Formación Política para Mujeres. Un proceso de formación que “tiene como objetivo dar las bases conceptuales y metodológicas para la formación de la mujer a lo que hace el ámbito social y político, en un enfoque de los derechos humanos y cívicos; para conocer el proceso electoral, las reglas, las condiciones y también lo que hace al liderazgo, a la equidad de género y a la igualdad”<sup>20</sup>. En la Academia se han formado 94 mujeres líderes políticas de Asunción y de los departamentos de Central, Cordillera, Ñeembucú e Itapúa<sup>21</sup>.

18 TSJ. Disponible en <https://tsje.gov.py/escuela-de-formacion-politica-para-mujeres-lideres-.html>.

19 Información proporcionada por la Unidad de Género del TSJE.

20 Honorable Cámara de Senadores. Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/2855-lanzamiento-oficial-de-la-academia-de-formacion-politica-para-mujeres-2019-04-12-21-27-34>.

21 Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Senadores.

Por su parte, el Ministerio de la Mujer se ha enfocado en brindar charlas sobre el funcionamiento de la nueva ley de desbloqueo y voto preferencial en diferentes ciudades del país<sup>22</sup>.

## REGULACIÓN DE LA MATERNIDAD EN CARGOS ELECTIVOS: UNA NECESIDAD

A raíz de una serie de entrevistas realizadas a intendentas y concejales por la Red de Mujeres del Sur<sup>23</sup> se identificaron tres casos en donde las mujeres, teniendo una vida política activa, también habían decidido ser madres. Sin embargo, el goce de los permisos de maternidad no estaba previsto en la normativa interna a nivel local, o bien, eran utilizados como amenaza para que las mismas abandonaran el cargo y asumiera el suplente. Algunos de los problemas que enfrentaron pueden ser leídos en los siguientes testimonios.

**CASO PERLA ANDINO.** Concejala del distrito de Capitán Meza (Itapúa). Faltó a dos sesiones previamente a su parto y, cuando volvió a su casa de alta tres días después de dar a luz, se encontró con la noticia de que, si faltaba a una tercera sesión, sería reemplazada por su suplente, tal como lo estipula la Ley Orgánica Municipal. “Nuestro reglamento interno tampoco contempla el permiso de maternidad, porque cuando fue elaborado realmente no esperaban que nosotras las mujeres pudiéramos estar ahí”, relató Perla. “Así que fui a la sesión, con mis veintitrés puntos de sutura”, concluyó.

**CASO CAROLINA ARANDA.** Intendenta del distrito de Mariano Roque Alonso (Central). Quedó embarazada durante su gobierno y debió enfrentar el hostigamiento de parte de un concejal de la Junta Municipal, quien la denunció ante la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (Codení), el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia y el Ministerio del Interior. El argumento fue que ella ponía en peligro la vida del bebé por continuar ejerciendo sus funciones durante el embarazo, y pretendían forzarla a tomar su permiso de maternidad. La intendenta desmintió las acusaciones a través de estudios médicos y, tan solo 11 días después del parto, retomó sus funciones llevándose al niño con ella a su espacio de trabajo. La presión tenía un trasfondo político, pues pretendían asignar un intendente interino en su ausencia. El caso cobró gran notoriedad y llegó a instancias judiciales, donde la razón le fue dada a la intendenta<sup>24</sup>. “Habiendo tantos niños y mujeres

22 Panel sobre “Nuevo Sistema Electoral” en CDE. Disponible en <http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/panel-sobre-nuevo-sistema-electoral-en-cde>.

23 Red de Mujeres del Sur. Disponible en <http://reddemujeresdelsur.blogspot.com/2019/07/material-visibilizando-la-politica.html>.

24 A.I. N.º 296 del 21 de agosto de 2018 en el juicio: “nn s/ medida cautelar de protección” (se omite el nombre del niño por su derecho a la intimidad), de Luque. En la resolución, la jueza reconoce el derecho al permiso de maternidad y paternidad y “destaca y advierte, para lo que hubiere lugar, que la condición de mujer no puede ser utilizada en forma discriminatoria, impidiendo la realización de actividades de desarrollo personal y laboral”.

embarazadas que no pueden acceder a atención médica, decidieron perseguirme a mí. El permiso de maternidad es un derecho, no una obligación; y la maternidad es un don, no una enfermedad”<sup>25</sup>, afirmó la intendenta.

A partir de la identificación del problema, un grupo de mujeres aglutinadas en el denominado Laboratorio de Ideas del Proyecto Sumamos Mujeres<sup>26</sup> propuso un conversatorio más amplio, donde se pudiera conocer la experiencia de otras mujeres y reflexionar sobre los mandatos culturales, la violencia política e institucional que deben afrontar las mujeres cuando deciden ser madres y continuar llevando una vida pública.

Se estudió la normativa y se concluyó que, si bien existen leyes nacionales, como la Ley N.º 5508/15 de “Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna”, la misma no menciona nada respecto a los permisos de maternidad y paternidad para las personas en el ejercicio de cargos electivos, lo que lleva a remitirse a una ley especial sancionada en 2014: la Ley N.º 5344/14 “Que establece el reposo por maternidad en cargos electivos”. En su artículo 1, expresa que:

Toda mujer que ocupe cargo electivo tendrá derecho al reposo por maternidad hasta por doce semanas, sin dejar de percibir el equivalente al salario que le corresponda. El permiso será tramitado, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias de la Institución en la que desempeña el cargo.

Esta norma se remite a las disposiciones reglamentarias de cada órgano responsable de los permisos, en este caso, de las Juntas sean municipales o departamentales, o bien, instancias colegiadas como la Cámara de Diputados y/o Senadores. Sin embargo, a través de la experiencia vivida, se observó que no existe dicha reglamentación al interior de las Juntas, lo que hizo que diversas concejales, en conjunto con mujeres líderes sociales, presentaran el proyecto de resolución y/u ordenanza<sup>27</sup> en sus municipios. Potenciada por las propias concejales, la acción política de visibilizar estas barreras se realizó de manera conjunta entre el Laboratorio de Ideas, la Red de Mujeres Múncipes del Paraguay (RMM), la Red de Mujeres del Sur y la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI).

Así, el modelo tipo de ordenanza sobre la regulación de los permisos de maternidad y paternidad fue presentado, hasta la fecha, en 29 municipios (Cuadro 1).

25 Testimonios extraídos del blog “Sumamos Mujeres”. Disponible en <https://sumamosmujeres.blogspot.com/2019/09/maternidad-y-poder-por-que-es-necesario.html>.

26 El Laboratorio de Ideas está integrado por concejales municipales y departamentales, secretarías de la Mujer de municipios, docentes universitarias, mujeres políticas y referentes locales adultas y jóvenes. Más información sobre este proyecto. Disponible en <https://sumamosmujeres.blogspot.com>.

27 Que sea una resolución o una ordenanza depende de cada municipio.

### Cuadro 1. Municipios por departamento que presentaron la regulación de permisos de maternidad y paternidad

Departamento	Municipios
Itapúa	Encarnación, Coronel Bogado, Yatyty, <b>Carlos A. López, Natalio</b> , San Juan del Paraná, San Rafael del Paraná, Tomás Romero Pereira, Capitán Meza, Edelira, Obligado, La Paz y General Delgado
Misiones	<b>San Ignacio, San Patricio</b> , Santa María y Ayolas
Ñeembucú	<b>Pilar</b>
Central	<b>Asunción</b> , Luque, <b>Mariano Roque Alonso</b> , <b>Itauguá</b> y Fernando de la Mora
Paraguari	Ybycuí y Carapeguá
Guairá	Colonia Independencia y Villarrica
Caazapá	San Juan Nepomuceno
Presidente Hayes	Villa Hayes

Fuente: Elaboración propia.

De estos municipios, en ocho ya fue aprobada la ordenanza: Pilar, San Patricio, San Ignacio, Itauguá, Mariano Roque Alonso, Natalio, Carlos Antonio López y Asunción<sup>28</sup>.

## CONCLUSIONES

Si bien dice el refrán que “no hay mal que dure 100 años”, a las mujeres paraguayas les está costando ya bastante más que esto. Los altos índices de violencia contra las mujeres, las brechas salariales, el abuso sexual en niñas y el embarazo adolescente, sumados a la subrepresentación en espacios de poder, son algunos de los problemas que no ha podido superar la democracia moderna y ni garantizar el Estado social de derecho. Parte de esta responsabilidad es porque no se han adoptado políticas públicas ni legislación justa y adecuada que permita a las mujeres participar en igualdad de condiciones con los hombres en todos los ámbitos de la vida: social, cultural, económico, político. Es más, muchas veces, antes que avanzar, se observan retrocesos en los discursos públicos conservadores que ven el reconocimiento de derechos de las mujeres como amenazas a la vida y a la familia tradicional.

Son pocos los avances registrados en 2019 en términos de derechos humanos de las mujeres. Sin embargo, el debate paritario que se abrió especialmente en 2018 dejó sentadas las bases para una discusión a nivel nacional y, princi-

28 Para seguir los avances en las presentaciones y su estudio ver: <https://sumamosmujeres.blogspot.com>

palmente, al interior de los partidos políticos. Igualmente, de los retrocesos observados en las últimas elecciones del 2018, ha quedado claro que, si no se adoptan medidas concretas para incrementar el número de mujeres en los espacios de toma de decisiones, eso no ocurrirá naturalmente y que es necesario adoptar una Ley de Paridad que permita, con mayor razón en el nuevo sistema de votación, garantizar que más mujeres accedan a cargos públicos.

De la misma manera, es importante seguir fortaleciendo la formación cívica de las mujeres. Espacios de capacitación como los propuestos por la Unidad de Género de la Justicia Electoral y la Comisión de Equidad y Género del Senado son claves. Pero estos deben ser parte de las políticas públicas y de los presupuestos estatales, sin olvidar, además, la responsabilidad que tienen los partidos políticos en la formación ciudadana del electorado y sus afiliados/as, destinando el 30% del subsidio estatal a la formación y capacitación, conforme la Ley N.º 4743/12.

## RECOMENDACIONES

- Adoptar una legislación como la Ley de Paridad, que establezca un mecanismo efectivo que garantice una participación equilibrada de mujeres y hombres en las listas de candidaturas y, con ello, aumentar la representación de las mujeres en puestos de decisión.
- Reformar la legislación en términos de financiamiento político, a los efectos de poner límites a los gastos de campañas y obligar a los partidos a destinar parte de los recursos públicos que reciben a la visibilización de las mujeres en las campañas, generar programas de acompañamiento y mentorías, brindar información al electorado sobre la importancia de la participación de las mujeres, etc.
- Aprobar las ordenanzas de paridad y de maternidad a nivel local o municipal, más aún en el marco de las elecciones municipales 2020, allanando los obstáculos que tienen las mujeres para participar en dichos espacios.
- Impulsar campañas de información sobre el valor de la participación política de las mujeres en democracia, en los espacios de toma de decisiones y su aporte en todos los ámbitos de la vida, no solo el familiar.
- Convertir los espacios de formación política de mujeres en política pública para su implementación en todo el territorio nacional, fortaleciendo los mecanismos de género o secretarías de la Mujer a nivel departamental y municipal.

- Desarrollar investigaciones y profundizar en los estudios de la violencia política contra las mujeres, conforme a la Ley N.º 5777/16, y adoptar protocolos y/o disposiciones reglamentarias al interior de los partidos políticos, respecto al acoso y la violencia política, conforme el artículo 6 de la Ley N.º 5777/16 y su decreto reglamentario.

## BIBLIOGRAFÍA

- Archenti, Nélica; Tula, Inés (ed). (2008). *Mujer y Política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Ed. Heliasta.
- Bareiro, Line et al. (2004). *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago: CEPAL.
- Comité CEDAW. Recomendación General N.º 23. Vida Política y Pública.
- Kuñia Róga et al. (2019). *Red de Mujeres del Sur. Sistematización de la experiencia*. Encarnación: Kuñia Róga.
- Monte de López Moreira, Mary et al. (2011). *Al fin ciudadanas. 1961 - 2011 50 años de derechos políticos de las mujeres en Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE).
- ONU Mujeres y Unión Interparlamentaria de Mujeres (2019). *Mujeres en la Política: 2019*.
- Soto, Lilian (2019). *Estudio sobre la Participación político electoral de las mujeres en las Elecciones de 2018*. Asunción: ONU Mujeres y Unión Europea.
- Zub Centeno, Marcella (2018). La ciudadanía política de las mujeres en el debate público, derecho a la participación política de las mujeres. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 433-443). Asunción: Codehupy.

CAPÍTULO 5

# DERECHO A LA VIDA Y LA INTERGRIDAD PERSONAL





DERECHO A LA PAZ Y AL DESARME

# LA MILITARIZACIÓN TIENDE A AGUDIZARSE



Las fuerzas militares deben basar su actuación en derechos y garantías de la población. Por los hechos analizados se demuestra que no están preparadas para ello. Los órganos de Justicia, el Ministerio Público o los Juzgados se encuentran en igual situación, ya que no ejercen sus funciones de control sobre los operativos militares y las violaciones de derechos. Es de carácter urgente encarar las condiciones que generen o promuevan motivos tendientes a justificar las salidas violentas. Al respecto, para impedir que avance impunemente la dimensión punitiva del Estado, la alternativa más legítima son la ampliación y la profundización del Estado social de derecho.

**Natalia Rodríguez y Vidal Acevedo**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA - PARAGUAY (SERPAJ-PY)

## INTRODUCCIÓN

Las políticas de seguridad continuadas e implementadas por el gobierno de Mario Abdo Benítez siguen dentro del modelo de la vetusta doctrina de seguridad nacional y continúa vigente la Ley N.º 5036/13, que militariza los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay. En esta zona, la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC)<sup>1</sup> prosigue sus tareas de seguridad interna –algo totalmente inconstitucional–, cometiendo atropellos a la sociedad civil. Además, lo más preocupante es el gasto que deriva de la presencia de la FTC: solo este año 2019, tiene un gasto de un millón de dólares al mes del presupuesto público, recursos que, si se tuviera otro enfoque de la seguridad, se estarían invirtiendo en el desarrollo de las comunidades olvidadas por el Estado donde se requieren caminos de todo tiempo, créditos para el pequeño agricultor, reparación de escuelas y colegios, construcción de viviendas dignas. La militarización no se da solo en los territorios de la Zona Norte, sino que el gobierno interviniente promulgó la Ley N.º 6365/19, que declara en emergencia las cárceles de todo el país y, por ende, se utiliza la fuerza pública (militares y policías) para controlar los establecimientos penitenciarios –algo que solo corresponde a la fuerza policial–. Esto significó una ampliación presupuestaria de 13.807 millones de guaraníes, un nuevo desangre del Presupuesto General de la Nación (PGN)<sup>2</sup>. Desde esta modificación, el Poder Ejecutivo ya no necesita contar con la aprobación del Parlamento para desplazar elementos militares por los departamentos mencionados.

## MARCO JURÍDICO

El marco normativo relacionado con el derecho a la paz y al desarme se encuentra desarrollado en el artículo correspondiente del año 2018 (Rodríguez; Acevedo, 2018: 449-451). Frente al referido marco jurídico, la actual vigencia de la Ley N.º 5036/13, además de representar una peligrosa concentración de poder en el Legislativo, es inconstitucional, pues colisiona contra los artículos 173 y 175 de la Constitución Nacional que establecen las funciones de las fuerzas militares y que determinan que es la Policía Nacional la institución encargada de la seguridad interna. Con esta ley, se asiste a una institucionalización de políticas de seguridad militarizada en el Norte de Paraguay.

En julio de este año, el Comité de Derechos Humanos (CDH) examinó a Paraguay por el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Sobre la Fuerza de Tarea Conjunta, el Comité

1 Incluye militares, policías y antinarcóticos.

2 La Nación, 10 de septiembre de 2019. Disponible en [https://www.lanacion.com.py/politica\\_edicion\\_impresa/2019/09/10/gobierno-contratara-a-500-penitenciaros/](https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2019/09/10/gobierno-contratara-a-500-penitenciaros/).

[...] tom[ó] nota de la existencia de solo seis denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por la Fuerza de Tarea Conjunta, pero continúa preocupado por los numerosos informes recibidos sobre torturas, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas cometidas por esta Fuerza. Si bien toma nota de la existencia de un proyecto de ley para derogar la Ley núm. 5036/2013 de Defensa Nacional y Seguridad Interna, preocupa al Comité la lentitud de este proceso y, por consiguiente, que las Fuerzas Armadas sigan participando en tareas de seguridad ciudadana (CDH, 2019: párrafo 22).

Por tanto, recomendó:

[...] fortalecer el rol de la Policía Nacional en sus funciones de mantenimiento del orden público y facilitar la asunción por parte de esta de las funciones de mantenimiento del orden público que ejerce la Fuerza de Tarea Conjunta. Al respecto, el Comité alienta al Estado parte a finalizar el proceso de derogación de la Ley núm. 5036/2013. El Estado parte también debe asegurar que se investiguen todos los casos de presuntas torturas, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas de manera pronta, exhaustiva e imparcial, que se busque a las personas desaparecidas, que los responsables sean enjuiciados y sancionados, y que las víctimas reciban una reparación integral (CDH, 2019: párrafo 23).

## **SITUACIÓN DEL DERECHO**

### **MILITARIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS DE LA ZONA NORTE**

Actualmente, el Estado paraguayo destina a 800 policías, militares y agentes antidrogas a la Fuerza, distribuidos en al menos cinco destacamentos y subdestacamentos de los departamentos de Concepción (Arroyito, Azotey, Horqueta) y San Pedro (Manitoba, Santa Rosa del Aguaray). En julio pasado, Serpaj - Paraguay elevó un pedido de información sobre cantidad de bases y efectivos destinados a la FTC. El pedido, hecho a través del Portal Unificado de Información del Estado (Ley N.º 5282/14 De Libre Acceso a la Información Pública), dirigido al Ministerio de Defensa, fue derivado al Comando de Fuerzas Militares. Este respondió al Serpaj denegando la información solicitada. Para eso, argumentó de forma genérica, y sin fundamentar detalladamente: “b) que la divulgación de la información podría causar un daño sustancial a un interés protegido por la Ley; y c) que la probabilidad y el grado de dicho daño es superior al interés público en la divulgación de la información” (art. 35 de la mencionada ley).

En agosto pasado se cumplieron seis años de la creación y permanencia de la FTC en los territorios del Norte del país, que no ha tenido el éxito esperado en cuanto al cumplimiento de su misión. Es más, en algunos casos se ha re-  
crudecido la violencia. En los territorios militarizados siguen secuestradas dos personas, el suboficial de Policía Edelio Morínigo y el estanciero Félix

Urbietta, quienes –según fuentes estatales– siguen en poder del grupo autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) y la escisión de este, el Ejército del Mariscal López (EML)<sup>3</sup>.

Existe un descreimiento por parte de la ciudadanía en el accionar de la FTC e igualmente se cuestionan los atropellos de derechos humanos. El libro *Topáke violencia Nórtepe*<sup>4</sup> clasificó las siguientes vulneraciones de derechos cometidas por la militarización en la Zona Norte del país: derecho a la vida, a la integridad personal, al acceso a la justicia, a la defensa, derecho a la prueba, a la inviolabilidad de la intimidad, al juicio previo, a la libertad y la seguridad, al libre tránsito, a la propiedad y el derecho de reunión y organización.

Debe señalarse que en el libro *Topáke violencia Nórtepe* se analizan acciones de la FTC, del Ministerio Público, la Policía Nacional y el Poder Judicial, realizadas entre 2008 y 2017, con un énfasis entre 2013 y 2017. Las acciones se llevaron a cabo en algunos distritos de los departamentos de Concepción y San Pedro (Martens; Orrego, 2019: 43).

El Cuadro 1 indica la cantidad de hechos registrados por el equipo de investigación, la cantidad de víctimas directas, así como sus familiares. Se aclara que la información procesada se basa en la información a la que el referido equipo pudo acceder y, por tanto, no representa la totalidad de los abusos ocurridos. La mayoría de los delitos queda invisibilizada debido a que en ella opera el fenómeno del subregistro y su dinámica.

**Cuadro 1. Casos registrados de hechos en los que intervino la FTC y según características de víctimas (2013-2017)**

Hechos	Cantidad de casos	Víctimas directas femeninas	Víctimas directas masculinas	Víctimas familiares
Allanamientos	16	12	4	52
Detención	12	11	1	58
Dstrucción de objetos	8	30	32	67
Robos de objetos de la casa	2	1	1	10
Lesiones	11	9	2	55
Amenazas	4	4		22
Violencia psicológica	11	7	4	44
Coacción	4	4		20
Ejecuciones	3		3	17
Total	71	81	44	351

Fuente: Reproducido de *Topáke violencia Nórtepe* (2019).

3 Última Hora, 12 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/a-3-anos-del-secuestro-felix-urbietta-familiares-piden-que-lo-dejen-volver-casa-n2848560.html>.

4 Publicación coordinada por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip) y con la colaboración del Equipo Técnico del Serpaj - Paraguay.

En el periodo abarcado por la investigación *Topáke violencia Nórtepe* (2013-2017), y bajo el mando de distintos comandantes, la FTC habría realizado tres ejecuciones extrajudiciales. Se insiste en que los datos del Cuadro 2 son aproximativos; los responsables de la investigación referida mencionan, incluso, otras fuentes que dan cuenta de otros casos no incluidos en el cuadro elaborado en base a las informaciones a las que accedió el equipo de investigación (Martens; Orrego, 2019: 54-55).

### **Cuadro 2. Víctimas de ejecuciones según años del hecho y comandantes responsables de la FTC**

<b>Víctimas de ejecuciones</b>	<b>Año del hecho</b>	<b>Comandante FTC durante el suceso</b>
1- Marco Ovelar	2014	Gral. Ramón Benítez Amarilla
2- Hermenegildo Ovelar	2014	Gral. Ramón Benítez Amarilla
3- Andrés Fernández López (15)	2014	Gral. Ramón Benítez Amarilla
4- Vicente Ojeda Giménez	2014	Gral. Ramón Benítez Amarilla
5- Julián Ojeda Espínola	2015	Cnel. Martín Carlos Cáceres Ríos
6- José de la Cruz Sosa Paredes	2017	Gral. (SR) Ramón Benítez Amarilla

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el Cuadro 2, la mayor cantidad de ejecuciones (4 de un total de 6) se registraron durante la comandancia del general Ramón Benítez Amarilla, involucrado en hechos de corrupción cuando, luego de dejar la comandancia de la FTC, ocupó el cargo de director del Departamento Técnico Aduanero de Vigilancia Especializada (Detave).

## **IMPUNIDAD DE LOS AGENTES QUE VIOLAN LOS DERECHOS HUMANOS**

Hasta el momento, el Estado paraguayo no esclareció ninguna de las violaciones, ni siquiera las aparentes ejecuciones, sentando así un peligroso antecedente de encubrimiento de hechos punibles. De acuerdo a información requerida al Ministerio Público por el Serpaj - Paraguay, a julio de 2019, dicho organismo público tenía abiertos seis procesos investigativos contra efectivos de la FTC, y solo uno de ellos en etapa de apertura de juicio oral. La situación de estos hechos, su no investigación, preocupa a organismos internacionales de protección de derechos humanos. Al respecto, se mencionó anteriormente el señalamiento realizado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en julio de este año al Estado paraguayo, a fin de que se esclarezcan, sancionen y reparen las violaciones de derechos humanos.

## **DETRÁS DE CADA VIOLACIÓN DE LA FTC, HAY UN FISCAL, UN JUEZ O UNA JUEZA**

Todas las informaciones señalan que las violaciones forman parte de un patrón de actuaciones de agentes estatales de la FTC, pero también fiscales, jueces y juezas, que tienen la función de dirigir y controlar que los operativos se realicen de acuerdo a la ley y respetando los derechos de las personas. Similar patrón fue identificado y analizado en los dos *Informes Chokokue* (Codedhupy, 2007; 2014). Actualmente, la investigación *Topáke violencia Nóртеpe* (Martens; Orrego, 2019) constata igualmente la presencia del referido patrón.

En el marco del mencionado patrón de actuaciones, algunas de las violaciones tienen estricta relación con el actuar de fiscales y jueces y juezas, que aparentemente habrían vulnerado garantías judiciales durante los operativos o la investigación de hechos. La investigación *Topáke violencia Nóртеpe* documenta, en este sentido, vulneraciones de derechos fundamentales por parte de operadores del Ministerio Público (MP) y el Poder Judicial (PJ) a través, por ejemplo, de imputaciones y sanciones efectuadas por el MP sin cumplir requisitos legales básicos. El PJ acepta como legales y válidas, la presentación por parte de la FTC y el MP, de pruebas ilícitas; estas se utilizan como fundamentos de condenas, pese a las impugnaciones (Martens; Orrego, 2019: 158-160).

## **ACCIONES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD EN CONTRA DE LA MILITARIZACIÓN**

El día viernes 31 de mayo de 2019 se llevó a cabo en la ciudad de Santa Rosa, departamento de San Pedro, un encuentro con organizaciones campesinas, víctimas, familiares de víctimas de violaciones de derechos humanos y ciudadanía en general, denominado “Contra la militarización y la criminalización de la lucha campesina en la Zona Norte del país”<sup>5</sup>. Fue organizado por la Coordinadora Popular Campesina (CPC), la Alianza por el Cumplimiento Local de Leyes Ambientales y otras organizaciones.

Al finalizar el encuentro, los participantes suscribieron un manifiesto de adhesión al proyecto del senador Santacruz<sup>6</sup> (quien participó del evento, además de la senadora Esperanza Martínez y los senadores José Ledesma y Hugo Richer). El documento fue presentado al Parlamento en fecha 3 de junio de 2019, de cara al próximo tratamiento en el Congreso de la derogación de la Ley N.º 5036/13, que modificó la normativa en materia de defensa nacio-

5 La Nación, 31 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/05/31/realizan-debate-sobre-militarizacion-en-zona-norte-del-pais/>.

6 La Nación, 3 de mayo de 2019. Disponible en [https://www.lanacion.com.py/politica\\_edicion\\_impresa/2019/05/03/senador-plantea-derogar-la-ley-que-creo-la-ftc/](https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2019/05/03/senador-plantea-derogar-la-ley-que-creo-la-ftc/).

nal y propició la creación de la FTC. Asimismo, el documento incluyó la firma de más de 100 ciudadanos y ciudadanas representantes de organizaciones de la sociedad civil. Debe mencionarse que el Senado postergó en junio de 2019, por 30 días, el proyecto que plantea eliminar la FTC<sup>7</sup>.

Por otro lado, en fecha 3 de septiembre de este año, se realizó la primera Mesa Técnica de Diálogo con relación al Anteproyecto de Ley para la derogación de la Ley N.º 5036/13, conocida como Ley de Militarización, en la Hemeroteca de la Biblioteca y Archivo Nacional del Congreso de la Nación, con la participación de senadores, el ministro de Defensa y miembros de la sociedad civil.

En el evento se intercambiaron varios puntos de vista con relación a la derogación de la Ley N.º 5036/13 y con ella la FTC, desde el punto de vista jurídico y constitucional en lo que respecta a la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta.

El Dr. Mendonça fue uno de los primeros en hacer uso de la palabra e hizo alusión a que, en su momento, le habían solicitado un dictamen sobre la Ley N.º 5036/13 y se ratificó en esta reunión sobre la inconstitucionalidad de dicha ley, ya que la Carta Magna especifica que la seguridad interna corresponde a la fuerza policial, y la intromisión de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) en este menester, es claramente inconstitucional<sup>8</sup>.

## MILLONES DE DÓLARES EN GASTOS DE LA FTC

Otro de los cuestionamientos a la FTC son los montos exuberantes en guaraníes en los que ha incurrido en todo este tiempo. Por ejemplo, en los últimos cinco años el presupuesto asignado por el Estado paraguayo a la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) pasó de 6 mil millones de guaraníes a 63 mil millones de guaraníes (en 2018 se gastó en la FTC nueve veces más que en 2013)<sup>9</sup>.

Para el 2019, la FTC tiene presupuestados casi 15 millones de dólares, divididos de la siguiente manera: la Policía Nacional cuenta con 18.441 millones de guaraníes, casi unos 3 millones de dólares. Hasta el mes de mayo, esta institución tiene ejecutado un 37% de su presupuesto; más del 85% van para bonificaciones y lo demás para alimentos, uniformes, combustible, entre otros.

7 Última Hora, 6 de junio de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/senado-posterga-un-mes-el-tratamiento-del-proyecto-que-elimina-la-ftc-n2823968.html>.

8 Serpaj-Py, 4 de septiembre de 2019. Disponible en <http://www.serpajpy.org.py/dialogo-entre-autoridades-y-sociedad-civil-sobre-derogacion-de-la-ley-503613/>.

9 Serpaj-Py, 12 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.serpajpy.org.py/el-presupuesto-para-la-ftc-se-multiplico-por-nueve-entre-2013-y-2018/>.

El Ministerio de Defensa Nacional tiene presupuestados para la FTC, en el 2019, unos 8 millones 819 mil dólares; en este primer semestre tiene ejecutado un 32% de su presupuesto, casi la mitad es para bonificaciones de militares y un 14% para inversión física, que engloba la compra de maquinarias, equipos y herramientas en general. Se estima que el salario de los policías y militares que forman parte de la FTC alcanza anualmente 3 millones de dólares, unos 250 mil dólares al mes<sup>10</sup>.

Estas cifras no condicen con la situación de pobreza en la que viven las personas pobladoras de la Zona Norte, olvidadas por las políticas públicas; sin apoyo para la agricultura familiar campesina, sin mejoras en el precio de sus productos, sin caminos de todo tiempo, sin créditos agrícolas. Aun así, con este panorama siguen organizados para contrarrestar los embates del agronegocio, las fumigaciones, la agroganadería y también a otras fuerzas delictivas que operan en los territorios del Norte.

## CASOS

### CASO MARÍA GLORIA GONZÁLEZ<sup>11</sup>

El 3 de octubre de 2019 finalizó el juicio oral de María Gloria González, señalada como “apoyo logístico” del grupo armado denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Su historia se inició en septiembre de 2014, cuando un contingente de unos 50 a 70 policías y militares, miembros todos de la FTC, sin mediar palabras, dispararon contra ella y sus dos acompañantes, en un operativo al que posteriormente el Ministerio Público describiría en juicio como “enfrentamiento con integrantes de la banda del EPP”. En ese contexto, María Gloria González recibió un impacto de bala en la mandíbula, que le destrozó parte de la quijada y la mejilla. Quedó tendida en el pasto por varias horas y luego alguien la hirió en el glúteo y en el brazo con un arma blanca, para verificar si estaba viva o muerta.

Posteriormente, fue trasladada a la sede judicial y señalada como “apoyo logístico” del EPP. Más de 4 años duró el proceso judicial llevado en su contra. María Gloria González, durante todo ese tiempo, se presentó voluntariamente a todas las audiencias, citaciones y actos del proceso, asistida por la defensa pública. Nunca se le impuso ninguna medida cautelar de prisión preventiva. En el marco del juicio oral referido anteriormente, el fiscal Joel Casal logró establecer ante el Tribunal de Sentencia que la misma sí se encontraba en la vivienda de sus parientes la tarde en que se realizó el opera-

10 Última Hora, 2 de junio de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/solo-lo-que-va-del-2019-ftc-costo-al-estado-mas-usd-1-millon-al-mes-n2823058.html>.

11 El relato más ampliado del caso puede consultarse en el Boletín N.º 3 de noviembre de 2019, pp. 3 al 5 del Servicio Paz y Justicia – Paraguay. Disponible en <http://www.serpajpy.org.py/wp-content/uploads/2019/11/Bolet%C3%ADN-N%C3%BAmero-3.-Noviembre-2019.pdf>.

tivo. María Gloria no niega dicho hecho, pero llamativamente el fiscal antisequestro agregó como argumento principal de su acusación lo siguiente: la procesada es madre de Domingo Ovelar González y de Lucía Ovelar González. El primero, señalado como “fusilero del EPP”, y esta última, también procesada por ser supuesto “apoyo logístico del EPP”, sin ninguna condena firme a la fecha de la realización del juicio a María Gloria. Debe recordarse que el artículo 18 de la Constitución Nacional dispone que: “Los actos ilícitos o la deshonra de los imputados no afectan a sus parientes o allegados”. Esto implica que la conducta punible debe ser demostrada en juicio con los elementos que acrediten la existencia de los hechos alegados; es decir, el derecho penal lo que juzga son los hechos y las conductas de las personas que han realizado esos hechos, no sus parentescos u origen étnico, religioso, ni sus gustos deportivos, musicales, adscripciones electorales, etc. Si se observa el contexto general, el caso de María Gloria González no es aislado.

De hecho, son varias las personas procesadas por ser parientes de miembros o presuntos miembros del EPP: hermanos y hermanas, primas, primos, sobrinas; sin que se describa la conducta punible de las mismas. Muchas de estas personas fueron condenadas a penas privativas de libertad, sin ningún empacho por parte de la Administración de Justicia paraguaya (Martens; Orrego; Binder; Ávalos, 2019). En estos casos hay procesos viciados, productos de violaciones de derechos procesales, de graves arbitrariedades, que han avasallado y destrozado a familias sin ningún miramiento y que habilitan vías de reclamo ante instancias internacionales de derechos humanos.

En el caso puntual de María Gloria González, precisamente se constató dicha situación: a pesar de la orfandad de un relato fáctico que describa el accionar de la acusada, con el acompañamiento de elementos de prueba sólidos e irrefutables como requisito *sine qua non*, el Tribunal de Concepción, compuesto por los jueces Gloria Torres, Félix Enrique González Núñez y Jovino González, halló culpable a la misma y estableció la pena de 6 años de prisión como pena principal, frente a los 20 años que solicitó el fiscal, en fecha 3 de octubre de 2019<sup>12</sup>.

## CONCLUSIONES

El monitoreo de las informaciones permite señalar que las fuerzas militares no tienen la preparación para actuar observando derechos y garantías de la población. Como tampoco los órganos de Justicia, el Ministerio Público o los Juzgados, ejercen su función de control sobre los operativos y las violaciones de derechos.

12 ABC Color, 3 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/10/03/condenan-a-seis-anos-de-carcel-a-una-mujer-por-asociacion-terrorista/>.

A modo de antecedente, parece importante, además, preguntarse sobre la democracia militarizada: ¿es posible hablar de una democracia con las situaciones que se dan en la región y especialmente en Paraguay, con índice de pobreza, corrupción y fragilidad de las instituciones? Así como lo sostiene el Informe de la Comisión Verdad y Justicia, hay un grave daño sentido por la sociedad hasta la actualidad como consecuencia de la Trilogía ANR (Asociación Nacional Republicana), FF.AA. y Poder Ejecutivo.

La tendencia regional parece querer unificar el modelo militarista abusivo, pero la realidad es que ya no se vive en tiempos de la Guerra Fría. Hoy, las amenazas son los incendios, las crisis climáticas, las catástrofes ambientales, la desigualdad. La naturaleza está muriendo y en ese sentido se debe hablar de la sostenibilidad, de la seguridad de la vida humana, de su sobrevivencia y protección a la expoliación del entorno de vida, del aseguramiento de una soberanía alimentaria que implique el combate al uso de agroquímicos venenosos antes que la presencia armada frente a la población pacífica.

Sería muy grave que la sociedad paraguaya debata siquiera la posibilidad de movilizar a las fuerzas militares para cumplir a nivel nacional tareas de seguridad interna sin que antes se hayan investigado, esclarecido y juzgado las violaciones de derechos humanos y se haya dimensionado el impacto de la experiencia de la FTC sobre derechos y la democracia, es decir, el antecedente más directo a lo que se quiere implementar en todo el país.

Por otra parte, es preciso disuadir a las personas de recurrir a la violencia en cualquiera de sus formas, y de sostenerse en ella o de apoyarla. Se deben encarar las condiciones que puedan generar o promover razones que apunten a justificar las salidas violentas. No es casual, en este sentido, que la Agenda 2030 asuma como núcleos de problemas a resolver los que se vinculan con la desigualdad y la pobreza en el mundo. Siempre la ampliación y profundización del Estado social de derecho constituye la opción más legítima para impedir que avance la dimensión punitiva del Estado. Este es el garante de la vida digna que tiene la obligación de constituir una presencia responsable ante las necesidades de la población.

## RECOMENDACIONES

- Derogar la Ley N.º 5036/13, que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N.º 1337/99 de Defensa Nacional y Seguridad Interna por extralimitar las funciones de las FF.AA. propiciando abusos y violaciones de derechos humanos.
- Rechazar la propuesta de enmienda planteada por el Poder Ejecutivo para militarizar la seguridad interna y todo otro intento de involucrar a las FF.AA. de la Nación en tales asuntos, como la lucha contra el “crimen organizado”, que competen exclusivamente a la Policía Nacional del Paraguay
- Investigar en forma exhaustiva las denuncias de los abusos y muertes ocurridos a partir de la intervención de la FTC.
- Realizar las investigaciones pertinentes, por parte de la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, los atentados y hechos realizados que han ocasionado muerte de oficiales militares, respetando el debido proceso y las garantías judiciales, a fin de que sean individualizados los verdaderos responsables y existan mayor certidumbre y veracidad respecto a los hechos que se registran en la zona.
- Aplicar las sanciones penales mediante el órgano del Poder Judicial correspondiente.
- Evitar la utilización de la intervención de las FF.AA. en conflictos sociales.
- Avanzar en los procesos de esclarecimiento de muertes y desapariciones forzosas en los cuarteles.
- Eliminar la denominada Justicia Militar, puesto que continúa solo manteniendo un sistema de impunidad sobre los casos que se investigan.
- Disminuir el gasto militar y reinvertirlo de manera proporcional en el fortalecimiento de políticas de protección social.
- Reestructurar el destino y funcionamiento de los establecimientos militares en las zonas urbanas para asignarlos a centros hospitalarios o educativos.
- Fortalecer las políticas públicas y los recursos para el combate a la pobreza y a la falta de empleo y oportunidades de jóvenes de la región evitando, asimismo, la migración rural forzosa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Codehupy (2007). *Informe Chokokue. Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay (1989-2005)*. Asunción: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).
- Codehupy (2014). *Informe Chokokue 1989-2013. El plan sistemático de ejecuciones en la lucha por el territorio campesino*. Asunción: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).
- Martens, Juan A. y Orrego, Roque (2019). *Topáke violencia Nórtepe*. Asunción: Inecip / Serpaj-Py / Diakonía.
- Martens, Juan; Orrego, Roque; Binder, Alberto; Ávalos, Monserrat (2015). *Disciplinamiento judicial. Análisis a partir del caso Bonzi*. Asunción: Inecip.
- Rodríguez, Natalia Perla; Acevedo, Vidal (2018). A cinco años de la seguridad militarizada, siguen los atropellos y violaciones de derechos humanos en la zona Norte y sigue la violencia estructural por parte del Estado paraguayo. En *Yvypóra Derêcho Paraguái-pe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 447-462). Asunción: Codehupy.

PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS  
CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES

# PARAGUAY EYAVAKHA AMOKHAME METKO AKMOVANA ANGKOYAKHAPO AKTEMAKHA NEMA AKTEVASMA NENHLET<sup>1</sup>



La lentitud extrema de los procesos por torturas cometidas en época de la dictadura y la falta de condenas, a 30 años de su caída, denotan la falencia del Estado y sus órganos en castigar estas violaciones, y favorecen la impunidad.

**Sonia Von Lepel Acosta**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY

<sup>1</sup> *Paraguay sigue incumpliendo su obligación de evitar y castigar la tortura* (traducción al idioma sanapaná por Nico Carlos González).

## INTRODUCCIÓN

Durante la dictadura del general Alfredo Stroessner (1954-1989) se cometieron de manera sistemática violaciones a los derechos humanos, tales como detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones. A 30 años de tales violaciones, las investigaciones han sido extremadamente lentas y no hay condenas. Esta situación crea impunidad.<sup>2</sup>

En democracia, los agentes penitenciarios utilizan la tortura como medio de control de las personas privadas de libertad<sup>3</sup>. Esto se refuerza con la ausencia de mecanismos de denuncia seguros para las víctimas, sumado al uso desmedido de la prisión preventiva, favoreciendo el hacinamiento y la corrupción en las distintas cárceles de todo el país.

Es urgente que el Estado paraguayo dimensione la gravedad de las violaciones de los derechos humanos, pues ha asumido compromisos internacionales que a la fecha viene incumpliendo. Por ejemplo, la obligación de prevenir, investigar y sancionar los hechos de tortura tanto de la época de la dictadura como de la democracia.

En el marco del caso *Arrom Suhurt y otros vs. Paraguay*, tramitado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), desde el Gobierno se reforzó el discurso antiderechos humanos, con declaraciones públicas de las máximas autoridades. Un caso fue el del vicepresidente de la República, Hugo Velázquez, que –según el diario *Última Hora*– dijo: “Ni un dólar para los secuestradores”. Además, tras ser consultado sobre si la Corte IDH falla en contra del Estado paraguayo, señaló que, aunque la eventual decisión del organismo sea indemnizar a los afectados, la decisión política es la de no dar ni un guaraní.<sup>4</sup>

Durante la tramitación de la demanda, la declaración del vicepresidente y la de otras autoridades públicas se centraron en rechazarla, no porque el Estado paraguayo no haya cometido los hechos de tortura denunciados, sino porque toda la campaña estatal se enfocó en deslegitimar la demanda con el argumento de que los denunciantes eran “secuestradores”, cuando los mismos nunca fueron condenados por el Estado paraguayo y gozan del estado de presunción de inocencia que garantiza la Constitución Nacional, sumado al hecho de que no se puede justificar la tortura bajo ningún concepto.

2 Última Hora, 1 de febrero de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/estado-sigue-responder-hace-11-anos-informe-final-cvj-n2795108.html>.

3 Para profundizar la situación de las personas privadas de libertad, dirigirse al artículo sobre este tema en el capítulo de Libertad de este informe.

4 Última Hora, 6 de febrero de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/hugo-velazquez-caso-arrom-y-martini-un-dolar-los-secuestradores-n2796228.html>.

## MARCO JURÍDICO

La prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes está dada por la Constitución Nacional (art. 5); la Ley N.º 4288/11 que crea el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels e Inhumanos o Degradantes (MNP); y el Código Penal (Ley N.º 1160/97, art. 309), así como instrumentos internacionales ratificados por el Estado paraguayo (Cfr. Von Lepel Acosta, 2018: 465).

Se encuentra en trámite en la Cámara de Diputados un proyecto de ley “Que modifica parcialmente el artículo 1.º de la Ley N.º 4614/12 *Que modifica los artículos 236 y 309 de la Ley N.º 1160/97 Código Penal*”, con el propósito de adecuar la legislación en lo que respecta a la tipificación de la tortura, e incorporar de esta manera la discriminación como conducta del tipo penal. El artículo 309 quedaría redactado de la siguiente manera:

**Art. 309. Tortura:** 1.º El que intencionalmente infligiera a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales o la sometiera a un hecho punible contra la autonomía sexual, con el fin de obtener de ella o de un tercero, información o una confesión con fines de investigación criminal, de castigarla con un acto cometido o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en alguna forma de discriminación, ya sea como medida preventiva, como pena u otro; será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años.

A la fecha, fue girado a las comisiones de Asuntos Constitucionales; Legislación y Codificación; y Justicia, Trabajo y Previsión Social, pendiente de dictamen.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

Como aspecto positivo, podemos resaltar la creación de la plataforma “Defensores” (web y aplicación móvil), que ya se encuentra en funcionamiento. Es una herramienta para el registro de casos de tortura, desde los primeros momentos de la detención por parte de los defensores y defensoras públicos. En el mes de octubre se realizó el lanzamiento oficial del sitio web y la aplicación móvil, resultado de la labor conjunta del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), el Ministerio de la Defensa Pública (MDP) y la organización Tedic. Con la plataforma se obtendrán datos estadísticos sobre modalidades de tortura, perfil de las víctimas, zonas, sectores en donde ocurren y agentes estatales involucrados. La aplicación es de uso exclusivo de los defensores públicos, con una página interna donde la Defensoría Pública tendrá acceso a los reportes, pero en el sitio web del Ministerio de Defensa

Pública ([www.defensores.mdp.gov.py](http://www.defensores.mdp.gov.py)), la ciudadanía podrá acceder a dicha información pública.<sup>5</sup>

## PROCESOS POR TORTURA COMETIDOS EN LA ÉPOCA DE LA DICTADURA

Vía Acceso a la Información Pública se solicitó informe a la Unidad Especializada en Derechos Humanos del Ministerio Público sobre las causas y así como el estado procesal de los mismos. En el Cuadro 1 se consigna la información recibida.

**Cuadro 1. Expedientes abiertos por casos de tortura en la época de la dictadura**

Unidad Fiscal	Causas en investigación	Con salidas procesales	Con pedido de acusación y elevación a juicio oral
Unidad 1 a cargo del fiscal Santiago Bibolini	70	Archivadas: 1	-
Unidad 2 a cargo de la fiscal Silvia Cabrera	24	Desestimadas: 4 (por fallecimiento de los denunciados) Archivadas: 1 (por falta de individualización del denunciado)	-
Unidad 3 a cargo del fiscal Alberto González	31	Archivadas: 2 Desestimadas: 1	1
Total	125	9	1

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Ministerio Público vía Acceso a la Información Pública.

Según la información recibida, las causas en investigación corresponden a las ingresadas entre los años 2010 y 2018, y la causa entregada a la Unidad 1, a cargo del fiscal Santiago Bibolini, fue archivada porque la víctima refirió que no recordaba su lugar de detención, las personas que la detuvieron y tampoco facilitó testigos.

Como podrá apreciarse en el Cuadro 1, la mayor cantidad de causas se encuentra en etapa investigativa, una sola causa elevada a juicio oral y no se cuenta con ninguna condena a la fecha, siempre conforme la información proporcionada.

<sup>5</sup> MNP, 22 de octubre de 2019. Disponible en <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/120-plataforma-defensores-para-el-registro-de-casos-de-tortura-desde-la-defensa-publica-en-funcionamiento>.

La mayoría de las causas se encuentran paralizadas, algunas por más de 3 años (Cuadros 2 y 3). Inclusive, una de las causas se encuentra en etapa investigativa hace más de 30 años, y una sola causa cuenta con movimiento en el periodo del informe.

## Cuadro 2. Expedientes abiertos en el Juzgado Penal de Liquidación y Sentencia N.º 3, Asunción, a cargo del juez Arnaldo Fleitas Ortiz

Año	Carátula	Estado procesal
1989	"Alfredo Stroessner, Sabino A. Montanaro y otros s/ homicidio y otros" (Martín Almada).	En investigación: Se realizaron varias diligencias: presentación de alegato, pedido de informes, testificales, última diligencia data de fecha 20 de mayo de 2019 solicitándose informes varios.
1989	"Alfredo Stroessner, Edgar L. Insfrán, Ramón Duarte Vera, Erasmo Candia, Héctor Rosendi, Andrés López Colmán, Ignacio Abdala, Patricio Colmán, Andrés Rodríguez, Roberto Cubas Barboza, Julio César Palacio, Sixto Duré Franco, Un tal Bernal, Un tal Cáceres y otros S/ Detención Ilegal y Torturas, Capital". Causa: 1009.	En investigación: En fecha 16 de junio de 2016 se corrió vista al Ministerio Público, se encuentran paralizadas hace más de 2 años 5 meses.
No se informó el año de ingreso de las causas penales.	Causa: "Alfredo Stroessner, Edgar L. Insfrán, Ramón Duarte Vera, Erasmo Candia, Héctor Rosendi, Andrés López Colmán, Ignacio Abdala, Patricio Colmán, Andrés Palacio, Sixto Duré Franco y Otros S/ Detención ilegal y Tortura. Capital" (caso Santiago Rolón).	
	Causa: "Sabino Augusto Montanaro y Aurelio Cáceres Spelt S/ Abuso de Autoridad, Privación ilegítima de libertad, Secuestro, Tortura, Amenaza de muerte, Capital" (Caso Aníbal Miranda).	
	Causa: "Alfredo Stroessner y Sabino A. Montanaro S/ Delitos C/ la vida, La integridad orgánica, Las Garantías Constitucionales y la Administración Pública" (Caso Herminio Ramírez Aquino).	
	Causa: "Alfredo Stroessner, Ramón Duarte Vera, Mario B. Quintana, Quintín Panini, Erasmo Candia, Alberto Planás, Pastor M. Morel, Mario Duarte Barrios, Alborn A. Báez Reimundi y otros S/ Persecución, Detención Sistemática y Lesión Corporal Grave". Expte. N.º 84.	

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Ministerio Público vía Acceso a la Información Pública.

### Cuadro 3. Expedientes abiertos en el Juzgado Penal de Garantías N.º 3 de Cnel. Oviedo, a cargo del juez Abog. Carlos Raúl Zelaya Mendoza

Año	Carátula	Estado procesal
No se informó el año de ingreso de las causas penales.	“Ministerio Público c/ Alfredo Stroessner Matiauda y otro S/ Tortura y Persecución de inocentes” N.º116 Fiscal a cargo: Marta Sandoval	Con relación a Alfredo Stroessner, el Juzgado ha desestimado por A. I. N.º 796 de fecha 18 de septiembre de 2015 (motivo de la desestimación: muerte del denunciado). Con relación al sargento Salinas, se rechazó el pedido de desestimación del Ministerio Público, y se encuentra paralizada desde esa fecha. (El informe recibido no refiere el motivo del rechazo de la desestimación con relación al sargento Salinas).
	“Lucilo Benítez y otros S/ Tortura y otros” N.º118 Fiscal a cargo: Marta Sandoval	Estado procesal: En investigación Fecha de última actuación: 15 de agosto de 2018 (testimonial en carácter de anticipo jurisdiccional del señor Juan Félix Martínez). Se encuentra paralizada hace más de un año tres meses.
2012	“Ministerio Público c/ Alfredo Stroessner Matiauda y otros S/ Tortura” N.º 125/2012 Fiscal a cargo: Marta Sandoval	El Juzgado hizo lugar al pedido de desestimación en el año 2014 con relación a Alfredo Stroessner Matiauda (fallecimiento) y con relación a los demás investigados, no se facilitó información sobre fecha de última actuación.
No se informó el año de ingreso de la causa penal.	“Pastor Coronel y Otros S/ Sup. H. P. de Tortura y Otros” Fiscal a cargo: Marta Sandoval	En investigación: en fecha 13 de diciembre de 2017 se realizó testimonial en carácter de anticipo, se encuentra paralizada hace más de 1 año 11 meses.

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Ministerio Público vía Acceso a la Información Pública.

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), en su informe alternativo para el Comité de Derechos Humanos, informó que, a finales de mayo de 2019, se dio a conocer la sentencia de Segunda Instancia, por la cual se hacía lugar al incidente de la extinción de la causa penal N.º 5366-40-01, en la que estaban investigados Alfredo Stroessner (fallecido, contaba con desestimación), Augusto Montanaro y otros. La causa fue iniciada por una de las víctimas, por hechos de torturas acaecidas de 1976 a 1979; la denuncia fue presentada en 1995, registrándose el último impulso procesal

en el 2002 de parte del Ministerio Público, titular de la acción penal. Esta inacción de parte del Ministerio Público fue descrita por organizaciones de la sociedad civil como “fraude en la persecución penal”, dejando graves hechos en la más absoluta impunidad; y, además, sentando un precedente negativo para otras causas que siguen tramitándose y evidenciando una mora inadmisibles para la consecución de justicia y verdad histórica.<sup>6</sup>

## TORTURA EN UN SISTEMA PENITENCIARIO EN CRISIS

En junio de 2019, un motín se registró en la cárcel de San Pedro. Como resultado del enfrentamiento entre personas privadas de libertad, 10 fallecieron y 6 resultaron heridas. Posteriormente, se dieron motines en otras cárceles.<sup>7</sup> A raíz de lo ocurrido, el Gobierno promulgó la Ley N.º 6365/19 que declara en situación de emergencia todas las penitenciarías del país, y además se le otorgó al Ministerio de Justicia una ampliación presupuestaria de G. 13.807 millones para la contratación de 500 nuevos agentes penitenciarios, seguro médico proporcional para los nuevos contratados y gastos de traslado (combustible y viáticos) de las personas privadas de libertad a audiencias y otros tipos de traslados. Como se puede ver, los rubros a ser cubiertos no incidirán en mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de libertad, que viven en condiciones inhumanas, en donde el hacinamiento, la corrupción y la tortura se dan de manera diaria.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) señala<sup>8</sup> que estos, entre otros, son los principales problemas que el Estado debe priorizar:

1. **Hacinamiento.** Se registró un crecimiento exponencial de la población penitenciaria entre el 2000 y 2019: de 3.219 creció a 15.740 personas.
2. **Atención de salud.** Algunas penitenciarías no cuentan con médicos, en otras no hay médicos conforme a la cantidad de la población penal, y no cuentan con medicamentos e insumos.
3. **Traslados arbitrarios.** Es un derecho de las personas privadas de libertad de estar en lugares cercanos a sus familiares para evitar el desarraigo, pero se realizan traslados arbitrarios sin conocimiento de los Juzgados de la causa y de su defensor; esto ocasiona retraso en los procesos, mayor distancia para traslados.

6 Informe alternativo de Codehupy. Disponible en <http://codehupy.org.py/informe-alternativo-de-codehupy/>.

7 CNN en Español, 9 de septiembre de 2019. Disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/2019/09/09/alerta-en-paraguay-declaran-situacion-de-emergencia-en-todos-los-centros-penitenciarios-del-pais/>.

8 Última Hora, 5 de julio de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/estos-son-los-10-principales-problemas-del-sistema-penitenciario-n2829848.html>.

4. **Muerte en custodia del Estado.** Una investigación del MNP reveló que en el sistema penitenciario y en el sistema de justicia juvenil, entre 2013-2016, fallecieron 166 personas. La mayoría por omisión a la salud y violencia; en menor cantidad, por siniestros, uso de la fuerza por parte de agentes, en huelga de hambre y suicidio. Estos casos quedan impunes y no hay indemnizaciones para sus familiares. En la cárcel de Tacumbú, este año fallecieron 14 personas, 6 por causas naturales, y el resto por homicidio por parte de otras personas privadas de libertad.
5. **Tortura y malos tratos.** En una encuesta realizada por el MNP, el 51% de las personas privadas de libertad manifestaron haber sido víctima de tortura o malos tratos de policías en el momento de su aprehensión o detención.

## MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD

El 58,5% de las mujeres están privadas de libertad por hechos punibles vinculados a las drogas (microtráficos, posesión de estupefacientes). En el penal, realizan trabajos para acceder a alimentos, insumos de higiene personal (jabón, crema dental, toalla higiénica), pues el Estado no les provee y el alimento es incomible. No hay proyectos sociales a largo plazo en las cárceles. Casi todas las mujeres privadas de libertad son madres (el 87,5% tienen hijos)<sup>9</sup>.

En el mes de octubre de este año tomó estado público un hecho de tortura ocurrido en la cárcel de mujeres Juana María de Lara de Ciudad del Este. La denunciante (madre de la víctima) refiere que la funcionaria que torturó a su hija lo hizo por orden de la propia interventora del penal; señaló que su hija se encuentra cumpliendo una condena, y que la misma fue incomunicada hace más de 11 días, engrillada de manos y pies en una pieza que carece de sanitario y cama. La noticia refiere que se dio aviso al Ministerio Público, y se ordenó la constitución del médico forense de turno, quien constató las lesiones que la víctima presentaba.<sup>10</sup>

## ADOLESCENTES EN PRIVACIÓN DE LIBERTAD

Según el Anuario Estadístico del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en Paraguay existen 14.848 personas privadas de libertad, la mitad mujeres y hombres menores de 30 años de edad. El relevamiento estadístico revela que el 1,3% del total de la población privada de libertad es adolescente (14-17 años). A mayo de 2018, se encontraban privados de libertad 265 adoles-

9 ABC Color, 12 de marzo de 2018. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/judicial/mujeres-privadas-de-libertad-y-sus-derechos-1682604.html>.

10 La Nación, 23 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/10/23/denuncian-supuesto-hecho-de-tortura-en-carcel-de-mujeres-de-ciudad-del-este/>.

centes en centros educativos, la mayoría de ellos por hechos punibles vinculados al consumo de drogas<sup>11</sup>.

En el anterior informe (Cfr. Von Lepel, 2018: 464), se hizo referencia a un caso donde el Tribunal de Sentencia, integrado por los jueces Luis Giménez Sánchez, César Ramón Báez Velázquez y Julio Alfonso Vera, absolvió al exjefe de seguridad del Centro Educativo Sembrador de Villarrica, acusado por el Ministerio Público por haber torturado a adolescentes privados de libertad de manera sistemática entre los años 2014-2016, dándoles golpes con caños rellenos con cemento, golpes en las plantas de los pies y en las manos. Para absolverlos, el Tribunal argumentó que los hechos denunciados no fueron presenciados por testigos que no sean las víctimas, restaron credibilidad a las manifestaciones de los adolescentes porque alegaban que estaban privados de libertad por hechos graves, desmeritaron el uso del Protocolo de Estambul, por ser la primera vez que se utilizaba. En conversación con la fiscalía de la causa, Abg. Silvia Cabrera, esta señaló que el Ministerio Público apeló la absolución en diciembre de 2018, pero que la Cámara de Apelaciones de Villarrica confirmó la absolución en agosto de 2019, motivo por el cual hace tres meses interpusieron un recurso de Casación ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y esperan que la CSJ anule ambas sentencias y ordene el reenvío para un nuevo juicio oral y público.

## **AVANCES POSITIVOS EN REAPERTURA DE CAUSAS EN CASOS DE TORTURA**

En el caso Ernesto Benítez Gamarra (2012), el mismo obtuvo un dictamen favorable del Comité de Derechos Humanos en el 2012, durante su 104.º período de sesiones, con relación a los hechos acaecidos el 3 de junio de 2003, cuando se encontraba en ejercicio del derecho a la manifestación y fue posteriormente detenido. Entre otras cosas, el Comité dictaminó que el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a Ernesto Benítez un recurso efectivo como alternativa a lo que se ha hecho hasta ahora, y que comprenda una investigación imparcial, efectiva y completa de los hechos denunciados, el procesamiento y castigo de los responsables y una reparación íntegra que incluya una indemnización adecuada. El señor Ernesto Benítez había realizado en el año 2003 la denuncia por tortura, pero los denunciados fueron sobreseídos; pero a partir de la recomendación del Comité, el Ministerio Público, titular de la acción de investigación, dispuso reabrir la causa el 3 de julio de 2019.

11 MNP (2018). *Anuario Estadístico de Personas Privadas de Libertad en la República del Paraguay 2018*. Disponible en <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/Estad%C3%ADsticas/Anuario-estad%C3%ADstico-de-personas-privadas-de-libertad-en-la-Rep%C3%BAblica-del-Paraguay-2018/>.

Mediante Resolución N.º 3070 de la Fiscalía General del Estado, se reabre la causa penal para una nueva investigación y a la vez se asigna fiscal a cargo. La decisión de reabrir la causa penal tiene su fundamento legal en la propia jurisprudencia de la misma Corte IDH con relación al concepto de cosa juzgada fraudulenta:

estándar de “fraudulecia” se asociaron a situaciones claramente dirigidas a propiciar impunidad. En el caso *Almonacid*<sup>9</sup>, la Corte señaló que el principio *ne bis in idem* no es un derecho absoluto y, por tanto, no resulta aplicable cuando: i) la actuación del tribunal que conoció el caso y decidió sobreseer o absolver al responsable de una violación a los derechos humanos o al derecho internacional obedeció al propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad penal; ii) el procedimiento no fue instruido independiente o imparcialmente de conformidad con las debidas garantías procesales, o iii) no hubo la intención real de someter al responsable a la acción de la justicia. Cuando se presentan estas situaciones, la Corte señaló que se produce una cosa juzgada “aparente” o “fraudulenta”. Además, la Corte señaló que: si aparecen nuevos hechos o pruebas que puedan permitir la determinación de los responsables de violaciones a los derechos humanos, y más aún, de los responsables de crímenes de lesa humanidad, pueden ser reabiertas las investigaciones, incluso si existe un sentencia absolutoria en calidad de cosa juzgada, puesto que las exigencias de la justicia, los derechos de las víctimas y la letra y espíritu de la Convención Americana desplaza la protección del *ne bis in idem*.<sup>12</sup>

La decisión del Ministerio Público y la incorporación en su decisión de la jurisprudencia de la Corte IDH constituye un avance importante para este caso en particular y para otros casos en donde se han llevado a cabo investigaciones sin las debidas diligencias, a fin de que no queden impunes.

## **SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA EN EL CASO ARROM SUHURT Y OTROS VS. PARAGUAY**

Juan Francisco Arrom Suhurt y Anuncio Martí habían presentado una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), alegando que el 17 de enero de 2002 fueron detenidos a las 22:00 h por hombres armados vestidos de civil, quienes les habrían golpeado, asfixiado e interrogado sobre el secuestro de la señora María Edith Bordón y la organización Patria Libre. Habrían permanecido detenidos hasta el 30 de enero cuando fueron encontrados en una casa en Villa Elisa. Tras su liberación, pudieron identificar a sus captores como agentes estatales. En el año 2017, la CIDH emitió un informe de fondo concluyendo que Arrom y Martí habían sido

<sup>12</sup> Corte IDH. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30797.pdf>.

víctimas de desaparición forzada y de actos de tortura, y que esos hechos son atribuibles al Estado paraguayo, motivo por el cual se sometió el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)<sup>13</sup>.

El 13 de mayo de 2019, la Corte IDH emitió sentencia<sup>14</sup>, concluyendo que no se ha establecido la responsabilidad internacional del Estado. Para llegar a dicha conclusión, los jueces alegaron que el caso:

1. No se enmarcó en un contexto de práctica sistemática y generalizada de desaparición forzada, persecución política u otras violaciones de derechos humanos,
2. No existieron pruebas que demostraran que las presuntas víctimas estuvieron en manos de agentes del Estado antes de que sucedieran los hechos alegados, por lo que consideraron inaplicable la presunción en contra del Estado en relación a lo sucedido; que el mismo día en que el Estado tomó conocimiento de la desaparición de los mismos, este ya se encontraba realizando acciones para dar con las presuntas víctimas a fin de hacer efectiva la orden de detención; y que se realizaron múltiples diligencias tendientes a esclarecer lo sucedido.

La Corte IDH ha debido construir nuevas reglas en virtud de su función y lo ha hecho con su propia jurisprudencia, creando los criterios para la admisión y valoración de la prueba, y que se sustenta en: 1) la regla general, 2) autonomía en la valoración en los elementos probatorios, y este último es independiente de la conclusión a la que haya llegado el Estado parte ante su investigación interna, lugar en donde se busca la responsabilidad personal y el sistema internacional busca determinar la responsabilidad estatal, y específicamente en el Sistema Interamericano determinar si el Estado parte violó la Convención.<sup>15</sup>

Daniel Cerqueira (Cfr. Cerqueira, 2019) señala que se pueden sacar subreglas como estándar de pruebas cuando están en caso de afectación de vida e integridad física, y son las siguientes:

- a) La declaración de la víctima tiene un valor probatorio fundamental, independientemente si se puede corroborar o no con otras evidencias.
- b) Si no hay contexto de prácticas generalizadas o sistemáticas de desapariciones forzadas, persecución política u otras violaciones de derechos humanos, las declaraciones de las víctimas y de terceros también tienen valor probatorio fundamental.

13 Corte IDH. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_377\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_377_esp.pdf).

14 Ibidem.

15 Corte IDH. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a11690.pdf>.

- c) Ante ausencia o deficiencia de investigación judicial interna, las declaraciones de las víctimas y de terceros también tienen valor probatorio fundamental.
- d) Los informes médicos y peritajes psicológicos le dan mayor certeza a la hipótesis de tortura.<sup>16</sup>

### **Cuestionamientos a la sentencia de la Corte IDH**

Como hemos visto, una de las conclusiones a la cual arribó la Corte IDH en el caso Arrom fue que el caso no se enmarcó en el contexto de prácticas generalizadas o sistemáticas; dada esta afirmación, se debió aplicar la subregla de estándar de prueba, que señala que ante estas circunstancias las declaraciones de las víctimas y de terceros también tienen valor probatorio fundamental. Sin embargo, en el caso Arrom no se aplicó dicho estándar. Al contrario, se confrontó con los documentos presentados por el Estado parte.<sup>17</sup>

La Corte IDH, para concluir que está acreditada la no participación de agentes estatales en el caso Arrom, confrontó las declaraciones de las víctimas con la causa penal abierta en el país, en la cual fueron sobreesidos de manera definitiva los agentes estatales por no contarse con elementos que permitan sostener la acusación, pese a que se acreditaron las lesiones que presentaron Arrom y Martí. Esto, sumado al hecho de que transcurrieron más de 17 años de la denuncia de tortura, sin respuesta efectiva, lo que claramente constituye una falta de la debida diligencia en la investigación. Conforme los estándares probatorios, ante la falta de debida diligencia, debieron primar las declaraciones de los testigos para acreditar la participación o no de agentes estatales, tal como la Corte IDH lo hizo en otro caso.<sup>18</sup>

En el caso *Kawas Fernández vs. Honduras*<sup>19</sup>, la Corte IDH señala:

78. Al respecto, la Corte ha advertido que esta obligación se mantiene “cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado”.

97. Dado que, transcurridos más de 14 años desde el asesinato de la señora Blanca Jeannette Kawas Fernández, el Estado ha permitido que hasta ahora sea imposible determinar las responsabilidades individuales correspondientes, la Corte considera razonable otorgar valor probatorio a

---

16 Ibidem.

17 Corte IDH. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_377\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_377_esp.pdf).

18 Ibidem.

19 Corte IDH. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=266](http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=266).

la serie de indicios que surgen del expediente sobre la participación de agentes estatales en estos hechos, en particular de aquellos manejados por los propios órganos estatales encargados de la investigación que no han sido desvirtuados por el Estado. Concluir lo contrario implicaría permitir al Estado ampararse en la negligencia e inefectividad de la investigación penal para ampararse de su responsabilidad por la violación del artículo 4.1 de la Convención.

Para alegar la debida diligencia, el Tribunal señaló en su sentencia en el caso Arrom:

[...] la Corte advierte que en el presente caso era un hecho público y notorio que en los mismos días que el Estado tuvo conocimiento sobre la desaparición de las presuntas víctimas, este ya estaba realiza[n]do diversas acciones de búsqueda para determinar su paradero con el objeto de poder hacer efectiva su orden de detención. Resultaría contradictorio considerar que las autoridades estatales no estaban realizando acciones de búsqueda para dar con el paradero de Juan Arrom Suhurt y Anuncio Martí Méndez.

En consecuencia, el Estado no incumplió con su obligación de iniciar sin dilación y de oficio la investigación de la desaparición de Juan Arrom Suhurt y Anuncio Martí Méndez.

Esta valoración es contraria a lo que el Tribunal determinó en otros casos como el de *González y otras vs. México*<sup>20</sup>, en donde, conforme explica Cerqueira (Cfr. Cerqueira, 2019), la Corte señaló que ante una denuncia o hábeas corpus alegando desaparición forzada, “las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se aclare lo que ha ocurrido”. En el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*<sup>21</sup>, el Tribunal sostuvo que, ante una posible desaparición forzada, las autoridades deben “impulsar todos los mecanismos administrativos y judiciales e iniciar la búsqueda de la persona”.

Cerqueira señala también que no hay precedentes de que otros organismos supranacionales de derechos humanos hayan aplicado la presunción de debida diligencia judicial para buscar personas reportadas como víctimas de desaparición forzada, con la existencia de una orden de captura emanada del Estado. Además, con relación a la investigación de tortura, considera que al Tribunal le fue suficiente la resolución de sobreseimiento para alegar que el Estado no violó la Convención, contrariamente a casos relacionados en donde alegaba impunidad en actos de tortura, en donde las actuaciones de las autoridades judiciales fueron rigurosamente analizadas a fin de verificar que actuaron conforme los parámetros del Protocolo de Estambul, y realizan

20 Corte IDH. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nld\\_Ficha=266](http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=266).

21 Corte IDH. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nld\\_Ficha=189&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=189&lang=es)

un análisis de las acciones, omisiones y actuaciones, pero en este caso, simplemente, al Tribunal le fue suficiente la resolución de sobreseimiento. El Tribunal ha emitido una sentencia singular, contraria a sus estándares de pruebas que venía aplicando en otros casos.

## CONCLUSIONES

A 30 años de la caída de la dictadura, las causas por torturas ocurridas en ese periodo continúan impunes y los procesos están paralizados. Asimismo, la práctica de tortura en lugares de encierro sigue utilizándose como mecanismo de control y no se cuenta con políticas efectivas para formular denuncias y sancionar los hechos cometidos principalmente por agentes estatales. La actitud del Estado paraguayo con relación a la práctica de tortura continúa siendo de negación, lo que quedó en evidencia en el discurso público durante la tramitación del caso Arrom y Martí.

## RECOMENDACIONES

Debido a que las recomendaciones emitidas en informes anteriores no se han cumplido, se reiteran a continuación.

El Estado paraguayo, en su conjunto, debe:

- dar cumplimiento a las recomendaciones de los órganos de vigilancia de tratados y a las recomendaciones del MNP.

La Fiscalía General del Estado debe:

- dictar un instructivo por el cual se establezca que las investigaciones en los casos de violaciones de derechos humanos deben llevarse a cabo conforme lo establece el Protocolo de Estambul.

El Ministerio de la Defensa Pública (MDP) debe:

- fortalecer el “Observatorio de la tortura y otros”, que fuera creado por Resolución N.º 314/12 del MDP el 27 de abril de 2012.

El Ministerio Público debe:

- fortalecer la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público para la investigación, creándose la unidad especializada en el interior del país.

La Corte Suprema de Justicia debe:

- dictar de manera urgente una acordada en la cual se recuerde a jueces y juezas la obligación de denunciar hechos de tortura que conozcan en el ejercicio de sus funciones, advirtiendo que, no haciéndolo, incurrirán en causal de remoción por mal ejercicio de sus funciones.
- llevar adelante un programa de capacitación permanente para jueces en relación con el marco normativo y el desarrollo de prácticas operacionales que cumplan esas normas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cerqueira, Daniel (2019). *Estándar de prueba y argumentación jurídica en la era de la posverdad*. Disponible en <https://dplfblog.com/2019/06/13/estandar-de-prueba-y-argumentacion-juridica-en-la-era-de-la-posverdad-comentarios-a-la-sentencia-de-la-corte-interamericana-en-el-caso-arrom-suhurt-y-otros-vs-paraguay/>.
- Comité contra la Tortura (2017). *Observaciones finales. Séptimo informe periódico del Paraguay*. CAT/C/PRY/7. Disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/PRY/CAT\\_C\\_PRY\\_CO\\_7\\_28493\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/PRY/CAT_C_PRY_CO_7_28493_S.pdf).
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2017). *Políticas Sociales vs. Políticas Punitivas para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal en Paraguay*. Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2018). *Informe Anual de Gestión 2018*. Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.
- Von Lepel, Sonia (2018). La tolerancia a la corrupción y la tortura son señas de identidad de este país. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 464-473). Asunción: Codehupy.



CAPÍTULO 6

# DERECHOS GENERACIONALES





DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

# PARAGUAY SIGUE TENIENDO GRANDES VACÍOS EN LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES



En 2019, el Código de la Niñez y la Adolescencia cumple 18 años, y el Gobierno nacional elevó la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) al rango de Ministerio por ley, pero con el mismo presupuesto. Existen algunos avances en posicionar la importancia de la protección de niñas, niños y adolescentes (NNA), pero esto no se condice con la oferta pública para atender y dar seguimiento a los miles de casos de violencias y abusos que tienen a este grupo de población como víctima. La baja inversión pública en NNA es una constante en los tres niveles de gobierno del Estado paraguayo (municipal, departamental y nacional). El acceso a la Justicia sigue siendo una utopía, se satura el sistema judicial bajo la falsa premisa de que ante dicho ámbito se resolverán los diversos problemas de protección social y bienestar de NNA, sus familias y sus comunidades.

**Anibal Cabrera Echeverría y Soledad Cáceres Gasparri**

OBSERVATORIO DE DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA  
DE LA COORDINADORA POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (CDIA)<sup>1</sup>

1 El artículo contó con el apoyo de Alana Cano Cameróni y Araceli Giralda del Equipo de CDIA Observa.

## INTRODUCCIÓN

En el año 2020 se proyecta que Paraguay tendrá 34% de sus habitantes con edades de entre 0 a 17 años, es decir, cerca de 2.504.068 niñas, niños y adolescentes (NNA)<sup>2</sup>. El proyecto de presupuesto 2020 presentado por el Poder Ejecutivo contempla para el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) de Paraguay 71.455 millones de guaraníes<sup>3</sup>, un 4,7% menos que el presupuesto del año 2019. El Gobierno actual de Paraguay, por medio del MINNA, estaría invirtiendo solo G. 78 por día por cada NNA, para acciones de prevención, protección y atención, en todo el país<sup>4</sup>.

En Paraguay, la responsabilidad de cuidados de NNA, personas adultas mayores e incluso personas enfermas o con discapacidad, recae principalmente en las mujeres. El presupuesto del Ministerio de la Mujer tendrá una reducción de 15,3% para el año 2020, bajando a 22.009 millones de guaraníes para atender al 50% de la población del país, equivalentes a G. 17 por cada mujer por día<sup>5</sup>. Esta reducción tendrá un impacto negativo en la calidad de vida de las mujeres y su protección y, por tanto, afectará de manera directa a la niñez y la adolescencia que viven bajo el cuidado de estas mujeres.

Reducir el presupuesto del área social desprotege y desatiende a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, disminuyendo para el mañana aún más una respuesta estatal hoy insuficiente. Se requiere mayor prestación de servicios y mejor funcionamiento de las rutas de protección en casos de violencias y/o abusos. Se hace más difícil el funcionamiento de los mecanismos de prevención y protección mediante la desfinanciación; así, los marcos legales solo quedan en el papel.

## MARCO JURÍDICO

### **LEY N.º 6083/2018 QUE MODIFICA LA LEY N.º 1680/2001 “CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA”**

A partir de la Ley N.º 6083/18 se modifican 12 artículos del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N.º 1680/01).

Entre las principales modificaciones se destaca el artículo 29, sobre la prohibición de difusión de imágenes, nombres o audios de niños víctimas o supuesto autor de hechos punibles. La normativa amplía los medios de di-

2 STP/DGEEC. Paraguay, Proyección de la Población por Sexo y Edad, según departamento (2000-2025). Revisión 2015.

3 Proyecto de ley de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional en agosto de 2019. Ver web de MH.

4 Cálculo hecho por CDIA Observa para el posicionamiento sobre PGN 2020 en NNA.

5 Cálculo hecho por CDIA Observa para el posicionamiento sobre PGN 2020 en NNA.

fusión citados en la anterior y suma cualquier otro medio de comunicación, formato de transmisión digital de informaciones, sistemas de mensajerías y redes sociales; además, prohíbe la realización de entrevistas al niño o adolescente que se encuentre en una de estas situaciones, exceptuándose de esta prohibición únicamente la publicación en los casos de niñas, niños y adolescentes extraviados o víctimas de secuestro, con autorización de sus padres o, en su defecto, mediante autorización judicial.

En materia de convivencia familiar se amplía el derecho a relacionarse que tiene el niño, niña y adolescente además de con la madre y el padre con los demás miembros de su familia no conviviente, cuando esto no sea perjudicial para el mismo.

Respecto a la regulación judicial del régimen de relacionamiento, la normativa incorpora entre otras cosas: la fijación provisoria de la convivencia familiar y/o del régimen de relacionamiento, como medida cautelar de protección en cualquier etapa del juicio; la orientación especializada del grupo familiar y adicionalmente el seguimiento de la convivencia familiar y/o del régimen de relacionamiento mediante la intervención de los auxiliares especializados; la extensión del régimen de relacionamiento a los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, así como a terceros no parientes.

Además, establece el procedimiento a seguir ante casos de incumplimiento del régimen de relacionamiento dispuesto judicialmente, el cual se tramitará ante el mismo Juzgado que lo haya dispuesto, a través de un incidente de trámite sumarísimo y, en caso de verificarse el incumplimiento del régimen de relacionamiento, el Juzgado dispondrá simultáneamente: a) la intimación de su cumplimiento, bajo apercibimiento por desacato a una orden judicial y b) la sanción de multa que oscile entre 15 y 30 jornales mínimos.

En cuanto a la Composición de la Justicia de la Niñez y de la Adolescencia, contemplada en el artículo 158, se crean en cada circunscripción judicial un Juzgado y el equipo asesor de justicia de la niñez y la adolescencia de atención permanente, y la correspondiente Defensoría de la Niñez y la Adolescencia de atención permanente. Dicho Juzgado tendrá competencia para disponer las medidas cautelares de urgencias en casos donde corran riesgo la vida y la integridad física o exista violencia ejercida contra una niña, niño o adolescente, fuera del horario ordinario de funcionamiento de los Juzgados de la Niñez y Adolescencia.

Además, todo Juzgado de la Niñez y Adolescencia deberá contar obligatoriamente con su propio equipo interdisciplinario asesor de la Justicia, quienes cumplirán sus funciones en la misma sede del Juzgado.

El artículo 167 establece la gratuidad del procedimiento en todos los actos que involucren a niños, niñas y adolescentes tales como los realizados por los equipos asesores de Justicia, ujieres notificadores, actuarios judiciales y el propio Juzgado, sin perjuicio de que la representación sea pública o privada.

### **LEY N.º 6174/2018 “QUE ELEVA AL RANGO DE MINISTERIO A LA SECRETARÍA NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (SNNA) Y PASA A DENOMINARSE MINISTERIO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (MINNA)”**

Esta disposición normativa realiza cambios sustanciales al elevar a rango de Ministerio a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, ente rector en materia de protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

A partir de esta modificación se amplían significativamente las funciones y competencias del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. Entre ellas cabe resaltar aquellas que propician la descentralización del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (SNPPI) a partir del apoyo y fortalecimiento de los consejos departamentales y municipales de Niñez y Adolescencia, así como el apoyo y supervisión de la labor de las Consejerías Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Codenis), instancias que hasta el momento no tenían injerencia del Sistema en su funcionamiento y dependían exclusivamente de las intendencias; así también se incorpora la potestad del MINNA de brindar asesoría y asistencia técnica a gobiernos departamentales y municipales, a solicitud de los mismos, y promover la articulación de iniciativas afines.

Respecto al registro de los organismos no gubernamentales dedicados a las problemáticas vinculadas con la niñez y la adolescencia, las competencias del MINNA se amplían a las de supervisión y fiscalización de dichos organismos. También dispone cambios sustanciales en la composición de la estructura orgánica del MINNA, que estará conformado, además del/la ministro/a, por los viceministerios de: Protección Integral de los Derechos del Niño, Niña y del Adolescente; Desarrollo Regional para la Niñez y la Adolescencia y Planificación, Programas y Proyectos de la Niñez y la Adolescencia.

Otra innovación de la norma es que establece de qué manera estarán conformados el patrimonio y los recursos del MINNA, otorgándole de esta forma autonomía presupuestaria.

## **LEY N.º 6202/2018 “QUE ADOPTA NORMAS PARA LA PREVENCIÓN DEL ABUSO SEXUAL Y LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE ABUSO SEXUAL”**

Esta normativa dispone mecanismos en diversas áreas específicas, a fin de prevenir y atender los casos de abuso sexual en contra de NNA. Es así que como estrategia para la prevención del abuso sexual, plantea la divulgación de información por medio de personas proveedoras y usuarias de servicios de comunicación, con la finalidad de sensibilizar, orientar y concienciar.

En materia de atención integral ante estos hechos, dispone hacerlo desde las áreas principales de salud y educación:

- En el sistema de salud, a partir del desarrollo e implementación de un protocolo de diagnóstico y atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, dirigido a los profesionales de la salud y a las instituciones prestadoras de servicios de salud de todo el territorio nacional.
- En el sistema educativo determina que todos los establecimientos educativos públicos y privados que imparten educación formal en todos los niveles deberán incluir elementos que contribuyan a la identificación temprana, prevención, autoprotección, detección y denuncia del abuso sexual de que puedan ser víctimas los educandos, dentro y fuera de los establecimientos educativos.

La normativa además enumera quiénes están obligados a realizar la denuncia correspondiente y la sanción que les corresponde en caso de omitir tal obligación. Dispone la creación de la Comisión Nacional de Prevención y Atención Integral del Abuso hacia la Niñez y Adolescencia del Paraguay, que deberá elaborar una única y oficial Ruta de Intervención Interinstitucional para la Atención Integral del Abuso Sexual hacia NNA, la cual será aprobada por MINNA y el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Por último, dispone el sistema de sanciones ante el incumplimiento de las disposiciones establecidas en la ley.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO**

### **POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA**

En Paraguay, al año 2019, 35 de cada 100 personas tienen menos de 18 años de edad; el total de población proyectada para este año es de 7.152.703 habitantes, de los cuales 2.498.431 tienen entre 0 y 17 años<sup>6</sup>. Es factible afirmar que el número de nacimientos ha aumentado de modo paulatino, pasando

6 STP/DGEEC. Paraguay, Proyección de la Población por Sexo y Edad, según departamento (2000-2025). Revisión 2015.

de 99.688 nacimientos registrados en el 2008 a 115.895 nacimientos en el 2017, pero en términos totales este grupo de población irá descendiendo en los próximos años<sup>7</sup>. La actual distribución de la población de niñas, niños y adolescentes por grupos de edad es la siguiente: 0 a 4 años el 28,3%, 5 a 9 años el 27,9%, 10 a 14 años el 27,5%, 15 a 17 años el 16,3%<sup>8</sup>. Esto indica que los próximos años se tendrán más personas adolescentes, tanto varones como mujeres.

Para el año 2018, 34 de cada 100 niñas, niños y adolescentes de Paraguay estaban en situación de pobreza y pobreza extrema; solo el 66% de estos vivían fuera del rango de pobreza desde la perspectiva económica. A nivel país, según datos oficiales de la STP/DGEEC, el 24% de la población se encontraba en la misma situación de exclusión. La pobreza y las desigualdades afectan principalmente a la niñez y la adolescencia en los departamentos de Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá y Alto Paraguay, en donde más de la mitad viven en situación de exclusión. Esto se acentúa en las zonas rurales donde existen mayores índices de pobreza (36,2% de la población). Es necesario considerar que la mayoría de la población de Paraguay vive en zonas urbanas (61,7%) y más del 90% de las personas viven en la región Oriental del país<sup>9</sup>. Toda la evidencia indica que la situación de pobreza en niñas, niños y adolescentes, en sus familias y en sus comunidades, implica un aumento de las brechas de desigualdades, limitando el acceso y el ejercicio pleno de sus derechos.

Del total NNA de entre 10 y 14 años en edad de trabajar en el 2018, el 8,78% estaba haciendo, llegando a cerca de 60.728; en las zonas rurales son 40.692 y en las urbanas son 20.036. En su mayoría, no están registrados/as en las Cedenis de los municipios, y no forman parte de ningún programa de prevención y protección. El Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral de Derechos de la Niñez y la Adolescencia debe ser fortalecido a nivel local. Esto implica mayor compromiso político, que se traduce en recursos financieros, transparencia, infraestructura y equipos técnicos especializados.

## SALUD Y BIENESTAR

En el año 2018 se han reportado más de 2.478 NNA fallecidos de entre 0 y 19 años de edad, el 59% tenía menos de 1 año de edad y los departamentos Central y Alto Paraná fueron los territorios donde más casos se han dado<sup>10</sup>.

7 Pasando de 34,93% en 2019 a 34,53% en 2020.

8 STP/DGEEC. Paraguay, Proyección de la Población por Sexo y Edad, según departamento (2000-2025). Revisión 2015.

9 EPH 2018, STP/DGEEC.

10 MSPyBS/DIGIES/DES-SSIEV (2018). Datos provisorios al 7/10/2019.

El Paraguay registra que 15 de cada 100 nacidos vivos han sido de niñas y adolescentes madres, de entre 10 y 19 años, en el año 2018, es decir, 17.376 de 111.617<sup>11</sup>. Los departamentos con mayor cantidad de nacimientos registrados de niñas madres en dicho año son Alto Paraná, Central, Itapúa, San Pedro y Caaguazú, y el total país es de 588; en el caso de las adolescentes de entre 15 a 19 años, el total país es de 16.788, siendo los departamentos Central y Alto Paraná donde se concentra el mayor número de nacimientos.

En promedio, cada día en 2018 han nacido 47 niños y niñas de madres de entre 10 y 19 años de edad; como una de las consecuencias de los altos índices de abuso sexual infantil<sup>12</sup> y la falta de educación integral de la sexualidad en el sistema educativo nacional. El 80% de los casos de abuso en NNA se producen en el entorno familiar cercano, según indicaciones del Ministerio Público y del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia<sup>13</sup>.

La llegada tardía es una constante del Estado paraguayo: al menos, 245 adolescentes de entre 14 y 16 años han sido madres por segunda vez; y, al menos, 13 adolescentes de entre 14 y 16 años han sido madres por tercera vez en el año 2017, según registros del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS).

En el país, al menos, 7 niñas, niños y adolescentes han sido diagnosticados/as con VIH, en promedio, por mes en el 2018<sup>14</sup>. En el 2018, 185 niñas, niños y adolescentes con menos de 15 años de edad tenían acceso a tratamiento anti-retroviral. Asunción y los departamentos Central, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y Cordillera son los territorios con mayor número de personas, tanto adultas como NNA, diagnosticadas con VIH, en el 2018. Un total de 1.564 personas han sido diagnosticadas, siendo el 71% hombres y el 29% mujeres.

El acceso al agua segura es importante para la salud y el bienestar de la niñez y la adolescencia: se estima que 87 de cada 100 NNA tienen acceso adecuado a ella. Alto Paraná es el departamento donde solo el 55% de NNA tienen acceso al agua<sup>15</sup>. El acceso de NNA a saneamiento mejorado se estima en un 79%; en los departamentos de San Pedro, Caaguazú y Caazapá no llegan al 60%.

Es posible estimar que 336.015 NNA tienen acceso a letrina común sin techo o puerta; y 151.761 NNA tienen una conexión con arrastre de agua a una red de alcantarillado sanitario. El acceso a un baño en condiciones de salud y seguridad es clave en la prevención de enfermedades y el bienestar de NNA.

11 MSPyBS/DIGIES/DES-SSIEV (2018). Datos provisorios al 7/10/2019.

12 Última hora, 10 de abril de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/ser-nina-y-ser-pobre-el-doble-castigo-miles-paraguayas-n2812894.html>.

13 Paraguay en noticias, 30 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.paraguayennoticias.com/nota/419983-aumentan-las-denuncias-de-abuso-sexual-en-ninos-en-su-mayoria-perpetradas-por-familiares>.

14 MSPyBS/Pronasida. Situación Epidemiológica del VIH en el Paraguay (2018).

15 Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2017-2018.

## EDUCACIÓN

En Paraguay se estima que la población de adolescentes de entre 15 a 17 años es de 405.476 al 2017, y que al menos 29 de cada 100 adolescentes, varones y mujeres, en dicho rango de edad, están fuera del sistema educativo nacional. Se estima que 117.440 adolescentes, varones y mujeres, de entre 15 y 17 años, están fuera del sistema educativo<sup>16</sup>.

La participación de adolescentes, de entre 15 a 17 años, en la fuerza de trabajo a nivel país pasó de 28,7% en 2015 a 30,1% en 2017. En el rango de edad de 15 a 19 años se encuentran 699.000, personas aproximadamente. Se considera que el 44,7% estudia de modo exclusivo. El 21,4% estudia y trabaja. El 21,2% solo trabaja y el 12,7% no estudia ni trabaja, según la EPH 2017.

La calidad educativa es uno de los factores de exclusión educativa. Se estima que solo el 6% de los y las adolescentes del tercer año de la Educación Media logran resolver problemas complejos en el nivel de desempeño más alto esperado en las pruebas del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) 2015<sup>17</sup>.

El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) ha registrado al menos 764 casos de vulneración de derechos de niñez y adolescencia en escuelas y colegios de todo el país, entre los meses de enero a octubre de 2019<sup>18</sup>. De estos, cerca de 98 por acoso y violencia escolar, 58 por denegación de matrícula, 62 por embarazo y maternidad de la estudiante y 77 por abuso sexual fuera del ámbito escolar, pero detectado en dicho espacio.

## ACCESO A LA JUSTICIA

### Asistencia alimenticia

En Paraguay, la asistencia alimenticia, en el sector niñez, es uno de los recursos judiciales más utilizados. El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N.º 1680/2001), en su artículo 97, indica la obligación de proporcionar asistencia alimentaria y, en el artículo 189, habla sobre la fijación del monto y la vigencia de la asistencia. En el año 2018 se tiene un recuento de 9.934 casos de juicios vinculados a este derecho de NNA y para octubre de 2019 se había

16 STP/DGEEC (2017).

17 SNEPE. Disponible en <https://www.mec.gov.py/cms/?ref=298529-sistema-nacional-de-evaluacion-del-proceso-educativo-snepe>.

18 Dirección de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del MEC (2019). Informe preliminar a noviembre de 2019.

llegado a 7.220 casos<sup>19</sup>. Existen, al 2018, 2.641 casos de hechos punibles por incumplimiento del deber alimentario<sup>20</sup>.

Al menos, 123 días hábiles es el promedio a nivel nacional que tarda un juicio de asistencia alimentaria en finalizar en el 2017<sup>21</sup>. El segundo juicio más solicitado en la Justicia a nivel nacional es el de asistencia alimentaria en 2018<sup>22</sup>. Si se suman el juicio previo de filiación (205 días hábiles) y la ejecución de sentencia (149 días hábiles), el promedio para hacer efectiva una asistencia alimentaria sería de 477 días hábiles. Asimismo, no es una práctica procesal extendida la fijación de una suma en concepto de alimentos provisorios.

### **Casos de abuso sexual en NNA**

Al menos, siete denuncias de casos de abuso sexual a niñas, niños y adolescentes registró por día, en promedio, la Fiscalía en el año 2018, a nivel país<sup>23</sup>. El Ministerio Público (Fiscalía General del Estado) registró, en el año 2018, más de 5.000 causas ingresadas por casos de hechos punibles hacia niñas, niños y adolescentes (violencias, maltrato infantil y abuso sexual).

El 51% de los casos registrados son hechos de abuso sexual a niñas, niños y adolescentes; el 25%, casos por maltrato; 13%, por casos de abuso a adolescentes (varones y mujeres); y 10%, casos relativos a pornografía infantil. En el 85% de los casos, la persona agresora es alguien del entorno familiar o cercano inmediato (escolar, familiar o comunitario), factor que incide en que las víctimas guarden silencio, no soliciten ayuda ni hagan la denuncia en las instancias correspondientes.

Asunción y los departamentos Central, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú, San Pedro y Cordillera son los territorios con más denuncias de hechos punibles contra niñas, niños y adolescentes, en el año 2018<sup>24</sup>. En promedio por mes, en el año 2018, la Fiscalía recibió 423 denuncias de hechos punibles hacia niñas, niños y adolescentes en todo el país; es decir, cerca de 14 casos por día, la mitad de ellos por abuso sexual.

Al menos, 51 de cada 100 hechos punibles denunciados en la Fiscalía en 2018 son por casos de abuso sexual en niñas, niños y adolescentes<sup>25</sup>. Entre los casos registrados por la Fiscalía en el 2018, se encuentra que el 40% de los casos

19 Dirección de Estadística Judicial, CSJ, 2019.

20 El Surtidor, 1 de noviembre de 2019. Disponible en <https://elsurti.com/hacerse-cargo/>.

21 CSJ, 2018.

22 CSJ, 2018.

23 Informe del Ministerio Público, 2019.

24 Informe del Ministerio Público, 2019.

25 Informe del Ministerio Público, 2019.

de abuso sexual se dan en niñas y niños de entre 0 a 10 años de edad; y el 70% de los casos de maltrato se dan en niñas y niños de entre 0 a 10 años de edad.

Entre enero y diciembre de 2018, según los registros del Ministerio Público, el 85% de los casos reportados de abuso sexual han sido niñas y adolescentes mujeres las víctimas; y el 15% han sido varones. En los casos reportados de maltrato, se tiene que el 60% de las víctimas han sido niñas y adolescentes mujeres y el 40% han sido niños y adolescentes varones.

## **INCLUSIÓN Y DISCAPACIDAD**

El Censo del año 2012, que tiene una cobertura nacional del 75%, indica que el 7,5% de la población tenía en dicho año algún tipo de discapacidad, es decir, 514.635 personas, de las cuales 275.271 eran mujeres y 239.364, varones.

Los resultados finales del Censo de Comunidades de los Pueblos Indígenas del año 2012 estiman la existencia de 117.150 personas indígenas y que el 11,3% tenía algún tipo de discapacidad; también se puede afirmar la presencia de personas con discapacidad en la totalidad de las 711 comunidades indígenas del Paraguay.

Es posible estimar que cerca de 9.629 estudiantes, varones y mujeres, con alguna discapacidad, han sido matriculados/as en el sistema educativo nacional en el año 2017<sup>26</sup>.

Al menos, 48 de cada 100 estudiantes con discapacidad son mujeres, matriculadas en el sistema educativo en el año 2017<sup>27</sup>. Si bien el Registro Único del Estudiante (RUE) del Ministerio de Educación y Ciencias indica que, al año 2017, había 22.264 estudiantes con discapacidad, existe un desglose que indica que el 56,75% tiene algún tipo de trastorno (de lenguaje o de aprendizaje); sin embargo, esto no implica de modo efectivo que dicha persona (niña, niño o adolescente) tenga una discapacidad. El 65% de los y las estudiantes con discapacidad, matriculados/as en el sistema educativo nacional, tanto en escuelas regulares como especiales, presentaba una discapacidad visual; y solo el 8,3%, una discapacidad auditiva.

## **CUIDADOS ALTERNATIVOS Y ADOPCIONES**

El Centro de Adopciones ha recibido 42 Sentencias de Declaración de Estado de Adoptabilidad notificadas al Centro de Adopciones, lo que corresponde a 58 niños, niñas y adolescentes (incluyen grupos de hermanos), entre enero y septiembre de 2019. En este mismo periodo, 9 meses es el tiempo promedio

26 MEC - DGPE - RUE, 2018.

27 MEC - DGPE - RUE, 2018.

transcurrido desde el momento de la notificación al Centro de Adopciones del juicio de Adopción hasta la notificación de la Sentencia Definitiva (SD) de Adopción. Pero, en cambio, 19 meses es el prometido de tiempo transcurrido desde la notificación al Centro de Adopciones del juicio de Declaración de Estado de Adopción (DEA) hasta la notificación de la Sentencia de DEA<sup>28</sup>.

La cantidad de juicios de Adopción iniciados en el Sistema como Guardas Preadoptivas, registrada por el Centro de Adopciones, llega a 55, entre enero y septiembre de 2019. Las edades y el número de NNA que tienen en la actualidad DEA, es 18 entre 0 a 3 años, 23 entre 4 a 8 años, 10 entre 9 a 12 años, 5 entre 13 a 15 años, y 2 de 16 años y más. En referencia a la institucionalización de NNA, se tienen registros del Ministerio de la Defensa Pública (MDP) sobre las niñas. En el año 2018 han sido 35 niñas y hasta agosto de 2019 eran 16 niñas. El número de casos de niñas en guardas, por motivos de abusos, es de 75 niñas en el 2018, y de 62 niñas hasta agosto de 2019<sup>29</sup>.

Las disposiciones previstas en el proyecto de ley, que será tratado en sesión extraordinaria del Senado, incorporan los aprendizajes del proceso de desinstitucionalización de NNA, iniciado en el país con la primera Ley de Adopciones en el año 1997, que logró incluir el mantenimiento del vínculo de NNA con sus familias y la creación del primer programa de acogimiento familiar.

La actual propuesta legislativa, además, tiene una fuerte concordancia con la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, el Convenio de La Haya relativo a adopciones, el Código de la Niñez y la Adolescencia, las Directrices de Naciones Unidas (NN.UU.) para el Cuidado Alternativo de Niños, las Recomendaciones del Comité de Derechos del Niño de NN.UU. al Estado paraguayo en base a los informes presentados, y el Acuerdo de Solución Amistosa en el Caso “Cristina Aguayo” tramitado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Existen significativos avances en los procesos de cuidados alternativos y desinstitucionalización de NNA, y el Paraguay ha sido un referente de vanguardia en la región; a pesar de que el país no ha realizado una adecuada inversión, tanto en el desarrollo de capacidades como en el apoyo técnico para el fortalecimiento familiar, los programas de cuidados alternativos y de adopciones. La actual propuesta legislativa tiene un fuerte respaldo de las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan estos temas de modo directo; además, tiene una fortaleza técnica y doctrinaria, con suficiente organicidad para garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a vivir en familia.

28 Datos provisorios entregados por el Centro de Adopciones (MINNA), noviembre, 2019.

29 MEC - DGPE - RUE, 2018.

El proyecto de ley<sup>30</sup> para estar completo debe indicar expresamente la fuente de recursos para concretar una adecuada implementación a modo de dar respuestas pertinentes, eficientes, eficaces y coherentes en el espíritu de la norma; caso contrario, seguirán ingresando miles de niños, niñas y adolescentes al sistema de protección judicial, sin recibir la atención que merecen en función de sus necesidades, y sin garantías adecuadas para su protección integral.

## **LOS DESALOJOS FORZOSOS Y LAS MALAS PRÁCTICAS CONSTANTES DE AGENTES ESTATALES QUE NO GARANTIZAN EL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA**

En el presente año se han registrado de modo reiterado desalojos forzados y hechos de violencia estatal en asentamientos humanos precarios, tanto en zonas suburbanas<sup>31</sup> como en comunidades rurales<sup>32</sup> e indígenas<sup>33</sup>; estas prácticas se vienen llevando con mayor auge en los últimos meses en diferentes puntos del territorio de Paraguay. Las condiciones de exclusión de dichas familias y comunidades son extremas y el no acceso a la tierra limita de modo fuerte las posibilidades de desarrollo de las mismas. La situación de las niñas, niños y adolescentes en los asentamientos vulnera aún más sus derechos, sin garantías de nada o de ninguna protección.

Estos procesos de desalojos forzados son poco claros, tanto en el modo de actuar de la Justicia como de las fuerzas de seguridad del Estado, donde cientos de personas y familias tienen que soportar la quema de sus viviendas, enseres domésticos, la destrucción de sus cultivos de subsistencia y, al no tener donde ir, deben acampar de modo precario, en las peores condiciones. Lo anterior trae consigo que NNA no asistan de modo regular a las escuelas y no tengan servicios básicos, como agua potable o saneamiento básico.

---

30 Proyecto de Ley "De Promoción y Protección del Derecho a vivir en Familia, que regula los Cuidados Alternativos y la Adopción de Niños, Niñas Y Adolescentes", presentado por los senadores Pedro Arturo Santa Cruz, Desirée Masi, Enrique Bacchetta, Víctor Ríos, Gilberto Antonio Apuril, Georgia Arrúa, Sergio Codoy y Esperanza Martínez, de fecha 13 de mayo de 2019. SILpy. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116399>.

31 Cientos de familias son desalojadas de un predio en Luque. <https://www.ultimahora.com/cientos-familias-son-desalojadas-un-predio-luque-n2845588.html>.

32 Serpaj-Py. Disponible en <http://www.serpajpy.org.py/el-ministerio-publico-ejecuto-un-desalojo-irregular-y-destruyo-25-viviendas-en-san-pedro/>.

33 El País internacional, 24 de enero de 2019. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2019/01/24/america/1548358447\\_334189.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/24/america/1548358447_334189.html).

## **LA UTILIZACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA PROMOCIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD DEL ESTADO EN PARAGUAY**

En el 2019, se ha constatado una vinculación reiterada de imágenes de niños, niñas y adolescentes en la promoción del trabajo de las fuerzas públicas de seguridad del Estado en Paraguay, en contra del interés superior de la niñez y la adolescencia, y en transgresión directa a tratados internacionales y normativas nacionales vigentes, instrumentos existentes para garantizar su protección<sup>34</sup>.

La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, en su artículo 38, “exhorta a los gobiernos a que tomen todas las medidas posibles a fin de velar para que ningún niño o niña menor de 15 años de edad participe directamente en las hostilidades”. Si bien la promoción del Grupo Lince antes, y la publicidad en redes sociales y medios ahora, no implica una participación directa en conflictos, genera la idea en toda la sociedad en general, y la niñez en particular, de que la utilización de armas es una actividad “común” y normaliza su uso; hecho que genera preocupación sobre el modo que el Estado está haciendo apología de la violencia de forma abierta y oficial.

## **LA MILITARIZACIÓN DE LOS CENTROS DE ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL EN PARAGUAY ES UNA RESPUESTA EQUIVOCADA A LA SEGURIDAD INTERNA DESDE EL ESTADO**

En la actualidad existen 252 adolescentes en privación de libertad, solo 11 son mujeres, y están en 9 centros educativos para adolescentes en conflicto con la ley penal, distribuidos en: Alto Paraná, Concepción, Itapúa, Amambay, Guairá, Asunción (mujeres), Itauguá (CEI y La Esperanza), e Ypacaraí; y solo 2 de cada 10 adolescentes tienen una condena. Se tienen en privación de libertad a 187 procesados hombres y 54 condenados hombres, a 9 procesadas mujeres y a 2 condenadas mujeres; en el caso de extranjeros, 2 son mujeres y 5 son hombres. Están 9 adolescentes varones indígenas en privación de libertad<sup>35</sup>.

34 Hoy, 30 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/video-linces-deciden-festejar-su-dia-compartiendo-con-alumnos-del-colegio-san-jose>. / Paraguay.com, 27 de abril de 2018. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/agentes-del-grupo-lince-sorprenden-a-ninos-en-exposicion-escolar-177132>. / ABC Color, 30 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresia/interior/2019/08/30/soldado-por-un-dia/>. / Hoy, 4 de julio de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/linces-en-cumpleanos-infantiles-van-solo-5-a-10-minutos-maximo-defienden>.

35 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). Datos a septiembre de 2019, proveídos del parte diario del Ministerio de Justicia.

El militarizar la seguridad interna y los centros educativos de adolescentes es la evidencia que se encuentra ante un Estado fallido y, por ende, ante una sociedad que no tiene capacidad de cohesión social y de responder a situaciones de violencia, más que con el uso de la fuerza. No es aceptable que se gestione la violencia con violencia.

En la región de América Latina y el Caribe, el uso de las fuerzas armadas en la seguridad interna y en las cárceles ha demostrado un gasto excesivo, sin resultados y con situaciones de violaciones de derechos humanos por parte de los efectivos de seguridad. Las Fuerzas Armadas tienen una preparación para el combate y el resguardo del territorio nacional, no así para la seguridad interna y para lidiar con situaciones con personas civiles.

La emergencia penitenciaria es una realidad que debe ser abordada desde diversas aristas, la mora judicial, déficit de presupuesto, programas de rehabilitación y reinserción, modelos de revinculación familiar y comunitario, mejores tratos y alimentos de calidad, así como acceso a servicios educativos y de salud.

La decisión del Poder Ejecutivo, es contraria a la Convención sobre los Derechos del Niño y las Reglas mínimas de Beijing para la administración de justicia con adolescentes de Naciones Unidas, como también la Constitución Nacional y las demás normativas que integran el derecho positivo nacional.

## **CASOS**

### **LA JUSTICIA SIN JUSTIFICACIONES**

Pese a la insistencia de organizaciones de la sociedad civil de reconsiderar las postulaciones, el 27 de noviembre de 2018, el Consejo de la Magistratura de Paraguay anunció en su acta de sesión extraordinaria a la señora María Elodia Almirón Prujel como una de las mejores puntuadas para el cargo vacante enunciado en el Edicto N.º 13/2018, para integrante de la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

La solicitud se debe a que la conducta de la señora María Elodia Almirón Prujel, en pos de lograr la adopción irregular de un niño en el año 2009, llevó en el año 2011 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) a dictar medidas con el fin de proteger los derechos del niño y garantizar el vínculo con su familia biológica, conocido como el “caso LM”.

La no inclusión de otros estándares de evaluación hace que personas con altos puntajes en su currículum, pero con prácticas poco ajustadas a la ética y al derecho, lleguen a integrar las ternas del Consejo de la Magistratura, sean hombres o mujeres, y para los cargos que sean, incluso a la CSJ.

Lo anterior indica el no aprendizaje por parte del Estado sobre las prácticas poco transparentes de sus magistrados; dado que forman parte de un caso que se tramita en la actualidad ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para determinar la responsabilidad internacional del Estado paraguayo por las afectaciones a la integridad, el derecho a la identidad y la protección de la familia, entre otros derechos vulnerados.

Es necesario indicar que, desde el inicio del caso en 2009, recién en el año 2011 el niño pudo retomar el contacto y vínculo con su familia biológica, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ordenó al Estado la adopción de medidas para proteger los derechos a la integridad personal, protección de la familia e identidad del niño, permitiéndole mantener vínculos con su familia biológica. La familia del niño, por las actuaciones de dicha magistrada, fue obligada a enfrentar 7 (siete) tipos de juicios en diversos fueros; uno de los cuales sigue pendiente de resolución, precisamente ante la Corte Suprema de Justicia, en donde la misma tendría actuaciones en el caso de ser electa.

Es importante reiterar que todas las personas que integran la CSJ deben “gozar de notoria honorabilidad”<sup>36</sup>. Sin embargo, los hechos indican que dicha persona no respetó la ley ni los derechos del niño y, por tanto, su participación en cualquier lista, terna e incluso elección al máximo órgano de Justicia de Paraguay debería ser descartada.

## **LIBERTAD DE EXPRESIÓN, ORGANIZACIÓN Y PETICIONES**

Entre marzo y noviembre de 2019, se han reportado en los medios de comunicación más de ocho tomas de colegios por parte de estudiantes, en diversos puntos del país. La mayoría de estas por reclamos en cuanto al buen trato de docentes y directivos al sector estudiantil, en cuanto a la transparencia en la gestión de recursos escolares y del Fonacide, entre otros. En esta línea existe una serie de manifestaciones, que han incluido a las familias e incluso a grupos de docentes, llevadas adelante por los y las estudiantes, pero no han implicado tomas de colegios<sup>37</sup>.

36 Artículo 258, Constitución Nacional del Paraguay.

37 CDIA Observa. Sondeo de noticias (2019).

Las declaraciones de las autoridades educativas principales, como el ministro Eduardo Petta<sup>38</sup> y su asesor jurídico Casañas Levi<sup>39</sup>, demuestran la baja capacidad de diálogo social y político que tienen en el ejercicio de sus funciones públicas<sup>40</sup>, a modo de escuchar las peticiones del sector estudiantil a los reclamos para el mejoramiento de la calidad educativa en sus centros escolares<sup>41</sup>. Por un lado, Casañas, molesto por las tomas de colegios, lanza amenazas sobre imputaciones a padres y madres de los estudiantes que lleven adelante dichas medidas; por otro, Petta califica que los y las estudiantes que reclaman sus derechos en realidad son manipulados y utilizados para fines políticos partidarios por personas adultas.

Lo anterior, en ambos casos, tiene un fuerte sesgo adultocéntrico que no logra visibilizar que estudiantes, personas con menos de 18 años de edad, puedan tener capacidad de organización, libertad de expresión y ejercer su derecho a peticionar ante las autoridades; sin que ello implique que estén siendo manipulados o tutelados por personas adultas<sup>42</sup>.

El deslegitimar al gremio estudiantil como un interlocutor válido por parte de las autoridades del MEC, se hace una constante, tanto al momento de integrar espacios como el Consejo Asesor del Programa de Transformación Educativa<sup>43</sup>, o dialogar sobre las peticiones que se han realizado sobre la necesidad urgente de tener educación integral de la sexualidad (EIS)<sup>44</sup> en el currículum educativo del sistema educativo nacional.

En el caso del exdirigente estudiantil Ernesto Ojeda, el mismo ha sido sobreseído, luego de un largo proceso penal, al que se vio obligado a enfrentar luego de hacer uso de su derecho a la protesta social, y liderar una manifes-

38 Última Hora, 28 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/petta-dice-que-estudiantes-son-manipulados-politicos-y-menciona-ovelar-n2810178.html>.

39 Última Hora, 30 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/casanas-levi-pide-imputar-padres-alumnos-toma-n2846589.html>.

40 Hoy, 30 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/petta-planta-a-estudiantes-y-benignose-luce-prometiendo-2-de-sus-3-reivindicaciones>.

41 Última Hora, 6 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/petta-desconoce-denuncias-escuelas-mayor-otano-n2853229.html>. / Última Hora, 29 de abril de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/petta-escuelas-deben-ser-fuente-orden-y-disciplina-n2816197.html>. / Última Hora, 30 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/casanas-levi-pide-imputar-padres-alumnos-toma-n2846589.html>.

42 Última Hora, 21 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/mec-denuncia-supuesta-injerencia-politica-toma-colegio-n2820693.html>.

43 Última Hora, 5 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/estudiantes-marcharon-pedir-participacion-reforma-educativa-n2749301.html>. / Última Hora, 6 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/para-los-estudiantes-el-presidente-abdo-incumple-compromiso-n2847727.html>.

44 La Nación, 12 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/11/12/mec-jovenes-exigen-cumplimiento-de-derechos-sexuales-y-reproductivos/>. / La Nación, 19 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2018/08/19/estudiantes-exigiran-la-derogacion-de-la-resolucion-riera/>. / La Nación, 20 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2018/08/20/exigen-a-petta-derogar-resolucion-que-prohíbe-la-ideología-de-genero-en-escuelas/>.

tación estudiantil en el año 2017<sup>45</sup>. Es importante recordar que el hecho penal por el cual recibió la imputación de parte de la Fiscalía fue por coacción, resistencia y privación de libertad.

## **UN CASO MÁS QUE PARADIGMÁTICO EN LA PARTICIPACIÓN ESTUDIANTIL Y LA TRANSPARENCIA DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**

El adolescente de 17 años Nelson Maciel, del municipio de Mayor Otaño, departamento de Itapúa, luego de realizar reclamos sobre el uso y la rendición de cuentas de fondos del Fonacide<sup>46</sup> en dicha localidad, junto con sus compañeros/as, han sido amedrentados por las autoridades locales, incluida la responsable de la Codeni de la localidad. Así también, el líder estudiantil ha sido denunciado por difamación y calumnia por parte del intendente municipal, el presidente de la Junta Municipal, un concejal municipal y el presidente de la seccional de la Asociación Nacional Republicana (ANR) en dicha localidad<sup>47</sup>.

La madre del estudiante fue amenazada de perder su trabajo si su hijo seguía realizando dichas denuncias sobre la falta de transparencia y rendición de cuentas de parte de la Municipalidad de la localidad. Este hecho luego fue cumplido, cuando los medios de comunicación informaron que la señora Andrea Maciel fue descontratada por el Consejo Local de Salud, del cargo de limpiadora del Centro de Salud de la zona<sup>48</sup>.

En la actualidad, el adolescente cuenta con medidas de seguridad brindadas por padres de familia y comerciantes de la localidad, de modo privado. El examen especial practicado por la Contraloría General de la República (CGR) a la ejecución presupuestaria del 2017 de la Municipalidad de Mayor Otaño, departamento de Itapúa, detectó indicios de daño patrimonial y graves irregularidades por más de G. 1.000 millones<sup>49</sup>; está pendiente una investigación fiscal del caso.

45 Última Hora, 28 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/tribunal-absolvio-lider-estudiantil-n2840780.html>.

46 Fonacide: Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo.

47 Intendente y seccionalero de Otaño querellan a menor, líder estudiantil. <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/2019/10/29/intendente-y-seccionalero-de-otano-querellan-a-menor-lider-estudiantil/>.

48 Mayor Otaño: madre de estudiante fue despedida tras amenaza de seccionalero, Salud decide contratarla. <https://www.hoy.com.py/nacionales/mayor-otano-madre-de-estudiante-fue-despedida-tras-amenaza-de-seccionalero-salud-decide-contratarla>.

49 Contraloría detecta daño patrimonial de G. 1.000 millones en Mayor Otaño. <https://www.ultimahora.com/contraloria-detecta-dano-patrimonial-g-1000-millones-mayor-otano-n2854936.html>.

## CONCLUSIONES

**Protección.** En Paraguay existen marcos legales de protección a niñas, niños y adolescentes, pero los mismos no son aplicados de modo eficiente y eficaz, principalmente por la falta de inversión pública; pero, también, por la baja coordinación interinstitucional e intersectorial del Sistema de Protección, con el Sistema Educativo y el Sistema de Salud, en los tres niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional). Se necesita una real voluntad política para mejorar la prevención y atención a casos de violencia hacia la niñez y la adolescencia en todo el país.

Las políticas públicas no están diseñadas con enfoque territorial a fin de atender a los diversos grupos de población por ciclos de vida, desde sus necesidades y especificidades. Uno de los grupos más rezagados en la promoción y protección son los y las adolescentes. Es prioritario prever políticas públicas con mayor claridad, con equipos técnicos especializados y mayor inversión pública.

La línea 147, Fono Ayuda, servicio gratuito del MINNA, es una respuesta inicial, pero no funciona de modo adecuado. En términos operativos, junto con las campañas de comunicación desde el Estado, son un paso importante para la prevención y la denuncia de casos de violencia hacia niñas, niños y adolescentes; pero no es suficiente mientras no se cuente con un programa articulado de protección y atención en casos de violencia y abusos hacia la niñez y la adolescencia.

**INSTITUCIONALIDAD E INVERSIÓN, SOLO VOLUNTAD DE PALABRAS.** El presupuesto destinado de modo directo al trabajo misional del MINNA no es suficiente, pero, además, debe ser articulado con los presupuestos de otras áreas del Estado paraguayo: Salud, Educación, Mujer, Desarrollo Social, Indígenas, entre otras. Ese ejercicio, asimismo, debe priorizar a los grupos más vulnerables del país, en el marco del Sistema de Protección Social y el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, en sus tres niveles (nacional, departamental y municipal).

Hasta el momento, el Estado paraguayo no visualiza la importancia de la inversión adecuada en NNA y, por ende, garantiza la mejor atención y protección a este grupo de población; por tanto, el Ministerio de Hacienda junto con la Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso Nacional deben brindar un mayor presupuesto público para prevención, protección y atención a la niñez y adolescencia.

El MINNA y las demás instituciones públicas que realizan trabajo directo con NNA, sus familias y sus comunidades deben de modo prioritario me-

jorar las condiciones laborales de sus trabajadores, que cuidan a NNA por medio de los diversos programas y servicios. Las personas que cuidan, prestando sus servicios, necesitan también ser cuidadas; no solamente con mejores salarios, sino también con espacios de contención y acompañamiento adecuado, para mejorar sus prácticas y abordajes. El cuidado de cuidadores debe ser parte de las políticas públicas, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Judicial.

La conversión institucional de la ex-SNNA al actual MINNA, con el mismo presupuesto, indica un claro desconocimiento de los alcances legales que los mandatos institucionales deben atender en el ámbito de la niñez y la adolescencia. No es acertado generar una institucionalidad pública que no tenga capacidad de sostenerse de modo político, técnico y directo para cumplir con su rol misional.

**EDUCACIÓN E INCLUSIÓN, UNA UTOPIÍA.** La mayoría de los y las adolescentes que no están escolarizados/as manifestaron que se debe a motivos económicos. Si bien la Educación Media es gratuita por ley, existe una serie de factores, internos y externos al sistema educativo, que obstaculizan el derecho a la educación de este grupo de población. Se evidencia una correlación entre el aumento de las brechas de pobreza y desigualdades, la exclusión de la niñez y la adolescencia del sistema educativo, y el incremento del trabajo infantil peligroso o en condiciones de explotación o no protegido de modo adecuado. Estudiantes de la Educación Básica Bilingüe (EBB) que abandonan la escuela han expresado que también lo hacen por falta de una oferta educativa, o sea, no existe una institución cercana, o no se ofrece escolaridad completa o por el requerimiento de educación inclusiva<sup>50</sup>.

El mejoramiento de la calidad educativa no pasa solo por la infraestructura, se le deben sumar un currículum educativo pertinente, equipos docentes y técnicos formados y bien remunerados, y una comunidad educativa comprometida (directivos, docentes, estudiantes y familias). El Estado paraguayo debe garantizar el derecho a la educación, pero no a cualquier educación. Ella debe ser una propuesta emancipadora, crítica y formativa a lo largo y ancho de la vida de todas las personas.

La escuela debe ser un espacio seguro, un lugar de protección y promoción de los derechos de la niñez y adolescencia. Los equipos docentes y directivos necesitan conocer los protocolos y rutas de intervención para detectar cualquier tipo de vulneración de derechos, ocurrido o no en el ámbito educativo. Hasta el momento, no se brindan todas las herramientas necesarias para prevención de vulneraciones de derechos de NNA en las escuelas. Por ejemplo, se sigue negando la urgencia de una educación integral de la sexualidad,

50 Encuesta Permanente de Hogares, EPH/DGEEC (2017).

accesible en el sistema educativo nacional, en todos sus niveles, con información científica y de calidad. Puede ser un factor clave para generar mecanismos de autoprotección y autocuidado de niñas, niños y adolescentes.

En Paraguay, debido a la escasez de datos y su fiabilidad, no es posible conocer con certeza la cantidad de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, y menos aún sus necesidades de atención. Esta situación se convierte en un fuerte obstáculo al momento de realizar una planificación adecuada de los servicios públicos que puedan garantizar una cobertura eficiente a este grupo de población.

**SALUD QUE NO GENERA BIENESTAR.** Las muertes por causas externas pueden ser prevenibles casi en su totalidad, pero implica que el Sistema de Salud y el Sistema Educativo tengan programas articulados de prevención y atención a adolescentes en todo el país. El rol de los gobiernos locales es central en el control y aplicación de medidas de prevención.

Hasta la fecha de la realización de este informe, existen marcos legales que no son aplicados o implementados en todas sus dimensiones, sean por obstáculos de presupuesto o por posiciones ideológicas que obstaculizan el acceso a derechos, como los grupos anti-vacunas.

La evidencia indica que Paraguay enfrenta una epidemia de abusos sexuales en NNA y se enfrenta a una de sus consecuencias más visibles, que es el embarazo de niñas y adolescentes. Existen discursos y prácticas contradictorios entre las autoridades del Sistema de Protección, el Sistema Educativo y el Sistema de Salud, que se contraponen a las garantías de derechos de NNA y los dejan en desprotección.

**JUSTICIA NO ESPECIALIZADA Y A LA MEDIDA DEL PODER.** La mora judicial es uno de los obstáculos al momento de garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia en el ámbito de la Justicia en Paraguay. El Poder Judicial debe incrementar de manera prioritaria la inversión en el fuero de la Niñez y la Adolescencia, tanto para ampliar los Juzgados de la jurisdicción especializada como mejorar las infraestructuras y ampliar los equipos interdisciplinarios. Una mayor coordinación entre los Juzgados, la Fiscalía y la Defensoría Pública es urgente. Cajonear constantemente la vida de la niñez y la adolescencia no puede seguir siendo una práctica constante entre los operadores del sistema de Justicia.

Existe una desfiguración del rol de la Justicia ante los diversos desalojos forzosos. Estos constituyen graves violaciones a derechos humanos internacionalmente reconocidos y garantizados por nuestra legislación interna, en particular, el derecho de toda persona a una vivienda adecuada, a la ali-

mentación, al agua, a la salud, a la educación, al trabajo, a su seguridad, a la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes. Estas prácticas por parte de los agentes estatales intensifican la desigualdad, los conflictos sociales y la segregación, que invariablemente afectan a los sectores más pobres de la sociedad, más vulnerables económica y socialmente y, en particular, a las mujeres, a la niñez y la adolescencia, a las personas con discapacidad, adultas mayores, entre otras.

En el ámbito de la Justicia penal adolescente, siguen los tratos inhumanos e incluso maltratos en las comisarías y centros educativos, donde los y las adolescentes se encuentran de modo mayoritario sin condena. Esto obstaculiza fuertemente sus posibilidades de una adecuada reinserción social. En cuanto a la seguridad perimetral de estos centros, las Fuerzas Armadas no pueden estar, ni al lado, ni cerca; estas no pueden tener una misión relacionada a los centros educativos. No existe escenario alguno en donde su intervención sea oportuna, ya que en situaciones extremas ellas harán aquello para lo que existen: entrar en combate. Con esto se incumplen los compromisos internacionales y nacionales en materia de derechos humanos y protección a los y las adolescentes en conflicto con la ley.

El seguir reclutando a adolescentes, e incluso a utilizar a la Justicia para avallar un acto administrativo contrario a la ley, es un gran retroceso en materia de protección a NNA en Paraguay, en contravención, incluso, con acuerdos internacionales. Así también, al dejar que se asocie la imagen de NNA a tener y manipular armas de fuego, asociando esto a un mero juego, es una gran irresponsabilidad de las fuerzas de seguridad del Estado.

## RECOMENDACIONES

- Garantizar políticas públicas desde el Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia para asegurar el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en el marco de lo dispuesto en el art. 47 de la Ley N.º 1680/01.
- Cumplir de modo prioritario lo establecido en la Ley N.º 6202/18, que adopta normas para la prevención del abuso sexual y la atención integral de la niñez y la adolescencia, en particular lo referente a lo dispuesto en el art. 6, que indica la Identificación temprana en el aula.
- Disponer de un sistema estadístico que permita la recolección de datos y su fiabilidad para contar con estadísticas actualizadas, confiables y con información desglosada por edad, género, tipos de discapacidad, etc., utilizando indicadores de derechos humanos.

- Revisar por parte de los tres Poderes del Estado paraguayo la normativa vigente, protocolos de actuación y demás instrumentos y mecanismos de trabajo que permitan cumplir a cabalidad los *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo* de las Naciones Unidas.
- Implementar de manera efectiva las políticas públicas para la educación de la sexualidad por parte del MEC y del MSPyBs, en los programas de enseñanza y con información sobre ITS, VIH con base científica, con las formas de prevención y transmisión, según lo indica el art. 12 de la Ley N.º 3940/09 para la prevención.
- Garantizar la implementación efectiva de la Ley de Educación Inclusiva por parte del MEC para generar una estrategia de inclusión educativa, en armonía con el marco legal vigente; implementando acciones urgentes de retención escolar y principalmente escolarización de los miles de estudiantes adolescentes que no se encuentra en el Sistema Educativo. La pertinencia del currículum, la formación de los equipos docentes, debe formar parte de dichos esfuerzos.
- Incrementar las medidas para prohibir el acceso fácil a armas, la promoción y normalización de su uso, utilizando y vinculando la imagen de NNA con efectivos de seguridad del Estado y actividades militaristas, dado que estas prácticas van en contra de las garantías de protección especial que debe brindar el Estado a esta población; y, además, van en contra del Estatuto de Roma, firmado y ratificado por el Estado paraguayo.
- Aprobar el proyecto de ley que modifica la Ley de Adopciones como marco legal necesario para la promoción y protección del derecho de niñas, niños y adolescentes a vivir en familia, y para la regulación de los cuidados alternativos y las adopciones.
- Asegurar la asignación presupuestaria adecuada y con enfoque de derechos en los tres niveles de gobierno y en los tres Poderes del Estado, con sus respectivas rendiciones de cuentas, y que se traduzcan en acciones que aseguren la calidad de vida de NNA, generando las condiciones necesarias para un desarrollo biopsicosocial que les permita crecer en entornos seguros para luego ser personas adultas que alcancen su máximo potencial y sus capacidades, y vivir en plenitud ejerciendo todos sus derechos, según su ciclo evolutivo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ley N.º 1680/01. Código de la Niñez y la Adolescencia. Asunción, Paraguay, 04 de mayo de 2001.
- Ley N.º 6202 QUE ADOPTA NORMAS PARA LA PREVENCIÓN DEL ABUSO SEXUAL Y LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE ABUSO SEXUAL. Asunción, Paraguay, 15 de noviembre de 2018.
- Ley N.º 5777 DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LAS MUJERES, CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA. Asunción, Paraguay, 29 de diciembre de 2016.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (20 de enero de 2016). Examen Periódico Universal - Paraguay. Naciones Unidas, Derechos Humanos, Consejo del Alto Comisionado. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/PYindex.aspx>.
- Comité de Derechos Humanos (25 de julio de 2019). Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay. Naciones Unidas, Derechos Humanos, Consejo del Alto Comisionado. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/PRY/INT\\_CCPR\\_COC\\_PRY\\_35597\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/PRY/INT_CCPR_COC_PRY_35597_S.pdf).
- USAID/CEAMSO (2018). *Estudio sobre la asistencia alimenticia y su vinculación con el derecho a la protección de niñas, niños y adolescentes*. Asunción: Programa de Democracia y Gobernabilidad de USAID/Paraguay y CEAMSO.



DERECHO DE LAS JUVENTUDES

# RESISTENCIAS Y RESILIENCIAS JUVENILES ANTE UNA SOCIEDAD PRECARIZADA



En este periodo se realizó una serie de movilizaciones juveniles. Sin duda, la educación encabeza una de las demandas centrales. Escuelas y colegios continúan deficientes en infraestructura, cobertura y calidad. Un dirigente estudiantil sufre persecución y amedrentamiento por denunciar manejos deshonestos del Fonacide. El MEC prohíbe material de Educación Integral de la Sexualidad dirigido a docentes. Crece el desempleo y se tiñe de desigualdad social y de género. La salud mental es estigmatizada y el suicidio con rostro joven surge como una de sus consecuencias.

**María M. Pereira**

LAS RAMONAS

## INTRODUCCIÓN

Paraguay cuenta con la mayor cantidad de personas jóvenes en la región<sup>1</sup>, y sigue gozando del denominado “bono demográfico”, es decir, la posibilidad de convertir todo el caudal poblacional en una oportunidad histórica para potenciar el desarrollo integral del país y la generación de personas con mejores condiciones de vida. El presente artículo recoge los principales avances y desafíos en referencia al cumplimiento de los derechos de las juventudes. Se remarcan, nuevamente, los derechos básicos de trabajo, educación y salud, con variantes específicas en torno a los principales acontecimientos.

## MARCO JURÍDICO

El Estado paraguayo tiene la responsabilidad de promover condiciones de participación protagónica de las juventudes en los ámbitos sociales, políticos, económicos y culturales del país (Constitución Nacional, art. 56), y ha suscrito y ratificado una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos que también incluyen como sujetos en general a las personas jóvenes<sup>2</sup>. Se remite al artículo del año 2018<sup>3</sup> para más información acerca de otras normativas y políticas vigentes.

Un aspecto reciente del periodo fue la presentación del anteproyecto de Ley de la Juventud al presidente de la República del Paraguay, Mario Abdo Benítez, por parte del ministro secretario ejecutivo de la Juventud, Felipe Salomón<sup>4</sup>. Así también, se han presentado propuestas anteriores, como la iniciativa del parlamentario Hugo Ramírez (ANR)<sup>5</sup>. Al respecto, en declaraciones públicas, el ministro de la Juventud señaló que se encuentran al menos 11 proyectos similares en la Cámara de Diputados<sup>6</sup>. Sin embargo, es notable que ninguno haya prosperado durante este tiempo. Las propuestas –al

1 Conacyt Paraguay, 26 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.conacyt.gov.py/identificaron-expectativas-juventud-paraguaya-diseno-politicas-publicas>.

2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N.º 5/92); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N.º 4/92), Convención sobre los Derechos del Niño (Ley N.º 57/90), Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley N.º 1/89); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (Ley N.º 1040/97), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N.º 1215/85), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará” (Ley N.º 605/95); Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil “Directrices de Riad”, entre otros relevantes, para la protección de derechos de las personas jóvenes.

3 (Pereira, 2018).

4 Juventud.gov.py, 29 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.juventud.gov.py/noticia/12834-presentacion-del-anteproyecto-de-ley-de-la-juventud-al-presidente-de-la-republica.html#XcORBTKjIU>.

5 Diputados.gov.py, 24 de octubre de 2018. Disponible en [http://www.diputados.gov.py/wws/index.php/noticias/sociabilizan-proyecto-de-ley-nacional-de-la-juventud?ccm\\_paging\\_p](http://www.diputados.gov.py/wws/index.php/noticias/sociabilizan-proyecto-de-ley-nacional-de-la-juventud?ccm_paging_p).

6 Agencia de Información Paraguaya, 29 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.ip.gov.py/ip/mediante-ley-pretenden-dar-mayor-participacion-y-oportunidades-a-los-jovenes/>.

menos en base a lo manifestado por sus principales exponentes– tienen en común el énfasis en la participación y la generación de oportunidades y condiciones para la autonomía de las personas jóvenes, hacia la consolidación de su ciudadanía y el logro de sus proyectos de vida. Además, refieren la posibilidad de elevar la actual Secretaría de la Juventud al rango de Ministerio, con el propósito de obtener mayor visibilidad y aumentar los recursos económicos para el desarrollo de políticas, programas y proyectos orientados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>7</sup>.

Por otra parte, se promulgó la Ley N.º 6339/19 que regula el Empleo a Tiempo Parcial entre trabajadores/as y empleadores/as del sector privado, para el desarrollo de un trabajo o la prestación de algún servicio por tiempo indeterminado, continuo, discontinuo u ocasional. La ley también incluye a las personas jóvenes en dicha situación laboral<sup>8</sup>. De cumplirse, podría constituirse en una herramienta que colabore con la formalización del trabajo y el ejercicio de derechos laborales, al igual que una trabajadora o un trabajador a tiempo completo. Se incorporan aspectos como: el cumplimiento de las horas establecidas y una distribución más equitativa de las jornadas laborales, el acceso a licencias de maternidad y paternidad, la asignación familiar del 5% del salario mínimo mensual vigente por cada hijo e hija y seguro social obligatorio<sup>9</sup>. La ley ya fue reglamentada<sup>10</sup> y establece un mínimo de 16 horas y un máximo de 32 horas semanales.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### TRABAJO

#### Aumenta el desempleo juvenil

El 10,7% de la totalidad de personas jóvenes en Paraguay se encuentra desempleado. Y, nuevamente, las mujeres son las más afectadas en número (13,1%, frente al 9,2% de los varones), al igual que las personas jóvenes pertenecientes a las áreas urbanas (12,3%, frente al 7% de las áreas rurales). Sin embargo, se observa que el subempleo visible fue de 6,2% y tuvo mayor impacto en las áreas rurales (10,1%, frente al 4,1% de las áreas urbanas)<sup>11</sup>.

7 Juventud.gov.py, 16 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.juventud.gov.py/noticia/12858-primer-ano-de-gestion-de-la-secretaria-nacional-de-la-juventud-con-el-ministro-felipe-salomon-al-frente.html#.XctByrdKjIV>.

8 Bacn.gov.py, 23 de julio de 2019. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8905/ley-n-6339-que-regula-el-empleo-a-tiempo-parcial>.

9 Bacn.gov.py, 23 de julio de 2019. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8905/ley-n-6339-que-regula-el-empleo-a-tiempo-parcial>.

10 Última Hora, 9 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/el-ejecutivo-reglamento-el-empleo-tiempo-parcial-n2853783.html>.

11 Última Hora, 14 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/desempleo-afecta-al-107-la-poblacion-joven-n2843696.html>.

El 47,5% del total de población joven inserta en el mercado laboral “solo trabaja” (frente a un 20,8% que solo estudia; un 18% que estudia y trabaja y un 13,6% que no estudia ni trabaja)<sup>12</sup>. Además, las personas jóvenes se concentran mayoritariamente trabajando en el sector privado (59,3%), con preeminencia de las empresas más pequeñas, a diferencia del sector público que solo representa el 4,5%<sup>13</sup>. Asimismo, los jóvenes están ubicados preferentemente en el sector terciario (63%)<sup>14</sup>, en general, con un promedio de ingresos inferior al salario mínimo vigente y una desventaja nuevamente por parte de las mujeres jóvenes (G. 1.783.155, frente a G. 2.037.229 percibido por los varones).

La situación de las personas jóvenes con relación al trabajo no mejoró sustantivamente. Se dieron algunos avances, como la promulgación reciente de la Ley N.º 6339/19 que regula el Empleo a Tiempo Parcial. Esta ley busca, de alguna manera, incentivar la formalización laboral e incluso ampliar el número de personas que accedan a un seguro social y otros derechos laborales. La misma favorecería a una parte de la población joven trabajadora que, lastimosamente, no representa a la mayoría. En base a los datos expuestos inicialmente, las y los jóvenes continúan trabajando más horas de las establecidas legalmente, percibiendo menores ingresos –incluso con relación al salario mínimo vigente–, y cuentan con barreras importantes para el acceso a un seguro social y la remota posibilidad de aportes jubilatorios.

Durante este periodo se recopilan casos que evidencian las condiciones de precariedad e informalidad laboral que constantemente ponen en peligro la vida de las y los jóvenes. Es indiscutible que el factor etario incide en la posibilidad de acceder a trabajos más dignificantes, más aún cuando se agregan otros aspectos como el género, la orientación sexual, la condición económica, educativa, étnica, geográfica, entre otros. Se observa, además, cómo en el trabajo se cristalizan los elementos mencionados, ya que las mujeres jóvenes, por lo general, se ven afectadas por situaciones específicas con relación a los varones, como en los casos de trata de personas para fines de explotación sexual y laboral, considerado el tercer negocio ilícito más lucrativo en Paraguay, al igual que el narcotráfico y el tráfico de armas. Dicha problemática afecta en mayor medida a mujeres de 18 a 30 años, además de niñas y niños, personas trans e indígenas<sup>15</sup>.

---

12 Ibidem.

13 DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2018: el sector terciario corresponde a empleos relacionados a la electricidad, el gas y el agua, comercio, restaurantes y hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones, finanzas, seguros, inmuebles, servicios comunales, sociales y personales. Disponible en <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/poblacion-juvenil/Poblacion%20juvenil%202018.pdf>.

14 Ibidem.

15 Ventana abierta, 16 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ventanaabierta.edu.py/2018/11/16/8-claves-para-entender-sobre-la-trata-de-personas-en-paraguay/>.

## EDUCACIÓN

### Acceso limitado a educación

En base a los datos del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, 2017), el 55,6% de adolescentes y jóvenes (15 a 19 años) residentes en zonas urbanas y rurales no asiste a una institución educativa. Además, únicamente 4 de 10 estudiantes que ingresan a las aulas logran terminar la Educación Media<sup>16</sup>.

### "Escuelas se caen a pedazos mientras desfalcán el Fonacide"<sup>17</sup>

El Poder Ejecutivo, mediante el Decreto N.º 1614/19, declaró "situación de emergencia a la infraestructura física de los establecimientos educativos de gestión oficial"<sup>18</sup>. No obstante, nuevamente el desarrollo de las clases estuvo acompañado de varios incidentes en escuelas y colegios, debido a sus pésimas condiciones.

A la par de los hechos cotidianos en las instituciones públicas, de acuerdo a un informe de la Contraloría General de la República, alrededor de 68 municipios y 6 gobernaciones realizaron un manejo irregular de los recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide). Además de faltas administrativas, también se identificaron hechos punibles ya derivados al Ministerio Público<sup>19</sup>.

### Becas para personas jóvenes

Con el fin de ampliar las posibilidades de acceso a la Educación Superior, además de cursos de idiomas, tanto Itaipú Binacional como la Secretaría de la Juventud lanzaron convocatorias dirigidas a personas jóvenes de escasos recursos. La entidad binacional atravesó una serie de irregularidades en el proceso de selección y adjudicación, hecho que fue denunciado públicamente por parte de las y los postulantes que, además, exigieron la depuración inmediata de la lista preliminar de estudiantes beneficiados. El cuestionamiento principal fue el criterio socioeconómico utilizado para llevar a cabo la selección de personas. A la par de ser incluidos hijos e hijas de políticos vinculados al Partido Colorado y empresarios con demostrada solvencia económica, fueron excluidas personas que contaban con un puntaje elevado en

16 Última Hora, 12 de julio de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/el-556-jovenes-15-19-anos-no-van-ninguna-institucion-educativa-n2831208.html>.

17 ABC Color, 13 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/2019/10/13/escuelas-se-caen-a-pedazos-mientras-desfalc-an-fonacide/>.

18 ABC Color, 23 de abril de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/declaran-emergencia-las-instituciones-educativas-1807465.html>.

19 ABC Color, 7 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/2019/10/15/malos-manijos-de-fonacide-no-pueden-que-dar-impunes/>.

los exámenes y mejores criterios de incorporación<sup>20</sup>. Finalmente, a raíz de las denuncias, la lista de adjudicación fue depurada. Este programa es sumamente esperado por varios estudiantes de la Educación Media que, de otra manera, no tendrían posibilidades de acceder a la universidad debido a la precaria oferta estatal<sup>21</sup>. Por su parte, la Secretaría de la Juventud anunció la entrega de 4.000 becas a juventudes pertenecientes a los departamentos de Central, Cordillera, Presidente Hayes, Paraguarí y Alto Paraguay<sup>22</sup>. Si bien representa un paso importante a nivel institucional, se considera que el desafío se da no solo en la cantidad de becas disponibles que, lastimosamente, continúan siendo insuficientes; sino, además, en los criterios de distribución que no quedaron muy claros y que denotan ciertas asimetrías entre unas juventudes respecto a otras para el acceso a este derecho<sup>23</sup>.

### **Boleto estudiantil en retroceso**

Representantes de organizaciones estudiantiles secundarias han alertado sobre los posibles retrocesos en la implementación del boleto estudiantil mediante el uso del billete electrónico<sup>24</sup>. Aunque el sistema nuevo plantea entre sus objetivos saldar la dificultad que hasta hoy representa el cobro del medio pasaje por parte de los choferes, para los estudiantes podría significar una oportunidad perfecta para los empresarios del transporte de limitar el número de viajes por día<sup>25</sup>.

### **Tomas de colegios, marchas y actos simbólicos de estudiantes secundarios por una mayor inversión en educación**

Se llevó a cabo una serie de tomas de colegios, marchas y actos simbólicos para exigir el aumento del presupuesto en educación<sup>26</sup>. Esta lucha la sostienen hace varios años las organizaciones de estudiantes secundarios. Proponen el incremento del 7% del Producto Interno Bruto (PIB) destinado a

20 Última Hora, 9 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/ola-indignacion-adjudicacion-becas-hijos-politicos-y-empresarios-n2805839.html>.

21 Última Hora, 11 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/tras-irregularidades-son-excluidos-las-becas-itaipu-55-estudiantes-n2806247.html>.

22 Juventud.gov.py, 23 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.juventud.gov.py/noticia/12860-entrega-de-becas-y-premios-a-jovenes-de-diferentes-puntos-del-pais.html#.Xc3WdFdKjIU>.

23 Juventud.gov.py, 16 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.juventud.gov.py/noticia/12858-primer-ano-de-gestion-de-la-secretaria-nacional-de-la-juventud-con-el-ministro-felipe-salomon-al-frente.html#.Xc3W4ldKjIV>.

24 ABC Color, 28 de junio de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/06/28/fenaes-rechaza-limitaciones-al-boleto-estudiantil/>.

25 La Nación, 28 de junio de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/06/28/rechazan-limitar-uso-del-boleto-estudiantil-con-billete-electronico/>.

26 Última Hora, 30 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/alumnos-aplazan-ministro-y-reclaman-mas-presupuesto-n2841013.html>. Se mencionan, además, los datos proveídos en el artículo sobre Estado laico incluido en el presente informe, en el cual se evidencia cómo los fondos del Fonacide se invierten en la construcción o reparación de iglesias, mientras los establecimientos educativos se caen a pedazos.

educación<sup>27</sup>. También remarcaron la necesidad de docentes: de acuerdo a datos manifestados por la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes), alrededor de “40.000 estudiantes se encuentran afectados por la falta de docentes en 2.000 colegios de todo el país”<sup>28</sup>.

### **Prohiben material de Educación en Sexualidad dirigido a docentes**

El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) nuevamente instaló sus barreras institucionales que impiden el avance de una educación democrática, científica, laica y de calidad. En esta oportunidad, prohibió la utilización de la “Guía para docentes sobre Educación Integral de la Sexualidad”, elaborada por la organización Servicio de Paz y Justicia (Serpaj-Py). La medida se hizo efectiva mediante la Resolución N.º 1761/19. Entre las argumentaciones contenidas en la normativa del MEC, se cuestiona del material la promoción de la “autonomía de decisión de los menores sobre su sexualidad, ya que atenta contra los principios básicos de la patria potestad”<sup>29</sup>.

Con ese hecho, se refleja la visión completamente adultocéntrica de las autoridades del MEC que, a su vez, definen el impulso de acciones institucionales que impiden el avance de derechos sexuales y derechos reproductivos, privando a muchas personas jóvenes de acceder a una educación en la sexualidad, con informaciones sistemáticas proveídas por docentes con formación especializada, basada en evidencia científica, sin sesgos religiosos que colaboren a contrarrestar una infinidad de problemáticas sociales que atraviesan las y los jóvenes por no ejercer plenamente este derecho, como los mismos manifiestan mediante sus acciones organizativas<sup>30</sup>.

### **Primera edición de la Revista Científica de la Juventud**

Se realizó la presentación de la primera edición de la Revista Científica de la Juventud, editada por la Secretaría Nacional de la Juventud<sup>31</sup>. La misma cuenta con 16 artículos en guaraní, español e inglés. La actividad fue declarada de Interés Científico por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y por la Cámara de Diputados<sup>32</sup>. La periodicidad del material será semestral y, en dicho número, fueron presentados trabajos de 30 jóvenes pertenecientes a universidades públicas de Asunción, Ciudad del Este y ciu-

27 Última Hora, 31 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/con-multitudinaria-marcha-alumnos-logran-que-hacienda-analice-reclamos-n2841250.html>.

28 Última Hora, 1 de abril de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/fenaes-40000-alumnos-afectados-falta-docentes-n2810952.html>.

29 Última Hora, 14 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/mec-prohibe-que-un-material-educacion-sexual-se-use-escuelas-n2806828.html>.

30 Revista Emancipa, 12 de noviembre de 2019. Disponible en <https://revistaemancipa.org/2019/11/12/somos-pytyvohara-porque-la-educacion-integral-de-la-sexualidad-es-uno-de-nuestros-derechos-sexuales/>.

31 Revista Científica de la Juventud. Disponible en <https://www.juventud.gov.py/ojs/index.php/snj1/index>.

32 Sil(Py). Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/117529>.

dades del departamento de Itapúa. Pretende ofrecer mayor visibilidad a los conocimientos producidos por jóvenes profesionales y, además, impulsar un debate más científico acerca de problemáticas sociales<sup>33</sup>.

## **SALUD**

### **La deficiente política de salud mental y sus consecuencias en las personas jóvenes**

De acuerdo a datos proveídos por la Policía Nacional mediante la Oficina de Acceso a la Información Pública, la cifra de suicidios en Paraguay durante el 2018 llegó a 457 (351 varones y 106 mujeres); en el 2019, de enero a octubre, alcanzó 377 (283 varones y 94 mujeres). La franja etaria más afectada comprende las edades de 18 a 29 años en ambos periodos, lo que evidencia una población eminentemente joven. Los casos se concentran principalmente en Asunción, capital del país, y el departamento Central, seguidos de Alto Paraná y San Pedro.

Si bien se cuenta con una Ley N.º 6169/18 de “Prevención y atención de personas en riesgo de suicidio”<sup>34</sup>, se presentan muchos desafíos de aplicabilidad, en especial por la falta de recursos necesarios, la poca formación de profesionales de la salud en el abordaje de la salud mental desde una perspectiva de derechos humanos, la escasez de lugares de atención integral basados en evidencias científicas, la desinformación sobre las implicancias de los trastornos mentales y la fuerte estigmatización social.

## **CASOS**

### **TRABAJO**

#### **Muertes en el lugar de trabajo**

En el periodo de este informe se exponen dos casos que fueron reportados como accidentes laborales. Sin embargo, se podría considerar que tienen en común la precariedad laboral y la falta de fiscalización sistemática de los entes responsables a los establecimientos de trabajo, que muchas veces impiden detectar oportunamente el estado de las maquinarias utilizadas, cuyas imperfecciones pueden acabar con la vida de muchas personas jóvenes trabajadoras. Incluso, el primer caso llamó la atención de la Fiscalía por la falta de comunicación inmediata del hecho ya que, en ocasiones, las empre-

33 La Nación, 25 de julio de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/07/25/jovenes-investigadores-formaran-parte-del-nueva-revista-cientifica/>.

34 Bacn. Disponible en <http://bacn.gov.py/archivos/8689/LEY%206169.pdf>.

sas privadas recurren a supuestos arreglos con los familiares, aprovechando sus condiciones económicas desventajosas, con el propósito de resguardar el pésimo estado de sus establecimientos.

**JOVEN MURIÓ ELECTROCUTADO EN UN LOCAL GASTRONÓMICO UBICADO EN CARMELITAS.** En Asunción, capital del país, un joven de 23 años de edad murió electrocutado en su lugar de trabajo, mientras utilizaba el lavavajillas de carácter industrial que, aparentemente, habría sufrido un desperfecto. La Fiscalía mencionó que recibió dos días después la comunicación del hecho y ni siquiera la Policía Nacional estuvo advertida antes<sup>35</sup>.

**JOVEN MURIÓ APLASTADO POR UNA CARGA DE ARROZ.** En el Puerto Caacupemí de Pilar, departamento de Ñeembucú, un joven de 22 años de edad murió durante su trabajo, aplastado por una carga de casi 8 toneladas de arroz que le cayó encima al soltarse el cabo de la grúa que sostenía la carga<sup>36</sup>.

#### **Joven denunció discriminación y acoso laboral debido a su orientación sexual y fue despedido**

En Asunción, capital del país, un joven de 18 años de edad denunció haber sido víctima de acoso laboral por parte de su jefe, debido a su orientación sexual. Dos días después de haber elevado su reclamo al área de Talento Humano de la empresa, fue despedido. La versión de la empresa fue que “el despido se debió a la falta de productividad y que, en la misma, no se contempla discriminación alguna”.<sup>37</sup>

Posteriormente, el joven realizó una denuncia pública a través de una red social, en la cual manifestó: “Me liquidaron de mi trabajo hoy, por el simple hecho de no ser ‘normal’. Ser ‘normal’ es ser heterosexual”<sup>38</sup>. En sus declaraciones, refirió que contó con el acercamiento del viceministro de Trabajo, Daniel Sánchez, quien le ofreció su acompañamiento. Señaló, además, que desea continuar con una denuncia formal que le permita acceder a una indemnización por despido injustificado y, sobre todo, busca dejar un precedente para otros casos similares.

35 Hoy, 13 de junio de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/joven-electrocutado-en-local-gastronomico-lavavajillas-habria-causado-muerte-allanan-negocio>.

36 Crónica, 21 de octubre de 2019. Disponible en <http://www.cronica.com.py/2019/10/21/joven-murio-aplastado-una-carga-arroz/>.

37 Última Hora, 25 de enero de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/joven-denuncio-discriminacion-y-despido-ser-homosexual-n2793802.html>.

38 Mattias Ayala, 23 de enero de 2019. *Me liquidaron de mi trabajo hoy, por el simple hecho de no ser “normal”. Ser “normal” es ser heterosexual. Al menos en mi trabajo. Estuve dos meses en Bristol trabajando con muchas ganas porque me gustaba mi trabajo. La primera semana mi jefe supo de mis preferencias (ABRO HILO)*. [Twitter]. Disponible en <https://twitter.com/matt2btch/status/1088249745104089088>.

## Cuatro mujeres jóvenes rescatadas de una red de trata

En enero de 2019 fueron rescatadas cuatro mujeres jóvenes de una red de trata. Las mismas fueron encontradas en Argentina y se pretendía trasladarlas a Chile para trabajos con fines de explotación laboral y sexual. En base a las investigaciones, la red operaba en Buenos Aires (Argentina) y Caaguazú (Paraguay). Las jóvenes son contactadas por personas de su propia comunidad con promesas de trabajo<sup>39</sup>.

## EDUCACIÓN

### Persisten los problemas de infraestructura

**ESCUELA 13 DE MAYO DEL BARRIO SAN AGUSTÍN DE CIUDAD DEL ESTE.** Sus aulas fueron clausuradas debido a riesgos de derrumbes. Las clases no fueron suspendidas, se realizaron en los pasillos<sup>40</sup>.

**ESCUELA BÁSICA LUIS CAMINOS DE SAN LORENZO**<sup>41</sup>. Se desplomó el techo de una de las aulas y nunca obtuvieron retorno de las autoridades del MEC ante sus reclamos.

**ESCUELA BÁSICA N.º 2.457 SANTA MARÍA, DE CUERO FRESCO, DISTRITO DE ARROYITO.** Las clases se realizan debajo de carpas ya que la institución, de forma literal, “se cae a pedazos”<sup>42</sup>.

**ESCUELA SILVIO PETTIROSSI DE LA CIUDAD DE LUQUE.** En la institución aguardan hace un año la reparación de cuatro aulas, seis baños y un techo que pone en peligro a las y los estudiantes y al resto de la comunidad educativa. Las autoridades indicaron que han realizado solicitudes de forma reiterada al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y, hasta el momento, no recibieron respuesta alguna<sup>43</sup>.

### Persecución política a dirigente estudiantil por exigir un manejo honesto del Fonacide

Paradójicamente, con claras evidencias de los manejos lamentables del Fonacide, un dirigente estudiantil de 17 años manifestó que sufrió hostigamien-

39 Última Hora, 29 de enero de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/red-trata-capta-mujeres-paraguay-y-las-envia-chile-n2794557.html>.

40 C9N, 24 de septiembre de 2019. Disponible en <http://www.c9n.com.py/actualidad/escuela-se-cae-a-pedazos-en-presidente-franco-67492>.

41 Paraguay.com, 8 de octubre de 2019. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/escuela-de-san-lorenzo-en-total-desamparo-191740>.

42 Paraguay.com, 10 de octubre de 2019. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/escuela-se-cae-a-pedazos-y-alumnos-dan-clases-bajo-carpas-191779>.

43 SNT, 17 de octubre de 2019. Disponible en <http://www.snt.com.py/actualidad/escuela-luque-cae-pedazos-66825>.

tos reiterados por parte del intendente Pedro Chávez (ANR) de Mayor Otaño, departamento de Itapúa, y un integrante de la seccional colorada, Leonardo Sánchez. Los mismos, a su vez, impulsaron querellas en su contra<sup>44</sup>, debido a que el joven realizó una denuncia pública relatando las amenazas recibidas por ellos, luego de su participación en una manifestación estudiantil y ciudadana para exigir mayor transparencia en el uso de recursos del Fonacide<sup>45</sup>. Las amenazas se tradujeron en acciones concretas, ya que fue brutalmente reprimido por la Policía Nacional en otra protesta, nuevamente bajo órdenes del intendente<sup>46</sup>. Así también, su madre fue despedida del trabajo. Ella se desempeñaba como trabajadora de limpieza en el centro de salud de la localidad, dependiente del Consejo Local de Salud, cuyo presidente es el propio intendente y cuenta con la injerencia directa del seccionalero en cuestión que, semanas antes, había indicado al joven –según su relato– que “él podría perder la vida y su madre el trabajo”<sup>47</sup>.

## SALUD

### SUICIDIOS AFECTAN EN SU MAYORÍA A LAS PERSONAS JÓVENES

“No pasa un solo día sin que tengamos reportes de suicidios”, indicó la jefa de Relaciones Públicas de la Policía Nacional, María Elena Andrada<sup>48</sup>. En esos reportes, además de personas adultas mayores, también se incluyen a jóvenes y niños. Un caso particular se vivió el jueves 29 de agosto de 2019, cuando se registraron 6 fallecimientos, de los cuales 4 correspondieron a casos de suicidios, entre ellos, 2 de jóvenes<sup>49</sup>.

**DOS CASOS DE MUJERES JÓVENES.** Una de ellas, se suicidó lanzándose desde la azotea del Hospital Central Central del IPS<sup>50</sup>. La otra, una estudiante del segundo semestre de la carrera de Medicina de la UNA, se quitó la vida tras arrojarla desde un edificio céntrico en Asunción<sup>51</sup>.

44 ABC Color, 29 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/2019/10/29/intendente-y-seccionalero-de-otano-querellan-a-menor-lider-estudiantil/>.

45 Hoy, 1 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/uso-honesto-del-fonacide-piden-y-el-intendente-les-hostiga-y-querella-acusan>.

46 Hoy, 7 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/mayor-otano-brutal-paliza-de-policias-a-joven-estudiante>.

47 ABC Color, 13 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/2019/11/13/despiden-a-madre-de-lider-estudiantil-de-mayor-otano/>.

48 Hoy, 19 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/alarmente-no-pasa-un-dia-sin-reportes-de-suicidios-advierten>.

49 Hoy, 30 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/atipico-jueves-con-cuatro-casos-de-suicidio>.

50 Agenda Paraguay. Disponible en <http://agendaparaguay.com/index.php/paraguay/8548-joven-se-suicidio-en-ips-tras-enterarse-que-era-adoptada>.

51 La Unión, 20 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.launion.com.py/salud-mental-en-crisis-se-suicidio-joven-estudiante-de-medicina-2-120904.html>.

## CONCLUSIONES

Es indudable que las juventudes paraguayas resisten y son resilientes a una sociedad precarizada y que, por ende, les precariza. Por ello, un elemento central para el Estado es colocar a las personas jóvenes como las principales interlocutoras de sus demandas y expectativas, no desde una visión tutelada, sino protagónica. Tienen mucho que aportar y decir con relación a todos los ámbitos: políticos, sociales, económicos, culturales y medioambientales. Pero sin canales que permitan su involucramiento real, ninguna política será sostenible.

Asimismo, exigen mayor inversión en la aplicabilidad de sus derechos básicos, como salud, educación y trabajo. Requieren más que nunca de políticas públicas integrales, que incluyan sus especificidades desde su diversidad como juventudes y desde una mirada de derechos humanos, sin dejar afuera a nadie. Aun cuando se han dado algunos avances institucionales, los esfuerzos continúan siendo insuficientes, en especial para garantizar recursos de aplicabilidad de las normas y planes vigentes que permitan contribuir sustantivamente a generar mejores condiciones de vida.

Además, en la sociedad paraguaya permea una visión adultocéntrica y androcéntrica de las juventudes. A su vez, esta perspectiva rige el funcionamiento de las instituciones del Estado, por consiguiente, de los responsables de promover e implementar las normas y políticas públicas. De esta manera, la situación mencionada se torna en una de las máximas barreras institucionales que impiden los recursos necesarios para alentar el impulso de juventudes que accedan a derechos básicos, a la emancipación progresiva, la independencia y la autonomía.

## RECOMENDACIONES

Se reiteran algunas de las recomendaciones señaladas en el año 2018, teniendo en cuenta que los avances han sido poco efectivos por parte del Estado.

- Impulsar programas, políticas y planes integrales e intersectoriales para públicos diferenciados de la sociedad, que incorporen un abordaje de género y derechos humanos, que tengan como prioridad a las personas jóvenes.
- Impulsar acciones de monitoreo sistemático de las condiciones laborales de las personas jóvenes a nivel interinstitucional, con especial atención del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Secretaría de la Juventud.

- Implementar efectivamente la Ley de Prevención y atención de personas en riesgo de suicidio, incorporando aspectos interdisciplinarios, generacionales, territoriales, de género y orientación sexual.
- Ampliar el alcance de políticas públicas vinculadas a la salud mental en Paraguay, atendiendo las especificidades y problemáticas de las juventudes.
- Impulsar mecanismos efectivos para garantizar la utilización transparente del Fonacide.
- Dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el Estado paraguayo en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Promover los derechos sexuales y derechos reproductivos de las personas jóvenes, sobre todo en materia de educación integral de la sexualidad a nivel educativo y a través de políticas específicas de salud.
- Garantizar la integridad, la libre expresión y manifestación a todas las personas jóvenes, en especial en situaciones de demandas de cumplimiento de sus derechos.
- Promover una educación pública, gratuita, laica, de calidad, basada en evidencia científica y con una perspectiva de igualdad de género.
- Aprobar el proyecto de Ley “Julio Frentes” contra toda forma de discriminación.
- Realizar estudios científicos específicos sobre las juventudes paraguayas de forma sistemática que sirvan de sustento a futuras políticas públicas y normativas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Pereira, María M. (2018). Trabajo, salud y educación, una utopía cotidiana para las juventudes. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 497-505). Asunción: Codehupy.
- Riquelme, Quintín y Vera, Elsy (2017). *Informe Encuesta Global de Salud Escolar (GSHS) de Paraguay*. Asunción: OPS/OMS, MSPyBS, MEC.
- Secretaría General Iberoamericana (2016). *Pacto Iberoamericano de Juventud*. Medellín. Disponible en <http://segib.org/wp-content/uploads/Pacto-Iberoamericano-de-Juventud.pdf>.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2017). *Cuenta regresiva: ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay?* Asunción: UNFPA. Disponible en [https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/libro%20Cuenta%20regresiva%20web\\_1.pdf](https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/libro%20Cuenta%20regresiva%20web_1.pdf).



# SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DD.HH.





SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN  
DE DERECHOS HUMANOS

# ¿REALMENTE SON LOS DERECHOS HUMANOS UNA CAUSA NACIONAL?



El periodo que se informa estuvo signado por la polarización del debate y el recelo gubernamental acerca de la imparcialidad de los órganos de protección del sistema interamericano, tensión que se mantuvo hasta la absolución de la responsabilidad del Estado en el caso Arrom; mientras que en el sistema universal de protección, una histórica decisión del Comité de Derechos Humanos en el caso de la Colonia Yeruti, sentó un seminal precedente para futuros casos que busquen proteger el derecho de disfrutar de una vida digna frente a la contaminación ambiental.

**Mario J. Barrios Cáceres**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

## INTRODUCCIÓN

A pesar de debatirse entre altísimos niveles de pobreza, marginación y violación de derechos así como niveles altos de no acatamiento integral de sentencias y recomendaciones de órganos de carácter supranacional, en abril del presente año, el Gobierno de Paraguay, junto a los de Colombia, Argentina, Chile, Brasil suscribieron un documento en el cual cuestionaron el trabajo que realizan los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos. Críticas al margen, tal fue la tónica –en general– de las apreciaciones del gobierno de Mario Abdo Benítez durante el primer semestre del año que se informa respecto del sistema regional de protección de derechos humanos.

El juzgamiento del caso Arrom y Martí llevó al Estado a presentar el litigio y la defensa de sus intereses ante el sistema regional como una causa nacional con un sesgo patrimonialista, reduciendo un caso ante el sistema como solamente una cuestión de afectación al erario público, a pesar de que existen sentencias dictadas por el mismo órgano juzgador llevan hasta quince años esperando ser cumplidas.

Este año, la Corte IDH dictó resolución acerca de la supervisión de cuatro de los seis casos que siguen pendientes de cumplimiento, y las recomendaciones (y motivos de preocupación) de los órganos de supervisión del sistema de Naciones Unidas –como las del Comité de Derechos Humanos (CDH) presentadas en esta edición–, se repiten en una gran mayoría las formuladas en el año 2013, sin que en los seis años que transcurrieron y abarcaron dos periodos presidenciales hayan sido cumplidas a cabalidad, y entre las cuales, sugestivamente se encuentran la corrupción, politización y falta de la independencia de la judicatura<sup>1</sup> respecto a poderes políticos y económicos. Tal vez en esta circunstancia se pueda entender el hecho de los otorgamientos de refugio por países que gozan de una distinguida tradición democrática, así como los reverses en las pretensiones del Estado paraguayo en extraditar a Arrom y Martí para juzgarlos en Paraguay.

## MARCO JURÍDICO

El artículo 137 de la Constitución Nacional (CN) de la República del Paraguay establece la supremacía de esta en la prelación de su ordenamiento positivo. Por debajo, le siguen los tratados internacionales, los convenios y los acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso Nacional y las normas de inferior jerarquía.

1 Comité de Derechos Humanos. *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*, párrafo 34. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F%2FPRY%2FCO%2F4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F%2FPRY%2FCO%2F4&Lang=en).

Asimismo, el artículo 142 del mismo cuerpo normativo establece el procedimiento de la enmienda para la denuncia de tratados internacionales relativos a derechos humanos y, de acuerdo a los métodos tradicionales de interpretación constitucional, se ubican inmediatamente por debajo de la Constitución Nacional y por encima de cualquier otro tratado internacional.

Hace tres décadas, con la vuelta a la democracia se inició un proceso de adecuación normativa a los estándares mínimos reconocidos por instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto del sistema universal como interamericano, perfeccionando así progresivamente un *corpus iuris* de protección.

Tal como se había reportado en la edición anterior, el Estado paraguayo suscribió en ocasión del 73.º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú<sup>2</sup>. En junio de 2019, el Ejecutivo remitió el proyecto de ley para su aprobación al Legislativo. La Cámara de Senadores giró el proyecto a las Comisiones de Legislación; a la de Relaciones Exteriores y a la de Energía, Recursos Naturales y Ambiente; contando al cierre del presente informe con dictamen favorable de esta última.

Con relación al proyecto de ley respecto a la aprobación de las Enmiendas de Kampala al Estatuto de la Corte Penal Internacional, relativas al crimen de agresión, este fue sancionado en diciembre de 2018 y promulgado por el Ejecutivo como Ley N.º 6269 el 13 de febrero de 2019<sup>3</sup>.

## **SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (SUDH)**

### **EL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS Y SUS OBSERVACIONES FINALES AL CUARTO INFORME PERIÓDICO DEL ESTADO PARAGUAYO**

El Comité de Derechos Humanos (CDH), órgano supervisor del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), examinó el cuarto informe periódico del Estado paraguayo en ocasión de las audien-

2 Sistema de Información Legislativa. Mensaje del Poder Ejecutivo N.º 201, Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 31 de mayo de 2019, por el cual remite el Proyecto de Ley "Que aprueba el acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe". Expte. N.º S-191535. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116743>.

3 Gaceta Oficial N.º 34 del 18 de febrero de 2019. Disponible en [http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle\\_publicacion/58590](http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle_publicacion/58590).

cias celebradas los días 9 y 10 de julio de 2019, aprobando sus observaciones finales<sup>4</sup> el día 22 de julio de 2019, de conformidad al artículo 40 del PIDCP.

El CDH reiteró en sus observaciones un elevado número de recomendaciones y motivos de preocupación, que ya habían sido señalados en ocasión del análisis del tercer informe periódico. Trascurridos seis años, se evidencia *prima facie* que los esfuerzos estatales durante los gobiernos de Horacio Cartes y el primer año de la administración Abdo Benítez no han sido suficientes.

En algunos casos, las recomendaciones dadas no han tenido satisfacción en trece años desde las observaciones formuladas por el CDH en el año 2006 en ocasión de la presentación del segundo informe periódico, como por ejemplo, en referencia a las condiciones carcelarias, independencia judicial y el cumplimiento de las sentencias del sistema interamericano favorables a comunidades indígenas.

En las recientes observaciones finales, el CDH destacó nuevamente la necesidad de adecuación normativa y la ausencia de un marco jurídico exhaustivo contra la discriminación que posibilita su persistencia contra grupos estigmatizados<sup>5</sup>. Por otra parte, respecto a la igualdad entre hombres y mujeres, el Comité de Derechos Humanos remarcó la persistencia de estereotipos patriarcales y prejuicios sobre el rol de las mujeres, así como la brecha salarial entre hombres y mujeres. La limitada participación de estas últimas en la vida política y pública y su subrepresentación en los puestos de toma de decisión, en cargos públicos y de elección popular, incluyendo en los órganos judicial, legislativo y ejecutivo también constituyó motivo de preocupación del órgano de control del Pacto. En relación a la violencia contra las mujeres, recaló el aumento de la violencia doméstica y sexual contra mujeres, niñas y adolescentes, así como por las informaciones relativas al alarmante número de feminicidios.

El Comité de Derechos Humanos recomendó garantizar el acceso a servicios adecuados de salud sexual y reproductiva, anticoncepción y educación en todo el país, además de multiplicar y asegurar la aplicación de programas de educación y sensibilización a nivel formal e informal sobre la importancia del uso de anticonceptivos y los derechos a la salud sexual y reproductiva. También instó al Estado a modificar la legislación a fin de facilitar un acceso seguro, legal y efectivo al aborto cuando la vida y la salud de la mujer o niña embarazada estén en situación de riesgo o en los casos en que llevar a término el embarazo causaría a la mujer o niña embarazada graves dolores

4 Comité de Derechos Humanos. *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*. CCPR/C/PRY/CO/f. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2fPRY%2fCO%2f4&Lang=en).

5 En particular contra las mujeres, personas afroparaguayas, indígenas, personas con discapacidad, trabajadoras y trabajadores sexuales, personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) y personas infectadas por el VIH. Sobre las recomendaciones en particular, dirigirse al capítulo de Igualdad de este informe.

o sufrimientos, sobre todo cuando el embarazo sea producto de violación o incesto, o no sea viable.

Informes relativos a tortura, malos tratos, uso excesivo de la fuerza y detención arbitraria por parte de los agentes del orden y de seguridad durante las manifestaciones ocurridas en Asunción el 31 de marzo y el 1 de abril de 2017; así como los pocos avances en las investigaciones sobre denuncias de presuntos actos de tortura, ejecuciones extrajudiciales, violaciones del debido proceso y al derecho a la defensa por parte de agentes estatales en relación a los acontecimientos del 15 de junio de 2012 en Curuguaty fueron reiteradas en estas observaciones finales al cuarto informe estatal.

Por otra parte, el Comité de Derechos Humanos remarcó la situación de crisis penitenciaria en el país, en especial los niveles de hacinamiento y superpoblación, así como el elevado número de muertes de personas privadas de libertad. El alto porcentaje de personas con prisión preventiva, en particular personas indígenas, y la insuficiente utilización de las medidas alternativas a la prisión también formaron parte de sus señalamientos.

La injerencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el mismo Poder Judicial, así como los informes sobre los altos niveles de politización y corrupción en el Poder Judicial, preocuparon al Comité de Derechos Humanos, así como la posible injerencia del Ministerio Público en el Poder Judicial, especialmente en el caso de la masacre de Curuguaty. Respecto a las personas defensoras de derechos humanos, el Estado debe garantizar su asistencia y protección, así como la de periodistas que sean víctimas de actos de amenaza, violencia e intimidación; investigando de manera pronta, exhaustiva, independiente e imparcialmente estos hechos, para que puedan llevar a cabo su trabajo en condiciones adecuadas. Entre las recomendaciones en materia de pueblos indígenas se destacan garantizar el acceso a la educación y salud de todos los pueblos indígenas; acelerar la devolución, registro de tierras y recursos naturales; garantizar el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, así como garantizar la protección de tierras y recursos de los ayoreo tobogiosode; además de fortalecer el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) y asegurar su independencia.

## **COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. CASOS EULALIO BLANCO, COLONIA YERUTÍ Y ERNESTO BENÍTEZ GAMARRA**

En ocasión del 126.º periodo de sesiones del Comité de Derechos Humanos, la Codehupy en su informe alternativo<sup>6</sup> al estatal, dio cuenta que, en diciembre de 2018, el Estado dio cumplimiento al pago del monto acordado en con-

6 Codehupy (2019). *Informe Alternativo de la Sociedad Civil al Cuarto Informe periódico del Paraguay*. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/PRY/INT\\_CCPR\\_CSS\\_PRY\\_35081\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/PRY/INT_CCPR_CSS_PRY_35081_S.pdf).

cepto de indemnización en el acuerdo de medidas de reparación, suscrito un año antes con los familiares del dirigente campesino Eulalio Blanco, quien fuera ejecutado por la policía en junio de 2003. Salvo la publicación del acuerdo en la gaceta oficial, los demás puntos siguen pendientes de cumplimiento, sin contarse a la fecha con un cronograma para dicho efecto.

También en ocasión de dicho periodo de sesiones, el 25 de julio de 2019, el Comité de Derechos Humanos adoptó su decisión en el caso de la Colonia Yeruti<sup>7</sup>, del distrito de Curuguaty. Esta comunidad del departamento de Canindeyú había sufrido las consecuencias de las pulverizaciones con agrotóxicos y la intoxicación masiva de sus habitantes por las fumigaciones realizadas por sojeros que rentaban las tierras aledañas; falleciendo a consecuencias de las pulverizaciones, el agricultor y padre de familia Rubén Portillo, en enero de 2011.

Este caso, relevante por ser el primer caso que el Comité de Derechos Humanos emite relacionado al uso de agrotóxicos como forma de violar el derecho a la vida y otros, fue calificado de histórico. En palabras de Hélène Tigroudja, miembro del Comité:

Este es un dictamen histórico a favor del reconocimiento del vínculo entre los daños severos al medio ambiente y el disfrute de derechos fundamentales, civiles y políticos. Cientos de casos similares en todo el mundo podrían ser sometidos a nuestra consideración. Alentamos profundamente a los Estados a proteger el derecho a la vida entendido como el derecho de disfrutar de una vida digna frente a la contaminación ambiental<sup>8</sup>.

El Comité concluyó que existieron violaciones de los artículos 6 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en perjuicio del Sr. Portillo Cáceres y de los autores de la comunicación, ya que el Estado omitió su deber de proteger y permitió la prosecución de fumigaciones masivas en contraposición a la normativa interna, generando una degradación del medio ambiente y la afectación del bienestar, así como violaciones de la vida privada y familiar de los peticionarios.

En cuanto al caso 1829/08 “Ernesto Benítez Gamarra c. Paraguay” por torturas, se encuentra en elaboración el acuerdo de reparación, pese a que debía estar listo 180 días después de emitida la resolución de 2012. El Ministerio

7 Comité de Derechos Humanos (2019). Dictamen aprobado por el Comité al tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2751/2016. Caso Norma Portillo Cáceres y otros c. Paraguay. CCPR/C/126/D/2751/2016. Disponible en <http://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2019/08/Caso-Yeruti-Dictamen-Comit%C3%A9-DDHH-2019.pdf>.

8 Codehupy, 14 de agosto de 2019. Disponible en <http://codehupy.org.py/paraguay-responsable-de-violaciones-de-derechos-humanos-en-contexto-de-fumigaciones-masivas-con-agroquimicos-dice-la-onu/>.

Público (MP) reabrió en 2019 la causa bajo la figura de la “cosa juzgada fraudulenta”<sup>9</sup>.

## **SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (SIDH)**

### **COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)**

#### **Visita del comisionado Joel Hernández García**

El presente año visitó el país el comisionado Joel Hernández García, relator de Paraguay en la CIDH. Al finalizar su misión, en una única conferencia de prensa en la sede de la Cancillería<sup>10</sup>, detalló la persistencia de los problemas estructurales en el respeto y la garantía de los derechos humanos. Entre sus motivos de preocupación, se destacan la alarmante información sobre el número de niñas embarazadas y los abusos sexuales en niñas y adolescentes; así también como los criadazgos, feminicidios, la intolerancia y la discriminación sexual. La situación de emergencia carcelaria fue resaltada de manera especial, así como la práctica persistente de malos tratos y tortura. Finalmente, mantuvo reuniones de trabajo sobre todos los casos que cuentan con acuerdos de solución amistosa y se reunió con la sociedad civil.

#### **Admisibilidad de la petición formulada por Martín Almada**

El 20 de noviembre de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió su Informe de Admisibilidad N.º 139/18, originada en la Petición 359-14 realizada por Martín Almada, indicando como presuntas víctimas a él mismo y su familia, por la violación de los derechos contenidos en los artículos I (vida, libertad, seguridad e integridad), V (honra), VII (protección a la infancia) y XVIII (justicia) de la Declaración Americana y los artículos 5 (integridad), 8 (garantías judiciales), y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), y artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

El peticionario reclama que en un contexto de represión estatal de la dictadura dirigida por Alfredo Stroessner y en ejecución del plan de inteligencia regional denominado “Operación Cóndor”, fue víctima de detención ilegal

9 Codehupy (2019). *Informe Alternativo de la Sociedad Civil al Cuarto Informe periódico del Paraguay*. Disponible en [https://tbinternetohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/PRY/INT\\_CCPR\\_CSS\\_PRY\\_35081\\_S.pdf](https://tbinternetohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/PRY/INT_CCPR_CSS_PRY_35081_S.pdf).

10 Ministerio de Relaciones Exteriores. CIDH: Comisionado señala desafíos y destaca apertura y esfuerzo de Estado para encontrar soluciones. Disponible en [http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/cidh-comisionado-devela-falencias-pero-destaca-apertura-y-esfuerzo-del-estado-para-encontrar-soluciones?ccm\\_paging\\_p=10](http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/cidh-comisionado-devela-falencias-pero-destaca-apertura-y-esfuerzo-del-estado-para-encontrar-soluciones?ccm_paging_p=10).

y tortura por parte de agentes estatales. Asimismo, alega que su esposa, Celestina Pérez, fue obligada a escuchar telefónicamente sus torturas, situación que provocó su muerte por paro cardíaco. Denuncia que él y su familia han sufrido violencia institucional, ya que el Estado ha vulnerado su derecho al debido proceso y al acceso a la justicia, impidiéndoles conocer la verdad de lo ocurrido, revictimizándoles y promoviendo la impunidad de los responsables. Agrega que se le ha negado el reconocimiento de la calidad de víctima a la señora Pérez, impidiéndoles a él y a sus hijos acceder a una reparación integral por los daños sufridos a consecuencia de una política estatal de persecución<sup>11</sup>.

### Medidas cautelares

El 24 de septiembre de 2018, la CIDH recibió una solicitud de medidas cautelares, instando a esta Comisión que requiera a la República del Paraguay la adopción de las medidas necesarias para proteger los derechos del adolescente D. (“el propuesto beneficiario”). Según la solicitud, el propuesto beneficiario, nacido en Buenos Aires, Argentina, fue sustraído ilegalmente por su madre en el año 2006, encontrándose desde aquel entonces en Paraguay. Como consecuencia de lo anterior y debido a presuntas demoras en la ejecución de una sentencia ordenando su restitución a Argentina, los solicitantes alegaron que la preservación del vínculo familiar entre padre e hijo se halla en riesgo<sup>12</sup>.

La CIDH consideró que la solicitud reunía *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, el 10 de mayo de 2019, la CIDH solicitó al Estado de Paraguay que adopte las medidas necesarias para salvaguardar, conforme al interés superior del niño, los derechos de protección a la familia, identidad e integridad personal del adolescente D. En particular, el Estado debe garantizar que el adolescente D logre de manera efectiva mantener vínculos con su padre, con el apoyo del personal profesional adecuado, sin restricciones innecesarias, en un ambiente idóneo y a través de los medios que sean propicios para generar un relacionamiento adecuado, de conformidad con los estándares internacionales aplicables en la materia.

### Informe de Fondo y remitido a la Corte IDH

**BONIFACIO RÍOS ÁVALOS Y CARLOS FERNÁNDEZ GADEA, PARAGUAY. CASO 12.702.** El 3 de octubre de 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos remitió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>13</sup> el Caso N.º 12.702, por la supuesta violación de los derechos de los exministros de la Corte Suprema de Justicia Bonifacio Ríos Ávalos y Carlos Fernández Gadea, este último fallecido en el año 2010.

11 CIDH, Informe N.º 139/18. Admisibilidad. Celestina Pérez de Almada y Martín Almada. Paraguay. 20 de noviembre de 2018. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2018/PYAD359-14ES.pdf>.

12 CIDH, Resolución N.º 25/2019. Medida Cautelar N.º 1188/18. Adolescente D. respecto de Paraguay. 10 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/25-19MC1188-18-PY.pdf>.

13 CIDH. Casos en la Corte. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/demandas.asp>

La Comisión había admitido y acumulado<sup>14</sup> los casos de los exmagistrados por la supuesta violación de los artículos 8 y 25, en el marco del juicio político en el que se resolvió removerlos de sus cargos de ministros de la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

En sede del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), se reunieron a inicios de septiembre de 2019 representantes gubernamentales de las más altas esferas<sup>15</sup> para decidir la posición del Estado paraguayo ante las recomendaciones realizadas por la CIDH; y acordaron que “todo el proceso seguido a Bonifacio Ríos Ávalos y Carlos Fernández Gadea fue apoyado en la Constitución Nacional, y que Paraguay no violó en ningún momento los derechos por ellos aludidos y, por lo tanto, se resolvió no aceptar las recomendaciones”<sup>16</sup>.

## CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH)

### Sentencias absolutorias de responsabilidad del Estado en el Caso Arrom Suhurt y otros vs. Paraguay

El presente año, el caso de Juan Arrom y Anuncio Martí ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) acaparó de manera inusitada la atención de la ciudadanía. Hasta el juzgamiento de este caso, por supuesta responsabilidad estatal en la tortura de los antes citados –quienes a su vez cuentan con una causa abierta por el supuesto secuestro de la señora María Edith Bordón de Debernardi en la jurisdicción interna– ningún gobierno paraguayo había planteado la defensa del Estado ante supuestas violaciones de derechos humanos como una causa nacional, ni exhibió tanto despliegue y presencia de altos jerarcas, quienes viajaron expresamente hasta San José de Costa Rica, sede el tribunal supranacional<sup>17</sup>, así como amplia cobertura y discusión en los medios masivos de comunicación en los días previos y posteriores a la celebración de la audiencia, la cual fue transmitida televisi-

14 CIDH. Informe N.º 47/09, 19 de marzo de 2009. Admisibilidad. Bonifacio Ríos Ávalos. Paraguay. Disponible en <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Paraguay969-03.sp.htm>; e Informe N.º 18/09, 19 de marzo de 2009. Admisibilidad. Carlos Fernández Gadea. Paraguay. Disponible en <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Paraguay525-04.sp.htm>.

15 La reunión estuvo presidida por el canciller, embajador Antonio Rivas Palacios. Estuvieron presentes Eugenio Jiménez, presidente de la Corte Suprema de Justicia así como el ministro Manuel Ramírez Candia; Sergio Coscia, procurador general de la República, el senador Enrique Bacchetta, presidente de la Comisión Derechos Humanos de la Cámara de Senadores; y la diputada Esmérita Sánchez, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. Asimismo, participaron el viceministro de Relaciones Exteriores, embajador José Antonio Dos Santos, el embajador Marcelo Scappini, director general de la Unidad de Derechos Humanos de la Cancillería; ministra Patricia Frutos, Directora General de Gabinete, y Noelia López directora de Derechos Humanos de la Cancillería.

16 Ministerio de Relaciones Exteriores, 9 de septiembre de 2019. El Estado paraguayo no acepta recomendación de CIDH sobre Ríos Ávalos e irá a juicio en la Corte IDH. Disponible en <http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/el-estado-paraguayo-no-acepta-recomendacion-de-cidh-sobre-rios-avalos-e-ira-juicio-en-la-corte-idh>.

17 Estuvieron presentes en la sala de audiencias el propio presidente Abdo Benítez, acompañado por el entonces canciller Castiglioni, el senador Fidel Zavala, quien acudía juntamente con la Sra. Edith Bordón de Debernardi en representación y como víctima de secuestro. Dijeron que acudían en carácter no oficial, sin embargo por su rango, fueron recibidos protocolariamente.

vamente por el canal oficial, así como por medios privados, sean orales, escritos o digitales, y campañas a través de redes sociales.

Al dictar sentencia, el 13 de mayo de 2019, la Corte IDH no encontró elementos para condenar al Paraguay. Esta circunstancia fue presentada a los medios masivos y utilizada políticamente el Gobierno como una gran victoria en una causa nacional que unía a todos y todas.

Los órganos jurisdiccionales supranacionales, en este caso, la Corte IDH juzgan la responsabilidad de los Estados en la violación de derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción, y por cuyo respeto y garantía deben velar: independientemente del proceso por secuestro en la jurisdicción interna contra las supuestas víctimas, en este caso era la responsabilidad del Estado el que estaba siendo supervisada, y no a la inversa.

La polarización de opiniones fue alentada fuertemente por parte de agentes del Estado, en el marco de tensa expectativa de la sentencia, hizo que por un lado, se llegue al extremo de poner en dudas la imparcialidad del tribunal supranacional<sup>18</sup>, mientras que por otro, a contramano de los instrumentos internacionales ratificados por el Paraguay, se viole la presunción de inocencia a Arrom y Martí, principio que debe sostenerse hasta que ante los tribunales nacionales, una sentencia condenatoria así lo disponga.

Inmediatamente después de conocida la sentencia, el Estado inició un *lobby* internacional para que la Comisión Nacional de Refugiados (Conare) del Brasil cese el estatus de refugiados que se les había sido otorgado en 2003, extremo que ocurrió en julio de 2019. Esto obligó a Arrom y Martí a partir hacia Uruguay, en donde se presentaron ante un Juzgado de Montevideo para pedir la eximición de la orden de captura; fueron detenidos y alegando ser perseguidos políticos, solicitaron refugio. Sorpresivamente, el 8 de octubre de 2019, viajaron a Finlandia, con documentos otorgados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), en el marco de otro refugio, ya concedido por el país escandinavo y en donde se encuentran actualmente.

Por otra parte, no puede dejar de mencionarse la actitud evidenciada del Estado ante la figura del refugio en el marco del caso Arrom-Martí-Colmán, distinto al caso tramitado ante el Sistema Interamericano. El estatus de refugiados que estas tres personas habían obtenido en 2003 en Brasil, fue revocado por la Comisión Nacional de Refugiados del Brasil, en junio de

---

18 Última Hora, 31 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/el-gobierno-acusa-organismos-parcialismo-caso-arrom-y-marti-n2788707.html>.

2019<sup>19</sup>; por lo cual solicitaron asilo en Uruguay que les fuera concedido<sup>20</sup>, al igual que Finlandia. El Estado reclamó con vehemencia dichas decisiones, y manifestó que condenaba la decisión de Uruguay y Finlandia por otorgar refugio y que la situación en cuestión dañaba la confianza en las relaciones bilaterales entre los países<sup>21</sup> y que la Corte Interamericana de Derechos Humanos había llegado a la conclusión, en el primer semestre del año, que no eran perseguidos políticos, confundiendo el caso por el cual el Paraguay fue juzgado en dicha ocasión con el caso, distinto, por el cual estas tres personas son requeridas por el Estado. Medios de comunicación señalaron que el Procurador General de la República manifestó que Uruguay “los dejó escapar<sup>22</sup>” y que demuestra el poder de la izquierda sobre la justicia uruguaya.

Además, señaló que la figura del refugio no puede ser utilizada para “criminales comunes” en referencia a estas tres personas, quienes no fueron halladas culpables en un juicio oral y público<sup>23</sup>. El posicionamiento estatal de rechazo al refugio concedido, expresado en este tipo de declaraciones vehementes y adjetivadas, al igual que el apoyo público<sup>24</sup> a campañas como “Ni un dólar para el secuestro<sup>25</sup>”, solo tienden a abonar lo sostenido por estas tres personas, quienes señalan la falta de garantías para un juicio justo y objetivo como motivo de su solicitud de asilo<sup>26</sup>. Si bien la intención del artículo no es profundizar el caso en sí, resulta ilustrativo de cómo el Paraguay confunde la concepción de esta figura y la razón de su eventual concreción en casos específicos.

Pero, volviendo al caso en consideración del Sistema Interamericano, hasta la fecha el Estado paraguayo había sido condenado en siete ocasiones por la Corte IDH. El presente año fue absuelto, por primera vez, de su responsabilidad internacional en el marco de un caso presentado a su entendimiento, desde 1993, año en que aceptó la competencia jurisdiccional del tribunal regional. En el presente caso, se declaró que el Paraguay no violó los derechos a

19 Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en <http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/brasil-revoca-el-refugio-de-arrom-marti-y-colman-y-paraguay-solicita-inmediatamente-la-extradicion>.

20 Última Hora, 9 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/arrom-y-marti-reciben-refugio-uruguay-y-se-fugan-finlandia-n2848254.html>.

21 Nova Paraguay. Disponible en [http://www.novaparaguay.com/nota.asp?n=2019\\_10\\_26&id=25496&id\\_tiponota=4](http://www.novaparaguay.com/nota.asp?n=2019_10_26&id=25496&id_tiponota=4).

22 ADN Digital. Disponible en <https://www.adndigital.com.py/arrom-marti-y-colman-refugiados-en-finlandia-una-nueva-derrota-del-gobierno-de-mario-abdo/>.

23 Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en <http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/brasil-revoca-el-refugio-de-arrom-marti-y-colman-y-paraguay-solicita-inmediatamente-la-extradicion>.

24 Ministerio del Interior. Disponible en <http://www.mdi.gov.py/index.php/component/k2/item/11703-presidente-de-la-rep%C3%BAblica-destaca-fortalecimiento-de-la-polic%C3%ADa-nacional-y-pide-reforzar-combate-al-secuestro-en-informe-del-primer-a%C3%B1o-de-gesti%C3%B3n-ante-el-congreso>

25 Campaña lanzada en el marco del juicio soportado por el Estado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación a la alegada tortura a la que fueron sometidos Juan Arrom y Anuncio Martí. Última Hora, 4 de febrero de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/lanzan-hoy-la-campana-ni-un-dolar-el-secuestro-n2795607.html>.

26 Última Hora, 11 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/jueza-uruguaya-ignoro-el-fallo-la-corte-idh-contra-arrom-y-marti-n2848653.html>.

la libertad personal, integridad personal, vida y reconocimiento de la personalidad jurídica<sup>27</sup> de Juan Arrom Suhurt y Anuncio Martí Méndez, así como sus derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos<sup>28</sup>. A consecuencia de ello, también absolvieron al Estado respecto a la violación a la integridad personal de los familiares de los señores Arrom y Martí<sup>29</sup>.

Respecto a la alegada violación de los derechos a la libertad personal, integridad personal, vida y reconocimiento de la personalidad jurídica; la Corte IDH remarcó que no existió prueba que demostrara que las presuntas víctimas estuvieron en manos de agentes del Estado antes de que sucedieran los hechos, por tanto no se dio un contexto de práctica sistemática y generalizada de desapariciones forzadas, persecución política u otras violaciones de derechos humanos<sup>30</sup>. Advirtió que la gran mayoría de las pruebas presentadas se referían a declaraciones de las presuntas víctimas y testimonios a oídas, los cuales para ser concluyentes para atribuir responsabilidad al Estado debían coincidir con otros elementos de prueba<sup>31</sup>.

Al considerar a la alegada violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos, volvió a recalcar la falta de contexto de una práctica sistemática de violaciones de derechos humanos, y advirtió que el caso era un hecho público y notorio, que en los mismos días que el Estado tuvo conocimiento sobre la desaparición de las presuntas víctimas, este ya estaba realizando diversas acciones de búsqueda<sup>32</sup>. Asimismo, hicieron notar que las autoridades encargadas de la investigación sobre la alegada desaparición y tortura de las presuntas víctimas realizaron múltiples diligencias tendientes a indagar lo sucedido<sup>33</sup>.

En relación a la alegada violación a la integridad personal de los familiares de los señores Arrom y Martí, la Corte IDH consideró que el Estado no era internacionalmente responsable, en tanto no estableció la participación estatal en la alegada desaparición y tortura, ni por la violación a los derechos, garantías y protección judiciales<sup>34</sup>.

---

27 Artículos 3, 4, 5 y 7 de la CADH en relación al artículo 1.1 del mismo instrumento, así como los artículos 1 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y los artículos 1 y 6 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

28 Artículos 8.1 y 25.1 de la CADH en relación al artículo 1.1 del mismo instrumento, así como los artículos 1.b) de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

29 Artículo 5 de la CADH en relación al artículo 1.1 del mismo instrumento.

30 *Ibid.*, párrafo 96.

31 *Ibid.*, párrafos 97 y 115.

32 *Ibid.*, párrafo 140.

33 *Ibid.*, párrafo 144.

34 *Ibid.*, párrafo 157.

Al no haberse establecido la responsabilidad internacional del Estado, la Corte IDH resolvió que no procedía pronunciarse sobre reparaciones, costas y gastos.

También por Resolución del 13 de mayo de 2019, la Corte IDH decidió desestimar la solicitud de medidas provisionales a favor de la señora Cristina Haydée Arrom Suhurt, quien señaló que en dos ocasiones un vehículo obstaculizó la entrada de su casa en la noche, haciendo necesario realizarle señales para que se movilice. Entre las consideraciones esgrimidas para el rechazo, la Corte IDH estimó que:

[...] de estos hechos no resulta posible apreciar *prima facie* que la señora Cristina Haydée Arrom Suhurt se encuentre, en los términos exigidos por el artículo 63.2 de la Convención Americana, en una situación de “extrema gravedad y urgencia” relacionada con la posibilidad de “daños irreparables”<sup>35</sup>.

En tal sentido, recordó que conforme a la Convención y al Reglamento, que la carga procesal de demostrar *prima facie* dichos requisitos recae en el solicitante.

### **Supervisiones de sentencias**

En Resolución de fecha 14 de mayo de 2019, la Corte IDH dictó resolución de supervisión de sentencia en el Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, declarando que se ha dado cumplimiento total a las reparaciones consistentes en llevar a cabo un acto público de reconocimiento de responsabilidad y de desagravio; y el de construir un monumento en memoria de las víctimas Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello, Rodolfo Ramírez Villalba y Benjamín Ramírez Villalba. Si bien la Corte IDH valoró el positivamente el esfuerzo, lamentó que el Estado haya tardado once años después de vencido el plazo otorgado en la sentencia.

La Corte IDH mantiene así abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento de las restantes medidas de reparación por cumplir, que serán valoradas en una posterior Resolución, a saber: realizar las debidas diligencias para activar y completar efectivamente, en un plazo razonable, la investigación y determinar responsabilidades; proceder a la búsqueda y localización de las víctimas; proveer a todos sus familiares y por el tiempo necesario un tratamiento adecuado, incluida la provisión de medicamentos, así como el pago de las indemnizaciones por concepto de daños materiales e inmateriales.

De igual manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó resolución respecto a la supervisión de cumplimiento de las sentencias recaí-

35 Corte IDH. Solicitud de Medidas Provisionales respecto de Paraguay. Caso Arrom Suhurt y otros vs. Paraguay. Resolución de fecha 13 de mayo de 2019, párrafo 4.

das en los casos de las comunidades Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek antes mencionadas, las que visitó entre los días 27 y 29 de noviembre de 2017. En el primer caso, el tribunal supranacional se pronunció respecto a los puntos resolutivos referentes a la entrega de territorio tradicional, a la creación de un fondo destinado a la adquisición de tierras a entregarse a la comunidad, así como a la creación de un programa y fondo de desarrollo comunitario. En el segundo caso, el análisis versó sobre la entrega física y formal de las tierras tradicionales a los miembros de la comunidad, la creación de un fondo de desarrollo comunitario y la realización de un programa de registro y documentación de identidad. Finalmente, en el último consideraron si el Estado cumplió con los puntos resolutivos referentes a la devolución del territorio tradicional de la comunidad y velar que Este no sufra menoscabo, adoptar medidas para que el Decreto N.º 11804 no sea un obstáculo para la devolución de las tierras tradicionales, la realización de un programa de registro y documentación de identidad, y la creación de un fondo comunitario.

Como aspecto positivo, cabe destacar el primer desembolso de los tres planificados en tres años de los proyectos de desarrollo comunitario como avances experimentados en el cumplimiento de las sentencias favorables a estas comunidades indígenas, así como para la comunidad Kelyenmagategma, que cuenta con un acuerdo de solución amistosa ante la CIDH.

El 28 de agosto de 2019, se llevó a cabo la audiencia pública ante la Corte IDH en el caso *Noguera y otros vs. Paraguay*. El 2 de julio de 2018 la CIDH había sometido este caso ante el tribunal interamericano, relacionado a la presunta responsabilidad internacional del Estado paraguayo por la muerte de Vicente Ariel Noguera, el 11 de enero de 1996, recluta de 17 años que prestaba el servicio militar voluntario; en violación de los artículos 4.1, 5.2, 8.1, 19 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 y 2 del mismo instrumento. A consideración de la CIDH, el Estado paraguayo

no ofreció una explicación satisfactoria por la muerte del adolescente que se encontraba bajo su custodia y, por lo tanto, no logró desvirtuar los múltiples y consistentes indicios que apuntan a su responsabilidad internacional por dicha muerte, como consecuencia del sometimiento de la víctima a ejercicios físicos excesivos como una forma de castigo ordenada por sus superiores. La muerte del cabo Noguera fue investigada en el marco de un proceso en la jurisdicción militar en el que se concluyó el sobreseimiento al declararse que su muerte se debió a una infección pulmonar generalizada (22 de octubre de 1997). Asimismo, en el marco de la jurisdicción ordinaria el proceso fue archivado por inactividad (6 de noviembre de 2002).<sup>36</sup>

36 Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/noguera\\_y\\_otros.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/noguera_y_otros.pdf).

## CONCLUSIONES

Tal como se ha indicado, el Gobierno mantuvo a inicios del periodo que se informa un recelo acerca de la imparcialidad de los órganos del sistema regional de protección de derechos humanos. Los agentes estatales polarizaron el debate público, presentando el caso Arrom como una causa nacional, a pesar de contar con múltiples sentencias que permanecen con procesos de supervisión de cumplimiento abiertas y cuyos avances se van dando de manera gradual y son percibidas como un avance, pero en extremo dilatada.

Este patrón también se observa en las recomendaciones del CDH, que reitera varias de las ya formuladas en observaciones finales anteriores, como por ejemplo las referidas a las condiciones carcelarias, independencia judicial y el cumplimiento de las sentencias del sistema interamericano favorables a comunidades indígenas. Esto da cuenta preocupantemente, que dentro de la agenda estatal criterios políticos priman por sobre su obligación de respetar y garantizar derechos para todas las personas dentro de su jurisdicción.

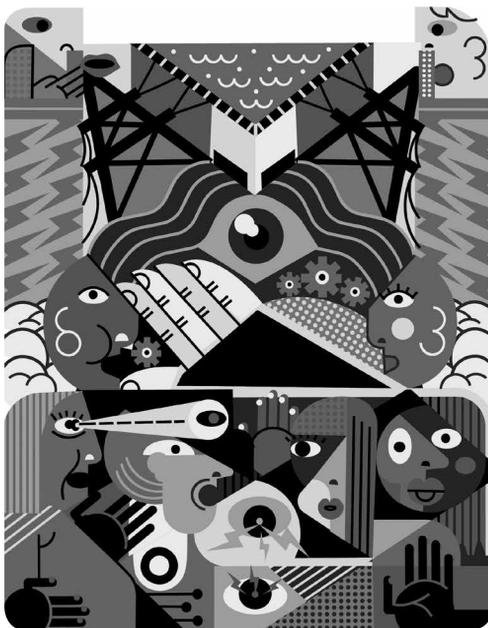
## RECOMENDACIONES

- Cumplir efectivamente y en la brevedad con las sentencias de la Corte IDH, las recomendaciones de la CIDH, los mandatos emanados de los Comités de Naciones Unidas.
- Adecuar la normativa interna a los estándares otorgados por la integridad de la jurisprudencia de la Corte IDH, recomendaciones de la CIDH, mecanismos convencionales y extra convencionales de Naciones Unidas; especialmente, de aquellos que directamente se han dirigido al Estado paraguayo.
- Priorizar la satisfacción irrestricta de las recomendaciones formuladas por el CDH, en especial aquellas que se reiteran y llevan pendientes de cumplimiento más de trece años; así como las formuladas por la CIDH, calificadas por el relator para nuestro país como alarmantes, referente a niñas y adolescentes abusadas y embarazadas; la persistencia del criadazgo, el elevado número de feminicidios, así como la intolerancia y la discriminación sexual.
- Instar al Estado a reafirmar su compromiso de someterse a los órganos de supervisión de los sistemas regional y universal, de conformidad a los principios del derecho internacional que rigen la materia, deponiendo su actitud de desconfianza y recelo, otorgándole a los demás casos y recomendaciones, las mismas consideraciones en aras de honrar sus obligaciones.



SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN  
DE DERECHOS HUMANOS

# AMPA CA CHINOYINCH'E, AMPA CA NI'TOLHESH LHAVNE PA VATVELHAPAYASHAM, SUYJULH CA CHINOFISJACH'E PAVA PAVA CHI'YO'YINCH'E<sup>1</sup>



La necesidad de adecuar a los estándares internacionales las instituciones nacionales de derechos humanos, como la Defensoría del Pueblo, es una deuda pendiente desde que se superó la suspensión, en 2014, de su estatus de miembro votante de la Alianza Global de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Por otra parte, se presentaron planes en materia de igualdad y cultura, para cuya realización resulta imperativo dotar de presupuesto suficiente a las instituciones encargadas de ejecutarlos.

**Mario J. Barrios Cáceres**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

<sup>1</sup> Sin presupuesto ni voluntad política, peligra el cumplimiento de los planes (traducido al idioma nivaclé por Nicolás López).

## INTRODUCCIÓN

El primer año de mandato es generalmente una ocasión propicia para presentar sus planes. En esta sintonía, la administración de Mario Abdo Benítez presentó el Plan Nacional de Cultura<sup>2</sup> y el IV Plan Nacional de Igualdad (2018-2023)<sup>3</sup>, así como socializó en espacios internacionales los avances del Plan de políticas públicas para pueblos indígenas. Estos planes requerirán para su aplicación no solo de voluntad política, sino también de recursos, los cuales se verá que en algunos casos son recortados. A mediados de año, el Comité de Derechos Humanos (CDH) formuló sus recomendaciones al Estado paraguayo, entre las que se destacaron algunas relativas al Plan Nacional de Derechos Humanos y a la Defensoría del Pueblo.

## MARCO JURÍDICO

Al no existir cambios sustanciales en el marco normativo del sistema nacional de protección de derechos humanos, se remite a los artículos de esta temática, contenidos en los informes de derechos humanos anteriores<sup>4</sup>.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY DE LA SENADIS

A mediados de 2019, se dio entrada a un proyecto de ley “Que modifica el artículo 3.º de la Ley N.º 4720/12 “Que crea la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis)”<sup>5</sup>, presentado por el senador Abel González. En fecha 13 de junio de 2019, fue girado a las comisiones de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo, así como a la de “Derechos para las personas con discapacidad”. El proyecto de referencia inserta un nuevo inciso i) en el artículo 3, de manera que, entre las atribuciones de la Senadis, se propone el cobro de la multa establecida en la Ley N.º 4336/11, que establece la obligatoriedad del lenguaje de señas en los informativos o noticieros de los medios de comunicación audiovisuales<sup>6</sup>.

2 Secretaría Nacional de Cultura. Disponible en <http://www.cultura.gov.py/plan-nacional-de-cultura/>.

3 Disponible en [https://oig.cepal.org/sites/default/files/paraguay\\_2018-2024\\_plan\\_de\\_igualdad.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/paraguay_2018-2024_plan_de_igualdad.pdf).

4 En tal sentido, consultar Barrios Cáceres (2014).

5 Cámara de Senadores. Servicio de Información Legislativa. Expte. S-198663. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116851>.

6 Bacn, Ley N.º 4336/11. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3687/establece-la-obligatoriedad-del-lenguaje-de-senas-en-los-informativos-o-noticieros-de-los-medios-de-comunicacion-audiovisuales>.

El artículo 3 de la Ley N.º 4336/11, dispone que ante el incumplimiento de lo dispuesto por el artículo 2 del mismo cuerpo normativo<sup>7</sup>, los medios de comunicación audiovisual serán pasibles de una multa equivalente a 20 (veinte) jornales mínimos por cada omisión, la que será aplicada por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) y cuyo producido será destinado en un 50% al Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (Inpro)<sup>8</sup>. La otra mitad será distribuida entre las organizaciones no gubernamentales debidamente reconocidas que ejecuten programas que busquen mejorar el nivel de vida y adaptación de las personas con discapacidad.

## RECOMENDACIONES DE ÓRGANOS DE DERECHOS HUMANOS

En ocasión del 126.º periodo de sesiones del Comité de Derechos Humanos, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) presentó su informe alternativo al estatal sobre el grado de cumplimiento del Estado paraguayo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El informe remarcó la falta de promoción y aplicación del Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH), contrariamente a lo afirmado por la representación estatal, que señaló medidas de organización interna y la creación de infraestructura para su monitoreo. Los representantes de la sociedad civil, que calificaron los esfuerzos del Estado como “meramente declarativos”, evidenciaron que este no había mencionado en su informe ninguna “medida concreta de aplicación o adecuación de prácticas a los postulados del PNDH”.<sup>9</sup> Igualmente, desde la Codehupy se remarcó la falta de presupuesto efectivo a las medidas para la aplicación del PNDH, así como falta de inclusión de acuerdos, consensos alcanzados con la sociedad civil, así como la de recomendaciones puntuales formuladas.

Al presentar sus observaciones generales, el Comité se basó en lo aseverado por la sociedad civil y animó al Estado a:

continuar sus esfuerzos para asegurar la efectiva implementación y el monitoreo periódico del Plan Nacional de Derechos Humanos y garantizar que este disponga de los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios. Debe también asegurar la participación activa de la sociedad civil, incluidas las minorías, en la elaboración e implementación del Plan<sup>10</sup>.

7 El artículo 2 refiere el deber de adaptar los noticiosos de horario central sus formatos de difusión mediante la incorporación del lenguaje de señas o visogestual, quedando a cargo de los mismos determinar en su programación diaria el informativo que será emitido con dicho lenguaje en forma adicional, mediante un recuadro dentro de la pantalla.

8 En el texto de la ley hace referencia al Inpro. Sin embargo, este fue reemplazado por la Senadis. Esta circunstancia obedece a que la Ley N.º 4336/11 es anterior a la Ley N.º 4720/12, que crea la Senadis.

9 Codehupy (2019). *Informe Alternativo de la Codehupy*, párr. 9. Disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/PRY/INT\\_CCPR\\_CSS\\_PRY\\_35081\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/PRY/INT_CCPR_CSS_PRY_35081_S.pdf).

10 Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay. CCPR/C/PRY/CO/4, párr. 9.

Otra de las indicaciones formuladas por el CDH al Estado paraguayo fue la necesidad de adecuación de su institución nacional de derechos humanos a los estándares internacionales, en este caso, a los Principios de París<sup>11</sup>, sugiriendo medidas, incluso a nivel constitucional si fuera necesario. Lamentó que persista esta situación, sobre todo tras el otorgamiento del estatus “B” luego de la suspensión de la acreditación en 2014<sup>12</sup>; así como temas relativos a la selección y nombramiento del Defensor del Pueblo, al proceso de destitución, y a la falta de recursos suficientes.

Remarcó enfáticamente que, particularmente, el Estado:

debe formalizar y aplicar un proceso de selección y nombramiento claro, transparente y participativo; proporcionar los recursos financieros y humanos suficientes para que pueda desempeñar su mandato; y aumentar su cooperación con los sistemas regionales e internacionales de derechos humanos.<sup>13</sup>

Se debe destacar el reinicio del proceso de reacreditación ante la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés) para su respectiva acreditación. El GANHRI decidió incluir a Paraguay para la sesión del Subcomité de Acreditaciones en marzo de 2019. En dicha ocasión<sup>14</sup>, al recomendar el estatus “B” se tomó en consideración que el proceso contenido en la ley no es lo suficientemente amplio ni transparente, ya que no cumple con requerir el anuncio de las vacantes ni promueve amplias consultas y/o la participación en el proceso de solicitud, evaluación, selección y nombramiento del ombudsman. Así también, señaló que al no haber recurso de apelación contra la decisión tomada ante el proceso de destitución establecido en el artículo 277 de la Constitución Nacional (CN), se debe disponer de un proceso de destitución independiente y objetivo que cuente con todos los requisitos sustantivos y procedimentales.

Por otra parte, hicieron hincapié en que, para funcionar, toda INDH debe estar dotada de un nivel adecuado de financiación que le permita garantizar la capacidad para determinar libremente sus prioridades y actividades. En cuanto al mandato, indicaron que la Defensoría del Pueblo no posee un

11 Elaborados en el primer Taller internacional de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos, celebrado en París, del 7 al 9 de octubre de 1991. Fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con la Resolución N.º 1992/54, la cual fue reafirmada por la Asamblea General con la Resolución N.º 48/134 de 1993. Los Principios de París se relacionan con el estatus y funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), tales como comisiones de derechos humanos y defensorías del pueblo.

12 La acreditación es el reconocimiento oficial de que una INDH cumple, o sigue cumpliendo, plenamente los Principios de París. La acreditación se otorga con arreglo al reglamento del Subcomité de Acreditación de la GANHRI. Actualmente, hay tres niveles de acreditación: “A” Miembro votante: cumple plenamente los Principios de París; “B” Miembro observador: no satisface plenamente los Principios de París o la información presentada es insuficiente para tomar una decisión; y “C” No miembro: no es conforme con los Principios de París.

13 Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay. CCPR/C/PRY/CO/4, párr. 11.

14 Informe del Subcomité de Acreditación de la GANHRI - marzo de 2019. Disponible en <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRI/Accreditation/Documents/SCA%20Report%20March%202019%20-%20ES.pdf>.

mandato explícito de alentar la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos o la adhesión de ellos; recordando que la colaboración con los sistemas regionales e internacionales de derechos humanos ha sido limitada.

## LAS TENSAS RELACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

A finales de 2018, la controversia desatada respecto a la aplicabilidad de multas a quienes se declaren objetores de conciencia al servicio militar obligatorio (SMO), puso en el centro de la escena política al Defensor del Pueblo, al punto tal que este, junto al ministro de Defensa, Bernardino Soto Estigarribia, fueron convocados por el presidente de la Comisión Permanente del Congreso Nacional, diputado Antonio Buzarquis, para que explicaran los alcances reales de la reglamentación del SMO<sup>15</sup>. Siempre en tensiones, el ombudsman exigió que fuera cambiada la representación del Ministerio de Defensa del Consejo de Objeción de Conciencia, “por sus limitaciones académicas, resultando ‘imposible’ trabajar con él”<sup>16</sup>.

El 28 de marzo de 2019 se dio entrada en la Cámara de Senadores a un proyecto de declaración “Por la cual se llama a concurso para la conformación de terna de candidatos al cargo de Defensor del Pueblo y Defensor del Pueblo adjunto”<sup>17</sup>, siendo girada a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos. Por nota de la misma fecha, el senador Enrique Riera rectificó su firma, alegando que por un error involuntario no se había percatado de que el mandato, de conformidad al artículo 277 de la Constitución, era por 5 años, considerando, por ende, que el mandato iba hasta el año 2021. Por otra parte, por nota de fecha 9 de abril de 2019, los senadores Gilberto Antonio Apuril y Patrick Kemper retiraron sus firmas del proyecto.

Sin embargo, el proyecto presentado, en su exposición de motivos, resalta que el artículo 277 de la CN, así como el artículo 4 de la Ley N.º 631/95 “Orgánica de la Defensoría del Pueblo”, determinan que el mandato del Defensor del Pueblo debe ser “coincidente con el periodo del Congreso”, y bajo tales consideraciones, al haberse iniciado el 1 de julio de 2018 un nuevo periodo legislativo, les parecía “necesario e imperioso” llamar a concurso para la conformación de la terna.

15 Comisión Permanente. Disponible en <http://www.diputados.gov.py/www5/index.php/noticias/ministro-de-defensa-y-defensor-del-pueblo-son-convocados-para-aclarar-sobre-smo>.

16 La Nación, 8 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/10/08/por-limitaciones-piden-cambiar-a-representante-de-defensa/>.

17 Cámara de Senadores. Servicio de Información Legislativa Expte. N.º S-198451. Presentado por los senadores Desirée Masi, Stephan Rasmussen, Georgia Arrúa, Paraguay Cubas y Fidel Zavala. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115802>.

Las tensiones entre el ombudsman y su adjunto fueron en escalada, con declaraciones y acusaciones mutuas de irregularidades en sus respectivas funciones<sup>18</sup>. En sesión ordinaria de la Cámara Alta del día jueves 24 de octubre de 2019, se dio entrada a una nota de la misma fecha, presentada por el defensor del Pueblo adjunto, señor Carlos Alberto Vera Bordaberry, por la cual formuló denuncia contra el Defensor del Pueblo, alegando varias irregularidades en su administración, entre ellas la denuncia de malos tratos y despidos de funcionarios<sup>19</sup>, solicitando se le instruya el debido juicio político, pasando a la Comisión de Derechos Humanos<sup>20</sup>. Por otra parte, ya contando con el dictamen favorable de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos, el mismo día 24 el proyecto fue girado a las Comisiones de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública; y a las de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo.

#### **EL IV PLAN NACIONAL DE IGUALDAD 2018-2023**

Por Decreto N.º 936 del 20 de diciembre de 2018 se aprobó el IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2023 (IV PlaNI), que tiene por objetivo “avanzar hacia la igualdad real y efectiva, allanando los obstáculos que la dificultan o impiden y eliminando toda forma de discriminación”. El Plan está dividido en 5 ejes de derechos y 4 ejes transversales, y un capítulo dedicado a la gobernanza del plan y el rol de ente rector del Ministerio de la Mujer. Los 5 ejes de derechos son: la ley no discrimina a las mujeres; empoderamiento para la toma de decisiones; autonomía física; empoderamiento económico y acceso a la justicia. Los ejes transversales son: la igualdad entre el hombre y la mujer; el enfoque de derechos humanos; la eliminación de estereotipos discriminatorios y el enfoque intercultural y bilingüe. En todos los ejes, se prioriza a las mujeres rurales, indígenas, niñas y adolescentes.

Uno de los puntos centrales y novedosos del Plan tiene que ver con la “Gobernanza” del mismo, puesto que los planes anteriores constituían prácticamente una responsabilidad por entero del Ministerio de la Mujer, sin que las otras instituciones se involucraran en el mismo. Con el IV Plan,

la responsabilidad no es de una sola institución sino de un conjunto de instituciones públicas de todos los niveles territoriales, que se responsabilizan de partes del Plan, sin cuyo concurso no sería factible cumplir las metas. Se trata de un modelo de gestión en redes y de responsabilidades compartidas entre

18 La Nación, 16 de octubre de 2019. Disponible en [https://www.lanacion.com.py/politica\\_edicion\\_impresa/2019/10/16/defensor-del-pueblo-rechaza-acusaciones-de-su-adjunto/](https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2019/10/16/defensor-del-pueblo-rechaza-acusaciones-de-su-adjunto/).

19 Última Hora, 25 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/senado-da-entrada-pedido-juicio-politico-al-defensor-n2851082.html>.

20 Cámara de Senadores. Servicio de Información Legislativa. Expte. N.º S-PO 19-10315.

instituciones públicas, que interactúan con un conjunto amplio de actores de la sociedad.<sup>21</sup>

En ese campo, toma como modelo Ciudad Mujer, en la cual se articulan diferentes instituciones para brindar servicios integrados e integrales dirigidos a las mujeres<sup>22</sup>.

El IV Plan constituye la herramienta principal del Estado en materia de políticas públicas e igualdad de género, de cara al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, en especial, el objetivo 5, cuya meta es “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”<sup>23</sup>. Para llevar adelante este Plan se precisan voluntad política y presupuesto<sup>24</sup>, a los efectos de garantizar avances en términos de igualdad de género en todos los ámbitos: económicos, sociales, culturales, políticos. Por otra parte, el avance y la consolidación del lobby de grupos conservadores, esto sumado a espacios de poder de los cuales gozan, como es el caso del Ministerio de Educación y Ciencias, constituyen una amenaza a la realización del Plan y su cumplimiento efectivo.

## PLAN NACIONAL DE CULTURA

El 10 de abril de 2019 se realizó el lanzamiento del Plan Nacional de Cultura 2018-2023 de la Secretaría Nacional de Cultura<sup>25</sup>. Los tres programas con que cuenta el Plan son la puesta en valor de bienes patrimoniales culturales, la protección de bienes culturales y el fomento de los procesos culturales.

Entre sus líneas estratégicas se destacan: el enfoque de derechos e igualdad de oportunidades, la institucionalidad, la articulación descentralizada y transversal con los gobiernos descentralizados e instituciones sectoriales, la protección del patrimonio cultural, la inclusión de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), la economía cultural y creativa, el aprovechamiento del bono demográfico, el desarrollo sostenible<sup>26</sup>.

21 Ministerio de la Mujer. IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024 (IV PlaNI), p. 32. Disponible en [http://www.mujer.gov.py/application/files/8315/5239/9481/IV\\_Plan\\_de\\_Igualdad12febrero\\_-\\_final.pdf](http://www.mujer.gov.py/application/files/8315/5239/9481/IV_Plan_de_Igualdad12febrero_-_final.pdf).

22 Ciudad Mujer. Disponible en <http://www.ciudadmujer.gov.py>.

23 Cabe destacar que el Plan no menciona la palabra “género”, reemplazándola por “igualdad entre hombres y mujeres”, que marca abiertamente una opción política del Estado frente a la presión de grupos conservadores.

24 Hoy, 8 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/menos-presupuesto-para-hacer-frente-a-violencia-contra-la-mujer-feminicidios-y-otras-lacras>.

25 Conacyt, 10 de abril de 2019. Disponible en <https://www.conacyt.gov.py/conacyt-participo-lanzamiento-plan-nacional-cultura?fbclid=IwAR2KtW2a9U4sPEReKjHm-XmKJ4ZmjAbo1hYsH2UP7Dwe0Lz9L8gyvwlPj1Q>.

26 Secretaría Nacional de Cultura. Programas de Acción. Plan Nacional de Cultura. Disponible en [http://www.cultura.gov.py/wp-content/uploads/2016/01/gfx\\_uploads\\_contents\\_5d2dd0c92512d\\_Programa.pdf](http://www.cultura.gov.py/wp-content/uploads/2016/01/gfx_uploads_contents_5d2dd0c92512d_Programa.pdf). El Plan es analizado con más detalle en el artículo sobre derechos culturales del presente informe.

## **PARAGUAY PRESENTA AVANCES EN EL PLAN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN FORO EN LA ONU**

En ocasión del 18.º periodo de sesiones del Foro Permanente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para las Cuestiones Indígenas, el Estado paraguayo presentó avances en la elaboración del Plan nacional de políticas públicas para pueblos indígenas –el cual sigue en proceso de construcción– y el protocolo de consulta libre, previa e informada.

Según la representación estatal, a partir de ejes temáticos consensuados, tales como tierra, territorio, recursos naturales, seguridad alimentaria, mujer, identidad, vivienda, niñez, salud, educación, etc., se realizaron las consultas de las que participaron tanto organizaciones como líderes indígenas de los distintos departamentos del país<sup>27</sup>.

### **CONCLUSIONES**

Desde la vuelta a la democracia, y en particular desde la sanción de la Constitución en 1992, el Estado paraguayo viene desarrollando de manera lenta pero sostenida la adecuación de su sistema normativo e institucional a los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo, a pesar de su importancia en el esquema institucional de protección nacional, ha sido relegada en este proceso. Una prueba de lo afirmado lo constituye la demora en la designación del actual ombudsman y otras falencias que le han costado al Paraguay la degradación en el estatus de su INDH.

Por otra parte, si bien se valoran la aprobación de sendos planes en materia de igualdad y cultura, así como los avances de un plan relacionado a políticas públicas para pueblos indígenas, si no se dotan de recursos necesarios a las instituciones encargadas de ejecutarlos, resulta inviable la puesta en marcha de los mismos, quedando todo esfuerzo en el plano de lo meramente declarativo.

---

<sup>27</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, 5 de octubre de 2019. Disponible en [http://web.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/paraguay-presenta-avances-en-politicas-publicas-para-pueblos-indigenas-en-foro-en-nnuu?ccm\\_paging\\_p=142](http://web.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/paraguay-presenta-avances-en-politicas-publicas-para-pueblos-indigenas-en-foro-en-nnuu?ccm_paging_p=142).

## RECOMENDACIONES

- Cumplir expedita e irrestrictamente con las recomendaciones formuladas por el Comité de Derechos Humanos en referencia al Plan Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo, en especial su adecuación a los Principios de París.
- Dotar de suficientes recursos a las instituciones encargadas de implementar el IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2023, a fin de asegurar un presupuesto no discriminatorio con respecto al género.
- Incorporar efectivamente la perspectiva de género en el Plan Nacional de Igualdad.
- Avanzar en la elaboración del Plan nacional de políticas públicas para pueblos indígenas.

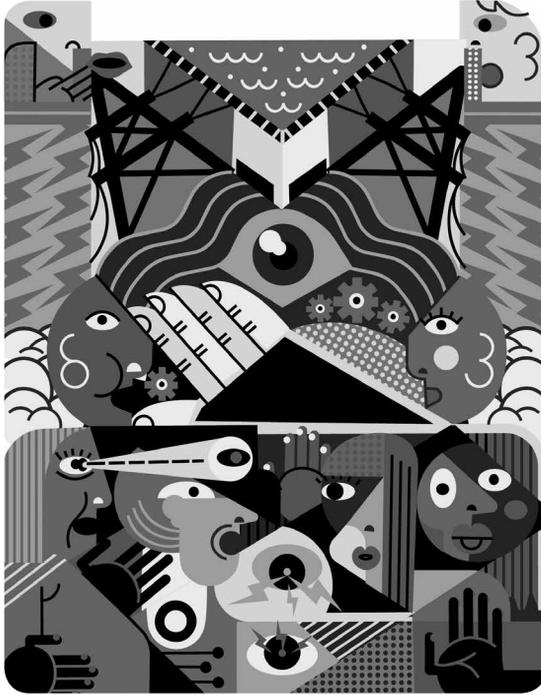
## BIBLIOGRAFÍA

Barrios Cáceres, Mario J. (2014). La deconstrucción de la institucionalidad del Estado en materia de derechos humanos. En *Yvypóra Derecho Paraguáaípe - Derechos Humanos en Paraguay 2014* (pp. 633-643). Asunción: Codehupy.



DERECHOS DE LAS PERSONAS  
REFUGIADAS EN PARAGUAY

# A MAYOR CANTIDAD DE SOLICITANTES DE ASILO, MENOR RESPUESTA DEL ESTADO PARAGUAYO



En 2019, el número de solicitantes de asilo pendientes en Paraguay ha aumentado aproximadamente 600% con relación a las solicitudes realizadas en el año 2018. Sin embargo, la resolución de casos no avanza. Esto afecta directamente a la calidad del asilo en Paraguay, así como el cumplimiento efectivo de los derechos de personas solicitantes y personas en situación de migración forzada.

**Paulo González<sup>1</sup>**

SEMILLAS PARA LA DEMOCRACIA

---

<sup>1</sup> El autor agradece a María Paz Moreno su colaboración en la redacción del presente artículo.

## INTRODUCCIÓN

En el informe anterior (González, 2018), se alertaba sobre el aumento del número de solicitantes de refugio (un 300% más en relación al 2017, o sea 34 casos pendientes). Un año después, los números han aumentado superando toda proyección realizada por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes y refugiados.

Este artículo se centra en reiterar la alerta sobre la imperiosa necesidad de que el Estado paraguayo se comprometa a acelerar la evaluación y resolución de casos de solicitantes para dar cumplimiento al derecho de un asilo de calidad a personas que se han visto forzadas a migrar.

## MARCO JURÍDICO

Las disposiciones legales y el marco jurídico nacional con respecto a la condición de refugiados/as y solicitantes de asilo en Paraguay fueron descritas en detalle en informes previos (Cfr. Costa, 2016 y González; 2017, 2018). En el periodo del informe no se registran modificaciones al marco legislativo.

Por otra parte, la Dirección General de Migraciones (DGM) aprobó la Resolución N.º 062 de fecha 1 de febrero de 2019, ofreciendo algunas facilidades para la gestión de la autorización de residencia temporaria otorgada a las personas de nacionalidad venezolana<sup>2</sup>. De esta forma, la DGM exceptúa a las personas venezolanas de la presentación de la Apostilla en los documentos del país de origen (certificado de nacimiento, antecedentes, estado civil, permiso del menor). Sin embargo, se mantiene el costo a pagar para obtener la radicación temporaria (G. 1.388.805, es un obstáculo importante para la mayoría de la población migrante venezolana).

La movilidad humana venezolana que observamos en la coyuntura actual cuenta con elementos de los denominados flujos migratorios mixtos, los cuales son complejos de identificar ya que incluyen tanto a personas con características de refugiados, solicitantes de asilo, como a migrantes económicos y otros migrantes (por ejemplo, los fronterizos). Estos flujos son movimientos irregulares<sup>3</sup>, en los que con frecuencia hay migración de tránsito, viajes sin documentación necesaria, llegada a países de destino sin autorización<sup>4</sup>. Dichos movimientos tienen lugar especialmente cuando ocurren, por lo general, conflictos o violencia generalizada, y llaman la atención debido

2 Dirección General de Migraciones (Ministerio del Interior). Disponible en <http://www.migraciones.gov.py/index.php/tramites/radicaciones/radicacion-temporaria-venezolanos>.

3 Son considerados irregulares al no ser planificados. Generalmente no cuentan con documentación y autorización regular, lo que no significa que sean ilegales.

4 Según informe de la Nonagésima Octava Reunión de la Organización Internacional de Migraciones (OIM). Migración Irregular y Flujos Migratorios Mixtos.

a las peligrosas condiciones a las que se enfrentan las personas forzadas a migrar en situación de tránsito, en el mar o en regiones fronterizas.

Esta diversidad de situaciones y elementos requiere de un funcionariado capacitado en las instituciones encargadas del trato con solicitantes de asilo y migrantes, que puedan realizar las gestiones correspondientes para brindar protección y garantizar una migración segura, ordenada y asilo de calidad.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

A mediados de 2019, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH) emitió sus observaciones al Estado paraguayo, en las que mencionaron que:

Preocupa al Comité la información recibida sobre el hecho de que, si bien la Ley de Refugiados fue adoptada en 2002, aún no han sido adoptados el decreto y los procedimientos administrativos internos necesarios para su implementación, por ejemplo, en materia de reunificación familiar o de niños migrantes no acompañados (arts. 2, 12, 13, 14, 24 y 26) (CDH, p. 10, párr. 42)<sup>5</sup>.

Es importante mencionar que, si bien la Resolución N.º 62 de Migraciones ofrece ciertas facilidades a migrantes de nacionalidad venezolana para gestionar la radicación, en la práctica no es viable la solicitud de la radicación ya que, salvo casos excepcionales, la población venezolana llega a Paraguay sin recursos y le cuesta mucho generar ingresos al no contar con la cédula de identidad paraguaya.

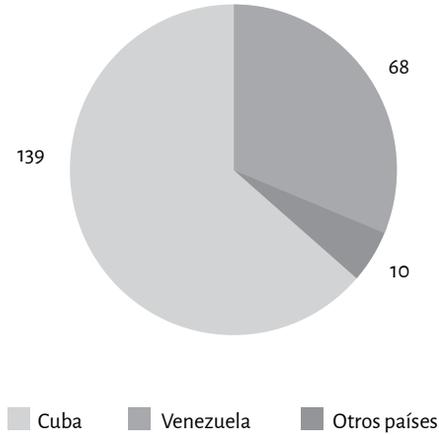
Por otro lado, la principal preocupación con respecto al cumplimiento de los derechos de personas solicitantes de asilo y refugiadas en Paraguay está relacionada con el considerable retraso y lentitud para resolver las solicitudes de asilo. En 2019, la Comisión Nacional de Refugiados (Conare) llevó a cabo tres reuniones de la mesa interinstitucional que se encarga de resolver los pedidos de asilo. Como resultado de estas reuniones, se han resuelto una docena de casos, de un total estimado de 750 casos pendientes.

El aumento progresivo de casos de solicitantes de asilo en Paraguay y la limitada respuesta de la Conare para resolver las solicitudes que se proyectaban en el 2018, hacen que, para el 2019, se hayan superado los números estimados (Gráficos 1 y 2).

---

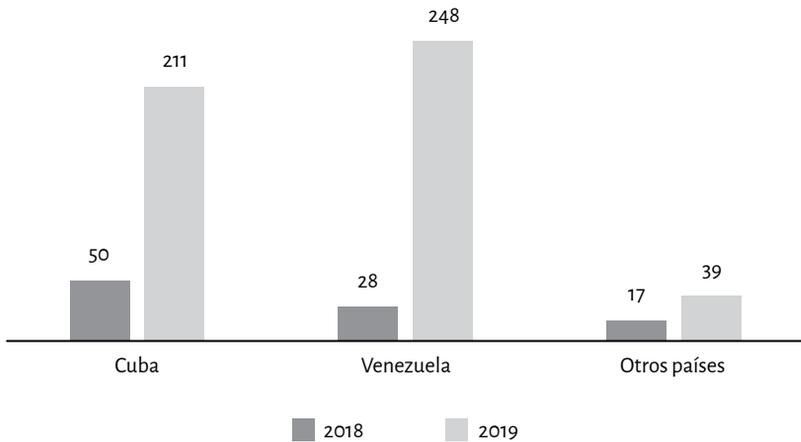
5 CDH (2019).

**Gráfico 1. Cantidad de refugiados reconocidos hasta el año 2018\***



\* Total de casos: 217.  
Fuente: Informe de la Conare, 2018.

**Gráfico 2. Total grupo familiar según países (enero de 2018 a octubre de 2019)\***



\* El total del grupo familiar refiere a la cantidad de personas contabilizadas en el total de casos.  
Fuente: Base de datos del Proyecto ACNUR. Semillas para la Democracia.

En el 2018, el número de solicitudes pendientes de resolución reportados por la Conare era de 120 casos. A falta de datos oficiales por parte de la Conare sobre solicitudes de asilo pendientes de resolución, actualmente se estima un número de aproximadamente 750 casos pendientes. Esta estimación se realiza a partir del trabajo constante del proyecto de ACNUR en Paraguay con la población de interés, siendo la mayoría personas venezolanas (se estiman 400 solicitudes de Venezuela, 300 de Cuba y otras 50 de otras nacionalidades).

## CASOS

Persiste y se acrecienta el contexto de precariedad de los casos en Ciudad del Este (departamento de Alto Paraná) que involucran a personas que no cuentan con recursos para renovar sus constancias de solicitantes en Asunción<sup>6</sup>. Este año se tuvo conocimiento de casos de personas que estuvieron residiendo en dicha ciudad por meses sin contar con una constancia de solicitante, aunque la hayan pedido cumpliendo con los requerimientos de Conare.

Asimismo, se volvió a evidenciar la existencia de casos de familias reconocidas en sesión ordinaria de Conare como refugiadas que, sin embargo, tardaron casi un año en poder acceder a su documentación de identidad paraguaya. En gran medida, esto persiste por la falta de reglamentación de procedimientos y plazos claros para acceder a los beneficios del reconocimiento como persona refugiada en Paraguay.

Se considera importante mencionar que, si bien en el histórico de refugiados reconocidos en Paraguay, un importante número es de nacionalidad cubana, en los últimos años los solicitantes de asilo cubanos denuncian poco interés de la Conare por resolver el importante número de solicitudes provenientes de Cuba. La organización Semillas por la Democracia observa que la población cubana piensa que se privilegia a venezolanos en detrimento de otras nacionalidades, y esta sensación de discriminación puede tener efectos negativos en la población solicitante de refugio.

## CONCLUSIONES

Las instituciones gubernamentales son las principales responsables de actuar y velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Refugiados y deben unir esfuerzos con organizaciones de la sociedad civil para visibilizar la necesidad de nuevos acuerdos que agilicen la resolución de casos y la posterior obtención de la documentación paraguaya de las personas solicitantes de asilo. Si no se avanza en concretar nuevos mecanismos que agi-

6 Se estima un monto de G. 200.000 en logística para trasladarse de Ciudad del Este a Asunción para solicitar refugio.

licen la resolución de casos, no se logrará una efectiva inserción socioeconómica de la población refugiada y solicitante de asilo en el acceso a salud, educación, empleo y desarrollo.

Por otro lado, si no se logran respuestas adecuadas a dicha población, se continuará profundizando la desinformación, la incertidumbre y las falsas expectativas para las personas forzadas a migrar, hecho que, de por sí, ya constituye una situación de gran vulnerabilidad.

## RECOMENDACIONES

- Profundizar acciones concretas para descentralizar las gestiones de solicitud de refugio y contar con un punto focal de Conare en la frontera de Ciudad del Este.
- Capacitar a las instituciones gubernamentales sobre la Ley de Refugiados para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos consignados en la misma, principalmente, el acceso al empleo formal.
- Continuar monitoreando la situación de los/as solicitantes de asilo y los flujos mixtos de migración venezolana para adelantarse a problemas que pueden surgir con el aumento de personas en situación de solicitante de asilo y migrante indocumentado/a.
- Asumir el compromiso de capacitar a funcionarios/as públicos/as e instituciones de interés sobre los derechos de solicitantes de asilo y migrantes en Paraguay.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comité de Derechos Humanos (2019). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/PRY/CO/4&Lang=Sp](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/PRY/CO/4&Lang=Sp).
- González, Paulo (2018). Nuevos desafíos del Estado paraguayo para garantizar la integración y el cumplimiento de los derechos humanos del creciente número de solicitantes de refugio. En *Yvypóra Derêcho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 533-540). Asunción: Codehupy.
- Organización Internacional de Migraciones (OIM). *Migración irregular y flujos migratorios mixtos. Enfoque de la OIM*. Disponible en [https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/policy\\_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos\\_ES.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf)

DERECHOS DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE  
DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

# PA' £UNYE'J IN NA'L PE' TEWEIYIK'I" ENE' WEEKJI HANE PARAGUAY NITE" £EKR' PA' QU' NATAWITJAXTII'<sup>1</sup>



Se acrecienta la hostilidad de funcionarios y funcionarias del Estado contra las personas defensoras de derechos humanos, azuzando a grupos antide-rechos, buscando predisponer a la sociedad en contra y renunciando a su deber de promover los derechos humanos.

**Óscar Ayala Amarilla**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

<sup>1</sup> Contexto regresivo para la defensa de las personas defensoras de derechos en el Paraguay (traducido al idioma maká por Mateo Martínez).

## INTRODUCCIÓN

La situación de las personas defensoras de derechos humanos enfrentó un escenario de creciente hostilidad, siguiendo un patrón de estigmatización análogo al observado en años anteriores. El movimiento campesino fue nuevamente blanco de acusaciones de desestabilización desde el Ejecutivo y muchos de sus dirigentes, hombres y mujeres, que luchan contra el acaparamiento de tierras y el uso de agrotóxicos fueron criminalizados. Igual suerte tuvo el movimiento indígena. El movimiento estudiantil no la pasó mejor, sus dirigentes y organizaciones también registraron ataques de diversa índole. El discurso del Gobierno y su entorno, así como un creciente número de sectores antiderechos, cuya retórica coincide en menoscabar los derechos humanos y posicionarlos como algo negativo, apuntaron como es habitual a quienes los promueven y defienden, tanto personas como organizaciones, señalándolas como responsables de actuaciones negativas para la sociedad, lo que ha tenido como consecuencia, por ejemplo, el incremento de campañas de difamación y el hostigamiento articulado de manera planificada en las redes sociales, así como las movilizaciones de grupos de choque que buscaron interferir manifestaciones ciudadanas en diversas oportunidades.

## MARCO JURÍDICO

No hubo cambios sustanciales en el marco jurídico de protección, por lo que se invita a recurrir a informes de años anteriores.

Entre los pronunciamientos de organismos internacionales con relevancia jurídica para protección de las personas defensoras de derechos humanos, se pueden citar las observaciones del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH) al Estado paraguayo, que en relación a las personas defensoras recomendó específicamente durante el periodo que se informa<sup>2</sup>:

- a) Garantizar asistencia y protección efectivas a personas defensoras de derechos humanos y periodistas que sean víctimas de actos de amenazas, violencia e intimidación, y garantizar que puedan llevar a cabo su trabajo en condiciones adecuadas, incluyendo a través de la adopción de medidas legislativas especiales para su protección, y de la implementación efectiva de medidas cautelares;
- b) Asegurar que estos ataques, represalias y agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas se investiguen de manera pronta, exhaustiva, independiente e imparcial, que los autores sean proce-

---

2 Comité de Derechos Humanos (2019). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*. Disponible en <https://acnudh.org/comite-de-derechos-humanos-de-la-onu-realizo-observaciones-a-paraguay/>.

sados y castigados con penas apropiadas, y que las víctimas obtengan una reparación integral;

- c) Evitar cualquier actividad de vigilancia por el Estado, en particular a periodistas y defensores de derechos humanos, excepto en los raros casos en que esta sea compatible con el Pacto, y establecer un mecanismo para supervisar las investigaciones de comunicaciones privadas llevadas a cabo por el Estado (CDH, párrafo 37).

Por otra parte, en el ámbito parlamentario es menester destacar que se inició el debate en torno a la ratificación del Acuerdo de Escazú, que al momento del cierre del presente informe forma parte de la agenda legislativa de la Cámara de Senadores, que tiene en su poder el proyecto de ley que ratifica el mencionado instrumento de derecho internacional. El Acuerdo de Escazú, entre otras cosas, tiene por propósito proteger la labor de los defensores y las defensoras ambientales, además de contener nuevas obligaciones relacionadas al acceso de la información pública<sup>3</sup>.

El proyecto de ley que pretende regular las organizaciones de la sociedad civil, presentado en el 2016, no tuvo movimiento en el periodo informado, salvo el dictamen de una de las comisiones a fines de 2018<sup>4</sup>.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO**

### **LA TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. INICIATIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ALIANZA CON EL SECTOR PÚBLICO**

Tedic ha lanzado la plataforma y aplicación móvil denominada “Defensores”. La iniciativa, realizada en conjunto con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) y el Ministerio de la Defensa Pública (MDP), busca documentar, sistematizar y visualizar diferentes situaciones, casos de torturas y abusos contra personas privadas de libertad<sup>5</sup>.

Es un proyecto importante de articulación entre Estado y sociedad civil para la defensa de los derechos humanos en contra de la tortura. Es la primera plataforma que sistematiza y permite visualizar casos de torturas, tratos crueles e inhumanos en Paraguay<sup>6</sup>.

3 Sistema de Información Legislativa. S-191535.

4 Sistema de Información Legislativa. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/113896>.

5 Para más detalles de esta iniciativa se recomienda la lectura del artículo de derechos digitales en este mismo informe.

6 Tedic, 22 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.tedic.org/defensores-el-nuevo-sistema-de-denuncia-contrala-tortura/>.

## LA ESTIGMATIZACIÓN Y LOS ATAQUES AD HOMINEM<sup>7</sup>, UN REPERTORIO CONOCIDO

Con ocasión de la conmemoración de los 70 años de la Declaración de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 2018, en una ceremonia oficial llevada a cabo en la sede de la Cancillería, con la presencia del cuerpo diplomático y numerosos representantes de organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil, el entonces ministro sustituto, embajador Hugo Saguier Caballero, enalteció en su alocución al Dr. Edgar Linneo Ynsfrán<sup>8</sup>, exaltando su protagonismo público, sin reparar en el hecho de que el citado exfuncionario de la dictadura es considerado como el principal responsable de la política represiva y de persecución ejecutada en los años 60, cuando ocupó la cartera del Interior. Ynsfrán, si bien nunca fue objeto de una investigación judicial, está vinculado a crímenes especialmente graves como la desaparición forzada, la ejecución extrajudicial y la tortura de dirigentes de la oposición política a Stroessner, según testimonios y relatos que obran, entre otros, en el informe de la Comisión de Verdad y Justicia que se dio a conocer en 2008.

Asimismo, apenas iniciado el año 2019, altos funcionarios del Ejecutivo, congresistas y exponentes del Ministerio Público, arremetieron contra la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) calificando a estas entidades como protectoras de “criminales”; incluso un funcionario, refiriéndose a las y los integrantes de los organismos citados, se refirió a los mismos diciendo que eran “una manga de criminales”.

En este contexto, no pocos funcionarios y funcionarias alentaron que el Estado paraguayó renuncie a que órganos internacionales de protección controlen su actuar, desconociendo que históricamente estos órganos han permitido la reparación de derechos a numerosas víctimas del actuar estatal. Las declaraciones citadas aquí desconocen la propia historia de violaciones de derechos humanos perpetradas por el propio Estado y conllevan la falta a su deber principal de promover los derechos humanos y de garantizar el trabajo de las personas y organismos defensores de derechos humanos. El Gobierno de Paraguay, junto a otros cuatro Gobiernos de la región suscribieron un documento en abril de 2019 cuestionando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero renunciando a “toda crítica y autocrítica aun cuando la población de estos países se debate entre altísimos niveles de pobreza, marginación y violación de derechos, así como niveles altos de no

7 *Ad hominem*: argumento que va dirigido contra la persona y no contra su tesis (RAE).

8 Última Hora, 11 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/el-vicecanciller-alabo-dia-los-ddhh-figuras-del-stroernismo-n2784558.html>.

9 Codehupy, 15 de enero de 2019. Disponible en <http://codehupy.org.py/estado-promueve-bajar-el-umbral-de-proteccion-en-derechos-humanos-en-paraguay/>.

acatamiento integral de sentencias y recomendaciones de órganos de carácter supranacional”, como lo señaló Codehupy<sup>10</sup>.

## CASOS

### **EL MINISTERIO PÚBLICO, AL COMPÁS DEL DISCURSO POLÍTICO RETRÓGRADO DEL EJECUTIVO, ESCOGE PLEGARSE AL MISMO Y REALIZAR ATAQUES AD HOMINEM**

Una furiosa campaña de desprestigio, desatada de forma generalizada en las redes sociales, sirvió como telón de fondo a las diversas intervenciones públicas de funcionarios y funcionarias del Gobierno en contra del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, tal como ya se mencionó más arriba. En este escenario, al momento de dar su opinión sobre el pronunciamiento de la Codehupy que defendía la CIDH y la Corte IDH como ámbitos de protección de los derechos humanos a ser resguardados, la entonces directora de Derechos Humanos del Ministerio Público, Alejandra Peralta, decidió escoger el discurso estigmatizante del poder político y se sumó a la afanosa campaña destinada a presentar al secretario ejecutivo de Codehupy, autor de este artículo, como un “enemigo del Paraguay y aliado de terroristas”.

La abogada Peralta inauguró de este modo el presente año, expresando: “No podemos dejar de ver que la persona que firma el comunicado por Codehupy fue fundador del Partido Patria Libre, abogado de Lucio Silva, actual líder del EPP, abogado de Carmen Villalba, condenada por secuestro y amigo personal de Juan Arrom, según sus propias manifestaciones. Entonces es lógico que esté en contra de la defensa de Paraguay y a favor de Arrom y Martí”<sup>11</sup>.

Pretender condenar hechos como haber fundado un partido político, ejercido la profesión de abogado litigante en calidad de defensor técnico y ser amigo de una persona respecto a la cual la Fiscalía presume la autoría de un hecho punible, son presentados públicamente por la funcionaria con un acento claramente estigmatizante, sumándose así a la narrativa oficial que busca influir en la opinión pública para predisponerla en contra de las personas defensoras de derechos humanos, al ser asociadas estas indebidamente a presuntos criminales, desviando la atención sobre la posible responsabilidad del Estado en relación a graves hechos perpetrados por sus agentes.

10 Codehupy, 6 de julio de 2019. Disponible en <http://codehupy.org.py/informe-alternativo-de-codehupy/>.

11 Agencia de Información Paraguaya, 15 de enero de 2019. Disponible en <https://www.ip.gov.py/ip/defensa-paraguaya-niega-que-se-quiera-dejar-de-lado-proteccion-en-derechos-humanos/>.

## RENUNCIA FORZADA Y CONDENA PARA JUECES DEL CASO CURUGUATY

Como Codehupy lo advirtiera<sup>12</sup>, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), finalmente con motivación política antes que jurídica, sancionó al juez Emiliano Rolón Fernández con un apercibimiento en agosto de 2019<sup>13</sup>. Ya meses antes, en mayo de 2019, otro de los jueces procesados, Arnaldo Martínez Prieto, había renunciado a su cargo de juez<sup>14</sup>. Ambos habían resuelto la inmediata libertad de los campesinos que habían sido juzgados por el caso Curuguay. Esto se dio, aun cuando el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados de Naciones Unidas, Diego García-Sayán, había señalado expresamente que:

Es obligación del Estado velar que los magistrados puedan tomar decisiones bajo su discreción, basada en su interpretación de los hechos, como está estipulado en los Principios Básicos sobre la Independencia de la judicatura. Conjuntamente, el gobierno de Paraguay tiene que desarrollar medidas adecuadas para que no se efectúe ninguna intromisión indebida o injustificada en el proceso judicial. Ningún juez debería ser destituido o castigado por decisiones regulares en ejercicio de sus funciones<sup>15</sup>.

De esta forma no solo se profundiza la persecución penal, sino que también se evidencia la falta de independencia judicial al hacer lugar a la represalia instrumentada desde la Fiscalía General del Estado, que se vio criticada en su labor en el fallo de estos jueces.

## DEFENSORAS AMBIENTALES EN CENTRO DE LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN

La lucha de las comunidades campesinas e indígenas en contra de las fumigaciones y la contaminación ambiental por uso de agrotóxicos constituye uno de los escenarios de criminalización principales de la dirigencia campesina, que lidera las protestas en defensa de la población rural expuesta a los pesticidas ante la permisividad de los organismos estatales de control que no ejercen un monitoreo de estas actividades para aplicar las leyes ambientales que, como de costumbre, quedan al albur de los empresarios y de la ca-

12 Codehupy, 25 de octubre de 2018. Disponible en <http://codehupy.org.py/como-lo-han-hecho-antes-lo-quieren-hacer-de-nuevo-no-a-la-destitucion-de-los-jueces-que-absolvieron-a-los-campesinos-de-curuguay/>.

13 Última Hora, 13 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/jem-sanciona-juez-que-absolvio-campesinos-condenados-el-caso-curuguay-n2837796.html>.

14 Última Hora, 31 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/renuncia-camarista-investigado-el-caso-curuguay-n2822741.html>.

15 Oficina del Alto Comisionado, 5 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23828&LangID=S&fbclid=IwAR1jXnHotvXFtF1vPMQqQ4Bl4ITXj12lPeTu6QF6oJlOp2FEw7mbBhDv-o>.

pacidad de exigibilidad del movimiento social que reclama su cumplimiento, frente a la actitud dimitente del Estado.

La colonia Mariscal López, del distrito de Capiibary, es un ejemplo de lo dicho precedentemente. Solo en el 2019 fueron sometidas a proceso penal al menos 37 personas luego de protagonizar acciones de protesta contra la plantación de soja y las fumigaciones al interior del asentamiento campesino. Esto incluyó a numerosas mujeres y a un comunicador social, cuya emisora de radio comunitaria fue clausurada<sup>16</sup>. El Ministerio Público, lejos de procesar a las personas que violan la normativa ambiental, imputa y criminaliza a los defensores y las defensoras, quienes exigen que el Estado les garantice su derecho a un ambiente sano.

Desde el año 2017, el municipio de Capiibary cuenta con una resolución municipal que prohíbe la fumigación con agrotóxicos y protege la agricultura familiar campesina; esto se logró gracias a la lucha realizada por los campesinos. Sin embargo, dicha normativa no es respetada por los promotores del agronegocio que pretenden avanzar sobre las tierras campesinas, ofreciendo comprarlas o arrendarlas, mediante la presión que ejercen amparados en su poder económico e impunidad de sus acciones.

Un total de 38 personas entre hombres y mujeres fueron procesadas por el fiscal Carlos Gustavo Chamorro, de la Fiscalía de Yhú, con imputaciones genéricas sobre supuesta comisión de delitos y crímenes como homicidio doloso en grado de tentativa, robo agravado, coacción, coacción grave, privación de libertad, producción de riesgos comunes, violación a la Ley N.º 4036/10 (portación de arma de fuego), tal como ha sucedido en el caso de cuatro mujeres, que al cierre del presente informe están con un sobreseimiento provisional. Respecto a estas, la Fiscalía solicitó prisión, sin considerar que las mismas cuentan con niños en edad escolar, y una de ellas, incluso, está amamantando a un lactante<sup>17</sup>.

## **ITAKYRY, ESCENARIO DE CRIMINALIZACIÓN Y ACAPARAMIENTO DE TIERRAS INDÍGENAS**

El 18 de octubre de 2019, la fiscalía Sonia Elizabeth Estigarribia Alvarenga, de la Unidad 1 de J. Eulogio Estigarribia, departamento de Caaguazú, decretó la detención de 21 personas de la comunidad indígena Ka'a Poty, incluyendo al líder comunitario Ramón Benítez, imputándolos por "invasión de inmueble". La comunidad Ka'a Poty, del pueblo Avá Guaraní, es víctima de

16 Codehupy, 5 de marzo de 2019. Disponible en <http://codehupy.org.py/grave-situacion-socioambiental-en-mariscal-lopez-distrito-de-capiibary-san-pedro/>.

17 Codehupy, 22 de mayo de 2019. Disponible en <http://codehupy.org.py/campana-se-trata-de-vida-o-muerte-en-capiibary-defensoras-del-ambiente-son-criminalizadas-tras-su-lucha-por-proteger-a-su-comunidad/>.

un hostigamiento judicial propiciado por empresarios de la soja que quieren desplazarlos de sus tierras para la realización de cultivos mecanizados en un área de más de 2.800 hectáreas, ubicadas entre los departamentos de Alto Paraná y Caaguazú, pese a que los indígenas cuentan con título sobre el área de ocupación tradicional. Sin embargo, en el debate jurídico ante las autoridades estatales sobre la duplicación de títulos, los indígenas siempre pierden y sus líderes terminan siendo criminalizados en el marco de procesos judiciales extorsivos, tal como ha sido denunciado también por Amnistía Internacional<sup>18</sup>.

Entre las 21 personas con orden de detención se encontraban ocho mujeres, quienes, en desconocimiento de la medida, fueron detenidas cuando se disponían a cobrar la asignación familiar que entrega el Estado en el marco del Programa Tekoporã a familias en situación de pobreza, lo cual generó una afectación adicional grave para las mismas y sus familias.

## **EL ESTADO EN CONTRA DE SU CIUDADANÍA. EL BOTÁNICO Y CÓMO SE DESNATURALIZA UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL**

La defensa del patrimonio forestal, cultural e histórico del Jardín Botánico y Zoológico de Asunción, afectado por la construcción de una autopista, generó protestas de diversos sectores sociales, que expresaron su rechazo a la obra en las condiciones que fue diseñada.

Estas protestas, antes que ser garantizadas por el Estado, fueron objeto de interdicción mediante una inaudita medida judicial, surgida de una acción de amparo promovida por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) en contra de los defensores y las defensoras ambientales. Medida judicial que sirvió de base para que luego la misma cartera de Estado denuncie a los manifestantes por desacato<sup>19</sup>.

Esta maniobra e instrumentación judicial, que desnaturaliza la garantía constitucional del amparo, propició la acción represiva de la policía que procedió a la aprehensión de numerosas personas defensoras ambientales en diferentes jornadas de protesta en la vía pública.

18 Amnistía Internacional - Paraguay. Disponible en <http://www.amnesty.org.py/actua/acciones/paraguay-justicia-para-comunidades-indigenas-de-itakyry>.

19 Última Hora, 22 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/mopc-denuncia-manifestantes-del-grupo-el-botanico-no-se-toca-n2850608.html>.

## ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES JOAJU

Esta asociación campesina ocupa hace nueve años un inmueble considerado como tierra “mal habida”, sin que el Estado defina la situación de tenencia de la tierra. Actualmente está en trámite un proyecto de expropiación en el Senado sin visos de ser considerado favorablemente; entretanto, las amenazas de desalojo son constantes y sus dirigentes hostigados y criminalizados.

Este año, la Ganadera Pindó, que detenta la propiedad del inmueble ubicado en el distrito de Yvyrarovaná, departamento de Canindeyú, denunció un supuesto ataque a su abogada y otro dependiente de la firma<sup>20</sup>. En relación a esto, las y los campesinos alegan que la denuncia, así como otras similares que se han dado en el pasado, serían hechos punibles simulados<sup>21</sup>, que tendrían por propósito instalar la idea de que las personas ocupantes son responsables, para desacreditarles ante la opinión pública, criminalizarlos y frustrar su reclamo de tierras.

## ATENTADO EN CAAZAPÁ

Pelagio Santacruz, dirigente del asentamiento Santa Librada y miembro de la Coordinadora de Trabajadores Campesinos y Urbanos (CTCU), fue atacado a balazos el 11 de mayo de 2019. El ataque tendría como trasfondo la intención de frenar la lucha por la tierra que llevaban adelante las y los pobladores del asentamiento encabezados por la víctima.

El asentamiento tiene unas 3.000 hectáreas que desde hace más de una década son ocupadas por 200 familias dedicadas a la agricultura familiar campesina. Sin embargo, el proceso de regularización del asentamiento empezó recientemente tras varios años de lucha de los pobladores. Incluso en marzo de 2018 acamparon durante semanas frente a la sede del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) para lograr que se concrete esta reivindicación.

El atentado habría sido perpetrado por personas protegidas por dirigentes políticos locales que pretenden frenar el proceso de recuperación de lotes, dado que algunos de ellos poseen irregularmente tierras en el asentamiento, sin ser sujetos de la reforma agraria<sup>22</sup>.

20 ABC Color, 18 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/09/18/atacan-a-abogada-y-trabajadores-de-la-estancia-pindo/>.

21 Agencia de Información Paraguaya, 30 de marzo de 2015. Disponible en <https://www.ip.gov.py/ip/olt-sospecha-de-autoataque-en-estancia-pindo-para-proteger-tierras-malhabidas/>.

22 BASE-IS. Disponible en <http://www.baseis.org.py/atentan-contra-dirigente-campesino-en-caazapa/>.

## **MANIFESTACIÓN CIUDADANA QUE NIEGA DERECHOS. INTOLERANCIA PROPICIADA POR AUTORIDADES CRECE**

Una corriente que se va extendiendo en distritos del interior del país, principalmente, es la que promueve las declaraciones “provida y familia” en diferentes municipios. En algunos casos, como en el municipio de Hernandarias, departamento de Alto Paraná, incluso, esta insensatez política llega más lejos, hasta pronunciar declaraciones que prohíben manifestaciones públicas de grupos de activistas por los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersexuales (LGBTI)<sup>23</sup>, que si bien carecen de valor jurídico alguno, predisponen e impulsan acciones de choque y amedrentamiento hacia este colectivo, reforzando la discriminación social, tal como sucedió en la ciudad altoparanaense, donde varias personas defensoras de los derechos de la igualdad y no discriminación fueron víctimas de la falta de garantías para manifestarse, resultando agredidas por sectores sociales cuya intolerancia tiene expresiones de creciente violencia<sup>24</sup>.

## **CONCLUSIONES**

Para finalizar, la situación de las personas defensoras de derechos humanos en el Paraguay puede ser caracterizada como preocupante, dado el contexto hostil, atizado por un discurso oficial que no asume su rol de promotor y garante de derechos y que, por el contrario, forma parte de campañas de desinformación graves. Esto, sumado al incremento de la violencia –no solo en las redes sociales, sino en la calle– hacia determinados colectivos sociales, por parte de sectores antiderechos, marca un panorama sombrío para los derechos humanos, en general.

## **RECOMENDACIONES**

- Reconocer públicamente la importancia de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos.
- Investigar los hechos que atentan contra la seguridad de defensores y defensoras de derechos humanos.
- Implementar las medidas señaladas por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en sus observaciones de 2019.

23 Para más detalles sobre el tema, consultar el artículo de discriminación por orientación sexual, identidad, expresión de género y características sexuales del capítulo de Igualdad.

24 Hoy, 29 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.hoy.com.py/lgbt/amedrentan-y-agreden-a-activistas-durante-marcha-lgbti-en-hernandarias-hay-heridos>.

- Concretar un sistema de protección de defensores y defensoras de derechos humanos.
- Erradicar la práctica de aplicación del derecho penal como respuesta a conflictos sociales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Comité de Derechos Humanos (2019). CCPR/C/PRY/CO/4, 20 de agosto de 2019.

Mendieta, Maximiliano (2018). El riesgo que implica ser defensora y defensor de derechos humanos y libertades fundamentales en Paraguay, y la necesidad de un mecanismo nacional de protección. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 541-556) Asunción: Codehupy.

Sistema de Información Legislativa. S-191535. Mensaje del Poder Ejecutivo N.º 201, Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 31 de mayo de 2019, por el cual remite el proyecto de ley “Que aprueba el acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, suscrito en la República del Paraguay, el 28 de septiembre de 2018.

Sistema de Información Legislativa “Que crea y regula el funcionamiento del Instituto Nacional de Organizaciones No Gubernamentales y Sin Fines de Lucro (Inogufil) y establece su carta orgánica”.



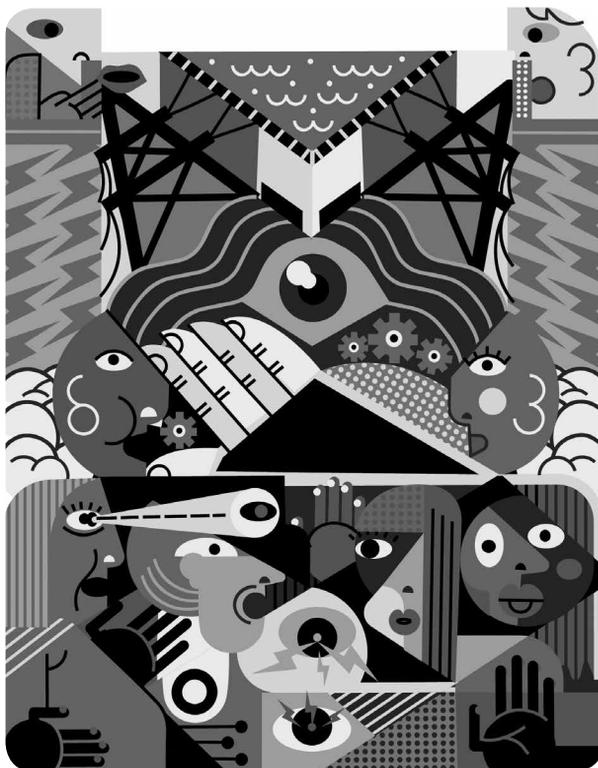
# TEMA DEL AÑO





TEMA DEL AÑO

# ITAIPÚ: CRISIS POLÍTICA, MEMORIA Y DERECHOS HUMANOS



Itaipú como tema del año pretende llamar la atención sobre la necesidad de un abordaje histórico e integral de las implicancias del Tratado que será renegociado en el 2023, recuperando la memoria sobre las dramáticas transformaciones que esto supuso en la vida de comunidades y poblaciones enteras, del medio ambiente y, desde luego, en la conformación política y social del país. Proyectar y defender el futuro del Paraguay requiere instituciones fuertes, pero también el conocimiento del pasado.

**Oscar Ayala Amarilla<sup>1</sup>**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

<sup>1</sup> El autor agradece especialmente la participación de la analista Lila Molinier, quien ha contribuido sustancialmente con una de las secciones de este artículo.

## INTRODUCCIÓN

Darle contenido y sentido histórico al planteamiento que se ensaya desde diferentes espacios que emergen en relación a la renegociación del Tratado de Itaipú, se torna necesario. La defensa de los derechos e intereses del Paraguay no pueden reducirse, únicamente, a una gestión diplomáticamente profesional, o a una argumentación técnicamente sólida, o al discurso políticamente correcto de la coyuntura, pues demanda el indispensable fundamento que yace en la voluntad inderogable de la memoria colectiva de la sociedad, aún abrumada por un pasado que debe ser escrutado y desde el cual, esta vez, teniendo presente el pasado, debe reclamar para sí el futuro que históricamente le fue negado y al cual tiene derecho.

La conciencia social forjada por la memoria, aquella que nos habla sobre el pasado, pero también sobre el futuro, sobre la necesidad de una transición demorada por medio siglo de ignominias hacia un nuevo trato, no solo con el vecino, sino con la sociedad paraguaya, es una aspiración posible. Conceptos como “soberanía energética”, “renta eléctrica” y “libre disponibilidad” deben estar conectados a la idea de un modelo de desarrollo que favorezca los derechos humanos, económicos y sociales, así como a una política de reparaciones de las víctimas de la construcción de la central hidroeléctrica, de quienes no se habla mucho pero están ahí, aguardando justicia.

Hablar de Itaipú, en este año que cobró máxima relevancia por la crisis política que vivimos, por tanto, supone el abordaje de cuestiones cuya densidad temática no se limita a la gestión jurídica, política o diplomática, relacionada a la renegociación del Anexo C del Tratado suscripto con el Brasil el 26 de abril de 1973<sup>2</sup>, o a los aspectos técnicos del aprovechamiento energético de la hidroeléctrica. Al hablar de Itaipú, inexorablemente uno evoca el recuerdo doloroso de su impacto en la desaparición de los Saltos del Guairá<sup>3</sup>, por ejemplo, en la destrucción del Bosque Atlántico del Alto Paraná y su fauna, en el desplazamiento forzoso de los indígenas avá y mbya guaraní<sup>4</sup>, en la alteración de la navegabilidad del río Paraná, en la inundación por el embalse de unos 600 kilómetros cuadrados de tierra fértil, que fueron indispensables para la edificación de la gigantesca central hidroeléctrica, considerada hasta hoy día como una de las más grandes del mundo.

La memoria colectiva de varias generaciones de paraguayos y paraguayas no ha resignado estos hechos, están ahí, en el subconsciente, tal vez, pero movi-

---

2 Disponible en <https://www.itaipu.gov.py/concurso/pdf/documentos-oficiales/tratado-itaipu-anexo-c.pdf>.

3 ABC Color, 8 de octubre de 2014. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/saltos-del-guaira-uno-de-los-cuatro-paraisos-perdidos-1293960.html>.

4 Última Hora, 20 de abril de 2012. Disponible en <https://www.ultimahora.com/comunidades-nativas-reclaman-resarcimiento-historico-desplazamiento-producido-itaipu-n521436.html>.

lizando la acción ciudadana más que cualquier otro tema, como nuevamente sucedió este año<sup>5</sup>; la dictadura y los gobiernos sucedáneos de la misma que persistieron hasta el 2008, con una tónica de olvido y sometimiento sobre Itaipú, nunca lograron aplacar las protestas sobre este tema que conlleva la vocación de ser una causa nacional.

El interregno político en el cual no hubo un gobierno colorado, clausurado prematuramente en 2012, aunque haya sido breve, permitió e hizo fluir ideas con apariencia de una modernidad –demorada, ciertamente–, pero en todo caso necesarias en torno a los grandes temas que hacen al futuro del Paraguay, y que en el caso de la renegociación del Tratado de Itaipú tuvo uno de sus ejes principales, más allá de los cálculos economicistas sobre la renta eléctrica y el repudio a la deuda odiosa.

Itaipú no es solamente esa relación asimétrica denunciada permanentemente, donde prevalecen los intereses de Brasil por encima de los del Paraguay; es también, y es por sobre todo, en lo más cercano que ha podido ver la ciudadanía de “a pie”, el origen de esa “burguesía fraudulenta”, la de los “barones de Itaipú” que ha sometido a sus designios la política, sosteniendo a una de las dictaduras más largas de América Latina. Constituida por un puñado de millonarios que formaban parte de la élite económica del país, compuesta por colorados<sup>6</sup> y militares que ganaron sus fortunas a través de un acceso privilegiado a los contratos estatales, la corrupción en las empresas públicas y las concesiones informales para realizar actividades económicas ilícitas, el éxito de estos grupos no residía necesariamente en sus habilidades empresariales o en sus capacidades de gestión, sino en la lealtad política al régimen de Stroessner (Herken, 2011: 238)<sup>7</sup>.

Es así que los herederos de esa “burguesía fraudulenta”, y su expresión política en el Gobierno, aquella que abdicó durante años cualquier reclamo de los intereses del Paraguay ante el Brasil, y que propició todo tipo de atropellos en el país, son quienes hoy tienen en sus manos la iniciativa gubernamental para encarar la renegociación del Tratado. A juzgar por sus primeras acciones, vistas a mediados de este año con la firma del Acta Bilateral del 24 de mayo, tal como se relatará más adelante, deja un panorama poco alentador de cara al 2023.

5 ABC Color, 27 de julio de 2019. Disponible en <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/07/27/llaman-a-movilizacion-ciudadana-por-acuerdo-de-itaipu/>.

6 En referencia a los afiliados de la Asociación Nacional Republicana (ANR), partido político en el gobierno de la República desde 1947 hasta 2008; luego, desde 2013 hasta la actualidad.

7 Disponible en <http://www.cadep.org.py/estadoyeconomia/files/assets/basic-html/page368.html>.

## IRONÍA Y DESPOJO

No puedo ocultar, sin embargo, el vivo deseo de los que servimos en la Entidad, de responder positivamente a los requerimientos de las Asociaciones, de objetivos tan altruistas y que tan dignamente presiden Uds., pero el Tratado recordado nos distinguió con el altísimo honor de construir la Usina Hidroeléctrica sobre el Río Paraná, solamente<sup>8</sup>.

La irónica respuesta de Itaipú es históricamente consistente con el hecho de no haber importado nunca que los destinatarios de la misma hayan resignado forzosamente sus mejores tierras para edificar la colosal obra, sin recibir una compensación equivalente o significativa a cambio, hasta el presente.

La construcción de la represa impactó directamente a las comunidades Avá-Chiripá de Alto Paraná y Canindeyú. La inundación de sus tierras afectó a 534 familias de 35 comunidades que se vieron obligadas a una reubicación. El ente binacional indemnizó a las comunidades indígenas con una suma irrisoria a cada familia. Ante esto, en 1981, los reclamos de las organizaciones indígenas, así como de otras instituciones como el Equipo Nacional de Misiones de la Conferencia Episcopal Paraguaya, de la Iglesia católica, la Asociación Indigenista del Paraguay (AIP) y el entonces recién creado Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), recibieron la respuesta sobre la situación de desplazamiento de los indígenas y la necesidad de la implementación de proyectos de reasentamiento con recursos proporcionados por la entidad Itaipú Binacional y la entrega de tierras equivalentes a aquellas que fueron afectadas por la construcción de la central hidroeléctrica, en los términos de la cita que encabeza este apartado.

## EL CASO SAUCE, RECLAMO POSTERGADO Y REPERCUSIÓN EN EL SENADO

Sauce es una de las comunidades afectas por el desplazamiento a mediados de los 70. Está conformada en la actualidad por 67 familias que, en 2015, decidieron retornar a sus tierras y solicitar al Estado paraguayo el reconocimiento de sus derechos de propiedad comunal. Reclaman como suyas unas 1.046 hectáreas, consideradas un área de ocupación y dominio ancestral de los ava guaraní paranaenses.

Apenas un año después del retorno a sus tierras, tituladas en la actualidad a nombre de terceros, son víctimas de un desalojo forzoso, que los llevó a vivir desde entonces en la reserva Limoy de la Itaipú, donde aguardan una respuesta del Estado paraguayo y de la entidad binacional a su demanda territorial.

8 Abente Brun, Borda (eds.) (2011). Disponible en <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pubo18.pdf>.

Luego del primer desalojo ocurrido al inicio de la construcción de la represa y el segundo que vivieron en 2016, la comunidad actualmente enfrenta otra amenaza de desahucio<sup>9</sup>, a instancias de la Itaipú Binacional, la cual presentó una acción judicial con dicho propósito en 2019, desconociendo completamente sus obligaciones y sin ofrecer ninguna alternativa de reasentamiento o propuesta de solución.

Entretanto la demanda es sustanciada en el ámbito judicial, en el Senado existe una iniciativa orientada a determinar por ley, dentro de la reserva Limoy, un área que pueda ser utilizada como territorio indígena de conservación, lo cual permitiría a dicha comunidad sus prácticas ancestrales de caza y pesca.

Vinculado al caso Sauce, una extensa investigación realizada por el diario Última Hora se dio a conocer este año, donde se sostiene que la franja de protección de Itaipú está invadida por extensos sojales que, a su vez, sirven para montar puertos de contrabando y narcotráfico entre Paraguay y Brasil, hechos ilícitos que se estarían realizando con la complicidad de militares de la Armada Nacional responsables de cuidar la frontera<sup>10</sup>. Sobre estos graves hechos, al contrario de la política de denunciar a los indígenas, no se conoce la existencia de medida alguna que haya sido tomada por la Binacional para expulsar a los invasores, prevenir el delito y resguardar a la hidroeléctrica.

Afortunadamente, sin embargo, las revelaciones de prensa tuvieron una inmediata repercusión política en el Senado, que investigará la situación, así como en amplios sectores de la ciudadanía, que se manifestaron indignados por la publicación que da cuenta de la invasión de sojeros, clubes privados y puertos clandestinos para el contrabando y el narcotráfico<sup>11</sup> a quienes sí se da paso, en contraposición a lo que ocurre con los indígenas. A estos, por el contrario, las autoridades de la central hidroeléctrica quieren echarlos, acaso, para que no sean testigos del intenso tráfico ilegal que se registra en la zona.

## **LA CRISIS POLÍTICA EN TORNO AL ACTA BILATERAL DE LA ITAIPÚ Y SUS ALERTAS<sup>12</sup>**

La crisis política detonada a fines de julio, por la renuncia del Ing. Pedro Ferreira a la presidencia de la estatal Administración Nacional de Electricidad (ANDE), por su negativa de agregar su firma al Acta Bilateral de Itaipú, tomó

9 Última Hora, 29 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/itaipu-notifica-desalojo-indigenas-pero-no-toca-los-clubes-y-sojeros-n2840798.html>.

10 Última Hora, 7 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/detalles-investigacion-narcosojales-itaipu-telefuturo-n2842463.html>.

11 Última Hora, 30 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.ultimahora.com/comision-bicameral-investigara-los-negociados-tierras-la-itaipu-n2841000.html>.

12 Esta sección reproduce un artículo publicado por la economista Lila Molinier en #35 Boletín Nuestra América XXI. *Desafíos y Alternativas*. Disponible en <https://www.clacso.org/35-boletin-nuestra-america-xxi-desafios-y-alternativas/>.

dimensiones inimaginables en la vida política nacional, al darse a conocer el documento no difundido por el Gobierno nacional. Dicha Acta había sido firmada por las Cancillerías de los dos países socios, Paraguay y Brasil, el 24 de mayo, sin su consentimiento, ni del directorio de la empresa.

Las manifestaciones de protesta no se hicieron esperar. El Sindicato de Trabajadores de la ANDE (Sitrande) sesionó en la calle frente a su sede central para rechazar el Acta y obtuvo la masiva adhesión de las organizaciones sindicales, sociales, asociaciones estudiantiles y políticas, entre otras. Esto motivó la reacción del Congreso Nacional, que llamó al Ing. Ferreira a dar su versión de los hechos, para convocar posteriormente las sesiones que desembocaron en el pedido del juicio político al presidente y vicepresidente de la República.

Se habló de la entrega de la soberanía energética sobre la Itaipú Binacional, lado paraguayo, al gobierno de Jair Bolsonaro (presidente actual del Brasil), en beneficio de los grupos económicos fuertes de la industria paulista.

Los términos del Acta Bilateral establecían los criterios, las cifras y el cronograma de contratación de la ANDE de la potencia eléctrica de la usina de la Itaipú para el periodo 2019, en forma mensual y anual, así como el promedio anual para el periodo 2020-2022, mediante montos crecientes en torno al 6% anual. Un plan de cuatro años de duración, justamente en el periodo próximo al de la renegociación del Tratado de Itaipú, a 50 años de su firma (1973-2023), cuando lo habitual era un plan anual. Además, obligaba a la ANDE a aumentar la cantidad contratada de energía garantizada (más cara), frente a la adicional (más barata), con lo cual generaría a la misma un sobre costo de más de 250 millones de dólares en dicho periodo.

La negativa de la ANDE a aceptar dicho sobre costo se debe a que las alternativas a las que se enfrentaba eran su desfinanciamiento o la necesidad de aumentar la tarifa del servicio de electricidad en la misma medida. Ambas salidas ya habían sido enfrentadas por administraciones anteriores de la empresa estatal, en el contexto de la negociación anual de la contratación de la potencia eléctrica a contratar, pero la administración del Ing. Ferreira no lo aceptó. Además, el Acta Bilateral no incluía la cláusula sobre la libre disponibilidad de la energía paraguaya para su venta directa en el mercado brasileño.

El Acta Bilateral impuso los intereses de la Eletrobras, órgano estatal brasileño encargado de la generación y distribución de la electricidad, que sistemáticamente ignoraba los acuerdos vigentes firmados durante el gobierno del presidente brasileño Lula Da Silva y de los presidentes paraguayos Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo.

Dichos acuerdos son beneficiosos para el Paraguay, en el sentido de darle preferencia para la compra de una mayor proporción de la energía adicional (más barata) en vista a los mayores beneficios obtenidos por el Brasil, al comprar y utilizar más del 90% de la energía producida por la usina (2007), ya que el Tratado de Itaipú y sus anexos no regulan sobre la distribución de la energía adicional que la usina produce por encima de la potencia garantizada. Tampoco es justo que la energía adicional sea vendida en la misma proporción que la garantizada, como lo propone la Eletrobras, o sea el Brasil, pues la potencia de la usina así como la empresa binacional son compartidas formalmente en condominio paritario, y el Paraguay –ni siquiera cuando compra proporcionalmente más energía adicional (más barata) que la garantizada (más cara)– ha llegado hasta ahora a comprar su 50% de energía garantizada ni adicional.

En un segundo sentido, la Eletrobras olvida el acuerdo Lula - Lugo (2009) sobre el derecho a la libre disponibilidad de la energía paraguaya excedente para su venta directa en el mercado brasileño (2009).

Al ser omitida esta cláusula en el Acta, la ANDE entendió que el Acta daba lugar a los intereses de la comercializadora brasileña Leros, cercana a la familia de Jair Bolsonaro, que buscaba la intermediación exclusiva en la venta de la energía excedente del Paraguay, en el mercado brasileño, a través de la influencia del Ejecutivo paraguayo.

La crisis política fue controlada por el momento, aunque el presidente Mario Abdo Benítez (MAB) tuvo que sacrificar, renuncia mediante, a la plana mayor de sus funcionarios vinculados con la cuestión de la Itaipú y el acceso a sus recursos (el ministro de Relaciones Exteriores, el Director General y el Director Técnico de la Itaipú Binacional y el embajador paraguayo en Brasil). La renuncia del presidente de la ANDE es una pérdida que afecta a la empresa estatal, pero dio testimonio de su autonomía y capacidad profesional, pocas veces vistas entre los altos funcionarios de las instituciones públicas, y se convirtió en un referente importante para el debate y las definiciones requeridas.

El trabajo de la crisis política, que llegó hasta la decisión de pedir el juicio político para el presidente y el vicepresidente de la República, aunque fuera frustrado horas después, posteriormente obligó al presidente MAB, renuente a hablar de sus planes de gobierno respecto de la renegociación del Tratado de Itaipú, a conformar la Comisión Asesora Multidisciplinaria para la Renegociación del Anexo C del Tratado de Itaipú, con más de una decena de miembros.

Las alertas encendidas en el proceso de esta crisis política no solamente van dirigidas al gobierno de MAB, incluye a la sociedad paraguaya y a la masa crítica que fue visibilizada en la ANDE, en el sector técnico de la electricidad, que ya tiene una vida pública desde hace varios años, relacionada con las propuestas y los reclamos sobre los tratados y los manejos de las empresas binacionales, Itaipú y Yacyretá; la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y la Campaña Itaipú *Ñane Mba'e*. Las tareas pendientes relacionadas con la renegociación del Tratado de Itaipú son de fundamental importancia para el cambio del modelo de desarrollo económico, postergado por las condiciones de negociación y gestión de los tratados de ambas hidroeléctricas, Itaipú y Yacyretá. El debate está abierto para definir las propuestas nacionales.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

La coyuntura en torno al Acta Bilateral y la crisis política<sup>13</sup> de mediados de 2019, por las repercusiones que tuvo en el plano político e institucional del Estado, convierten a Itaipú en el tema del año. Asimismo, por lo que se dijo más arriba y por lo que se podría decir de otros tópicos que serían difíciles de agotar aquí, Itaipú también está llamado a ser el tema de los próximos años, de manera transversal a la política, como referencia del futuro por el cual vale la pena pelear.

El costo de la obra que el Paraguay ha pagado no es solamente económico. Por lo tanto, se impone una reflexión mayor sobre la modificación dramática de las condiciones económicas, ambientales, sociales y políticas, el desplazamiento de poblaciones enteras de sus territorios, la deforestación promovida por la agresiva incursión de la agricultura mecanizada acompañada del uso de agrotóxicos. Todo esto forma parte de la historia de la construcción de la represa, que no debe ser soslayada en un debate con verdadero sentido histórico.

La renegociación del Tratado en el 2023 debe ser vista como una oportunidad para discutir como sociedad todos estos temas. El futuro tiene que ser el resultado de la comprensión del pasado. Tal vez así el Paraguay tenga mayores chances de reconciliarse consigo mismo y de forjar colectivamente un destino mejor, que le permita luchar por sus derechos sobre la obra de ingeniería más grande que se haya construido en esta parte del mundo, para que la misma esté al servicio de la satisfacción de los derechos de toda la población paraguaya, y no solamente de esa pequeña minoría “fraudulenta” que ha propiciado su postergación en las últimas décadas.

---

<sup>13</sup> Sobre la crisis política y sus consecuencias, desatadas con la firma del Acta Bilateral del 24 de mayo de 2019, se recomienda leer el análisis de coyuntura de Milda Rivarola en este mismo informe.

La mirada hacia el horizonte también debe significar nuevas posibilidades en todos los planos para el país. Un trato justo y equitativo en el aprovechamiento de los recursos de la hidroeléctrica, a partir del 2023, puede suponer la sólida construcción de los cimientos del Paraguay del futuro.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Herken, Juan Carlos (2011). *Estado y economía en Paraguay 1870-2010* (p. 238).

Melià, Bartomeu (2011). *El reto del futuro* (pp. 327, 337, 338).

Molinier, Lila (2019). *Nuestra América XXI* (pp. 15-16). CLACSO.

Servín, Jorge (2017). *Informe antropológico Comunidad Indígena Ava Guaraní*. Tekoha Sauce. Asunción: CEADUC.



# ANEXOS





# **PRONUNCIAMIENTOS INSTITUCIONALES DIVULGADOS POR LA CODEHUPY DURANTE EL PERIODO DEL INFORME**

## **ANEXO 1**

### **ESTADO PROMUEVE BAJAR EL UMBRAL DE PROTECCIÓN EN DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY**

Altos funcionarios del Ejecutivo, congresistas y el Ministerio Público han calificado en las últimas semanas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como protectores de “criminales”, “parcialistas” e “ideologizados”; incluso un funcionario calificó a sus integrantes como “una manga de criminales”, propalando información falsa sobre una inexistente condena a Paraguay en el caso Arrom-Martí, que supuestamente obligaría al Estado a pagar una suma sideral de dinero, cuando que el monto en dólares que ha cobrado estado público sería la pretensión de los denunciantes y no la recomendación de la CIDH, y mucho menos el contenido de una sentencia que a la fecha no existe de parte de la Corte IDH, que recién el 7 de febrero próximo sustanciará el proceso sobre el fondo del caso y las eventuales reparaciones.

A esto se suman las declaraciones falsas de funcionarios sobre la supuesta indefensión del Estado e información errónea sobre el rol, actuar y resultados de la CIDH y la Corte IDH, realizadas quizás por ignorancia, quizás por mala fe; pero, definitivamente, distante de la responsabilidad y conocimiento que les imponen los cargos que detentan estos servidores públicos.

Ante esto, es imperioso señalar lo evidente del interés de estos funcionarios en que el Paraguay renuncie a que órganos internacionales de protección controlen su actuar, siendo que históricamente estos órganos han permitido la reparación de derechos hacia víctimas del actuar u omisión estatal, entendiendo casos de muerte de adolescentes, de indígenas, restituciones territoriales indígenas, modificaciones legislativas que otorgan mayores garantías de protección a la población paraguaya. Es así que con estas declaraciones el Estado desconoce no solo su propia historia de violación de

derechos humanos, sino también falta a su deber principal de promover los derechos humanos.

Es así que estos exabruptos están propugnando repetidamente el rechazo de las decisiones de la CIDH y la Corte IDH, al igual que Gobiernos signados por graves violaciones de DD.HH. como los de Venezuela y Nicaragua en la región, lo que constituye una quiebra de las obligaciones del Paraguay como Estado Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) desde 1989.

Por último, consideramos que el gobierno de Mario Abdo Benítez debería rectificar esta situación y ser el principal interesado en promover el esclarecimiento de hechos de tortura y desaparición forzada, para así poder presentarse con verdaderas credenciales democráticas ante la comunidad internacional. Ir en sentido contrario alienta la impunidad, deja desprotegida a la población ante los abusos de poder y ubica internacionalmente al Paraguay en una posición marginal, junto a aquellos países que cometen y encubren graves violaciones de derechos humanos.

Asunción, enero 15 de 2019

Coordinación de turno: Francisco Benítez, Red de ONGs que trabajan VIH; Víctor Bareiro, Seija; Vidal Acevedo, Serpaj-Py. Óscar Ayala A., Secretario Ejecutivo.

## **ANEXO 2**

### **MUCHO QUE CELEBRAR Y MUCHO QUE TRABAJAR A 30 AÑOS DE LA CAÍDA DE LA DICTADURA**

30 años han pasado desde que se inició una celebrada era con la llegada de la democracia que, aún con pendientes, constituye un régimen de mayor apertura al debate y de mejores oportunidades para la concreción de derechos. Con esfuerzo, tanto de funcionarios y funcionarias del Estado como de la sociedad civil, se han registrado avances en un desarrollo legislativo, en la creación de nuevas instituciones cuya implementación efectiva es aún un trabajo de exigibilidad y reclamo.

Sin embargo, aun con la celebración ineludible de la caída del régimen más costoso de la historia de Paraguay, no se ha podido implementar un mecanismo efectivo que lleve a superar la impunidad de los crímenes cometidos

que, salvo excepciones, han sido banalizados en aras de una supuesta seguridad que constituye una ofensa a tantas personas que aún hoy buscan justicia para sus muertas/os y desaparecidos/as; tampoco se ha revertido la situación de los bienes malhabidos, que siguen privando de una vida más digna para todos y todas.

En época de democracia se siguen reproduciendo prácticas dictatoriales. Ejecuciones como las de Eulalio Blanco y Sebastián Larroza, cuando les arrebataban sus vidas por estar reclamando derechos al igual que otros cientos de casos de campesinos y campesinas ejecutados/as en democracia, reportados al Estado y que permanecen en la impunidad.

Ernesto Benítez, también reclamando derechos en democracia, es detenido y torturado en manos de agentes estales. El caso permanece, hasta hoy, en la impunidad, aun contando con una resolución de Naciones Unidas que encontró la más absoluta desidia en el Estado. A 7 años de dicha resolución, el Estado aún permanece responsable y cómplice de estas torturas, demandando la apertura de la investigación fiscal bajo argumentos ya superados por otros países del mundo que han encontrado el camino para vencer la impunidad y que nuestro Estado se niega a transitar.

A esto se suma la falta de educación efectiva en derechos humanos, por lo que instamos al Estado a mirar la historia y a comprometerse con un cambio efectivo que concrete los derechos humanos tan relegados; instamos a los funcionarios y las funcionarias a no ser cómplices de un país sin memoria y sin reparación que reproduce los crímenes y la desidia de la época dictatorial.

19.862 personas detenidas arbitrariamente; 18.722 personas torturadas; 236 niñas/os, adolescentes privados de libertad; 17 niños/as nacidos en prisión; 20.814 exiliados políticos; 459 desaparecidas/os; 128.076 víctimas no pueden banalizarse, no pueden ocultarse, no pueden olvidarse; y, sobre todo, la historia no puede repetirse.

Desde la sociedad civil trabajan personas que con convicción y compromiso no dejarán piedra que remover, trabajo que desarrollar, idea que concretar, escrito que realizar, protesta a la cual acudir, juicio que promover, para que, hoy en democracia, un país más justo y más igualitario para todos y todas sea una realidad.

Asunción, febrero 1 de 2019

Coordinación de turno: Francisco Benítez, Red de ONGs que trabajan VIH; Víctor Bareiro, Seija; Vidal Acevedo, Serpaj-Py. Óscar Ayala Amarilla, Secretario Ejecutivo de Codehupy.

### **ANEXO 3**

#### **PARAGUAY BUSCA EVADIR RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL EN PERJUICIO DE LA GENTE**

La Codehupy considera que el pronunciamiento suscripto por el Gobierno paraguayo junto al de otros cuatro países, el pasado 23 de abril, cuestionando el trabajo que realizan los órganos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, constituye una preocupante prolongación de las políticas internas de hostigamiento y estigmatización hacia los defensores de derechos humanos, que en la actualidad es observable en la región con un explícito discurso de criminalización y odio.

En este sentido, la declaración suscripta por Paraguay, junto a Argentina, Brasil, Colombia y Chile, es un documento que delata la verdadera motivación de los Gobiernos que la firmaron, desde el momento mismo que en el centro de sus preocupaciones no está la protección de los derechos humanos, sino la pretensión de poner límites a las actuaciones de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el consecuente deterioro de la calidad de nuestra democracia, en la cual deberían prevalecer los mejores y mayores esfuerzos a fin de elevar la protección de las personas, y aun cuando la obligación de hacerlo sea producto de observaciones y sentencias de estos órganos de control que muchas veces se constituyen en la última esperanza de víctimas de Estados que, como el nuestro, tienen un pésimo desarrollo de la Justicia y que condenan a sus ciudadanos a ser mendigos de un sistema deficiente de salud, de educación, de violaciones a su libertad, a ser víctimas de una Justicia que solo condena la pobreza y no busca superar la falta de igualdad de oportunidades.

La pretensión de estos Gobiernos de ser intocables, renunciando a toda crítica y autocritica, aun cuando la población exhibe niveles altísimos de pobreza y marginación, resulta, simplemente, inconcebible. El Sistema Interamericano de Protección de derechos Humanos en Paraguay, a través de los 7 casos que cuentan con condena, ha implicado la devolución de tierras usurpadas a indígenas; ha significado que las autoridades puedan ser cuestionadas a través de la libertad de expresión; ha permitido un poco de justicia a una familia cuyo hijo fue asesinado por el Estado; también la obligación de buscar a desaparecidos por la dictadura; o la búsqueda de justicia por la muerte de adolescentes en un incendio criminal. Con esta declaración, el Paraguay no hace más que negar estos atroces crímenes de los cuales fue encontrado responsable en el marco de juicios donde pudo presentar su defensa y perdió; dentro de un debido proceso que, lamentablemente, dista mucho de imitar internamente.

Es por ello que exigimos al Poder Ejecutivo la rectificación de esta inconducente política exterior en materia de derechos humanos, que no es propia de un Estado que está llamado a promover y protegerlos, que tiene la obligación de someterse al control de órganos supranacionales al haber sido incapaz de garantizarlos en sede interna, y que debería, más bien, abocarse de lleno a cumplir con todas las sentencias de la Corte IDH que están pendientes, y a atender las demás observaciones y recomendaciones de la CIDH y de todos los demás organismos internacionales de supervisión de los derechos humanos, para ganar autoridad y opinar sobre una materia donde aún tiene muchas deudas que honrar.

Asunción, mayo 2 de 2019

Coordinación de turno: Carolina Robledo, Aireana; Lila Molinier, Tape'a; Julia Cabello, Tierraviva. Óscar Ayala Amarilla, Secretario Ejecutivo.

## **ANEXO 4**

### **CODEHUPY ADVIERTE CONSECUENCIAS SOBRE PLAN ESTATAL DE PROFUNDIZACIÓN DE VIOLENCIA Y CRIMINALIZACIÓN**

Ante las desafortunadas declaraciones públicas realizadas por representantes de la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el Ministerio del Interior, que decidieron dejar sin efecto el “Plan de acción conjunta para casos de invasión de inmueble ajeno”, señalando como motivación principal “agilizar los desalojos”, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) señala:

El Plan de acción conjunta, conocido como “Protocolo de Desalojo”, adolecía de todo tipo de concepción, abordaje y aplicación de estándares de derechos humanos, por lo que de ninguna manera podría haber sido considerado como un mecanismo acorde y democrático para destrabar conflictos como la falta de vivienda y tierra.

Con la decisión dada a conocer el 19 de septiembre de 2019, se evidencia que siempre el desalojo fue la acción principal buscada por el Protocolo, aun cuando, por años, las autoridades lo negaron, pretendiendo esconder las gravísimas actuaciones realizadas, arrogándose funciones que no le correspondían en el entendimiento de que un desalojo es una acción civil reglada para ser entendida por jueces civiles en procedimientos que admitan defensa en juicio y no decisiones arbitrarias y unilaterales del Ministerio Público.

Sin embargo, en lugar de dejar de lado el “Protocolo de Desalojo” para encaminar acciones que contemplen los estándares de derechos humanos, que impidan que familias enteras, niños y niñas, queden, literalmente, en la calle, deciden agravar aún más la situación, al reconocer, sin rubor alguno, que la motivación de esta decisión es “acelerar los desalojos” en medio de la difícilísima situación en la cual se encuentran miles de familias de nuestro país por falta de oportunidades y de políticas públicas, cuyo responsable es el mismo Estado que hoy los desaloja.

Contrariando la más elemental de las disposiciones legales, constitucionales e internacionales, en Paraguay la propiedad privada se encuentra en la cúspide del interés de protección de un Estado que somete, ante esta, todo tipo de derechos: la vida, la integridad física, la salud, la educación, derechos de los niños y niñas, entre tantos otros, que tiene a familias paraguayas deambulando en la miseria y jugándose la vida por un pedazo de tierra y un techo bajo el cual vivir. La evidencia de esta afirmación se sustenta en que las únicas partes de la sociedad invitadas a la discusión fueron los representantes de grandes y poderosos gremios, como la Asociación Rural del Paraguay (ARP), la Unión Industrial del Paraguay (UIP) y la Unión de Gremios de la Producción (UGP).

Desde la Codehupy no desconocemos la necesidad de atender el derecho a la propiedad privada que asiste a los titulares del mismo, y para ellos señalamos expresamente, y de forma que no haya confusión alguna, que se endilgue a la red, que existen mecanismos y directrices claras para tratar este tipo de situaciones delicadas y sensibles, con la mayor garantía de derechos para todas las partes y no solo para aquella de mayor poderío económico.

Desde el Estado se señaló, hasta jactanciosamente, que este gobierno ya expulsó a miles de familias y hay otras 800 ocupaciones en situación irregular y que esta medida obedece a la “necesidad de brindar garantías al propietario de una propiedad privada”. Ante esto, preguntamos: ¿Y qué medidas se ofrecen a la otra parte del conflicto social que también ve violentado su derecho por el Estado? ¿Dónde están estas familias? ¿Qué soluciones se les han ofrecido?

La Codehupy advierte una profundización de la violencia y criminalización con esta decisión, en un contexto ya de por sí de graves retrocesos en materia de derechos humanos, insta a la ciudadanía y organizaciones sociales para que estén atentas a los acontecimientos y ratifica su compromiso para atender esta realidad, denunciando por todos los medios a su alcance las violatorias actuaciones anunciadas desde el Estado con esta decisión.

Asunción, septiembre 23 de 2019

Coordinación de turno: Myrian González Vera, CDE; Nelly Meza, CMP; Guillermo Blanco, Decidamos. Óscar Ayala A., Secretario Ejecutivo.

## **ANEXO 5**

### **GOBIERNO BUSCA PROSCRIBIR EL DISENSO POLÍTICO Y AMEDRENTAR A LA CIUDADANÍA MEDIANTE LA VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL**

El derecho al libre tránsito no es un derecho preferente que necesariamente deba imponerse por encima de los derechos de reunión y manifestación pública, conculcándolos, tal como pretende hacer creer el Gobierno. Muy por el contrario, la protesta social, que es ejercida mediante la reunión y manifestación pública, es consustancial con la libertad de expresión y la democracia misma, por lo que debe ser respetada y garantizada, incluso, limitando temporalmente, si fuere necesario, el ejercicio de otros derechos.

En este sentido, es relevante tener presente que ha sido la protesta social, históricamente, la impulsora de las libertades fundamentales. El derecho a la protesta, en esencia, debe ser entendido como un derecho de las organizaciones sociales, de la oposición política y de los ciudadanos, que encuentran en ella la forma de expresarse y dar a conocer la problemática que experimentan, ya sea para denunciar injusticias o exigir una amplia gama de derechos.

La colisión de derechos en cualquier sociedad es permanente y muchas veces inevitable. En este sentido, la tensión generada entre el libre tránsito y la protesta ya ha sido ampliamente debatida en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, concluyéndose que la obligación que tienen los Estados frente a la protesta es de garantía. Es por ello que el derecho al libre tránsito puede ceder y ser limitado temporalmente en determinadas ocasiones, y esto es así en razón de la estrecha vinculación que existe entre el ejercicio de la protesta y la vigencia del régimen democrático.

Por tanto, la criminalización como respuesta del Estado ante el ejercicio del derecho a la protesta, al tiempo de violar otros derechos como la libertad de expresión y reunión, es atentatoria a la democracia misma y tiene por único objetivo la proscripción del disenso político y el amedrentamiento a la ciudadanía.

Asunción, octubre 28 de 2019

Coordinación de turno: Guillermo Blanco, Decidamos; Nelly Meza, Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP); Juan Sebastián Cabral, Fundación Vencer. Óscar Ayala A., Secretario Ejecutivo.



## CODEHUPY

### Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay

Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

Ayolas 1703 esquina Dupuis

Asunción - Paraguay

Telefax: (595 21) 200356 (595 971) 726000

codehupy@codehupy.org.py

www.codehupy.org.py

Facebook: <http://www.facebook.com/codehupy>

Twitter: @Codehupy99

## ORGANIZACIONES TITULARES

### AIREANA, grupo por los derechos de las lesbianas

Eligio Ayala 907 casi Tacuary

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 492835

aireanaparaguay@gmail.com

www.aireana.org.py

### Asociación Callescuela (Callescuela)

Doctor Sosa 436 esquina Soldado Ovelar y

Teniente Rivarola

Fernando de la Mora - Paraguay

callescuela.callescuela@gmail.com

### ASOCIACIÓN PANAMBI

Colón y Montevideo

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 446710

panambiasotrans@gmail.com

info@panambi.org.py

www.panambi.org.py

### Base Investigaciones Sociales,

#### BASE - IS

Ayolas 807 esq. Humaitá

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 451217

Fax: (595 21) 498306

baseis@baseis.org.py

www.baseis.org.py

### Centro de Documentación y Estudios, CDE

Cerro Corá 1426 entre Pa'í Pérez y Avda. Perú

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 225000 / 204295

Fax: (595 21) 213246

cde@cde.org.py

www.cde.org.py

### Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujeres, Cladem-Py

Cerro Guy 1530

Asunción - Paraguay

oficinacladempy@gmail.com

www.cladem.org.py

### Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia, CIPAE

Asunción - Paraguay

cipae@cipae.org.py

www.cipae.org.py

### Coordinación de Mujeres del Paraguay, CMP

Eligio Ayala 973 casi EE.UU.

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 446617

cmp.feminista@gmail.com

www.cmp.org.py

### **DECIDAMOS, Campaña por la Expresión Ciudadana**

París 1031 casi Colón  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 425850  
direccion@decidamos.org.py  
www.decidamos.org.py

### **ENFOQUE TERRITORIAL**

San Francisco 1288 casi San Antonio  
Oficina 7 (Barrio Jara)  
Tel.: (595 21) 338069  
Asunción - Paraguay  
info@enfoqueterritorial.org.py  
www.enfoqueterritorial.org.py

### **FUNDACIÓN VENCER**

Picuiiba 2665 y Mayor López de Filippi  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 331139  
info@fundacionvencer.org.py  
www.fundacionvencer.org.py

### **Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo, FUNDAR**

Bogotá 609 casi Santísima Trinidad  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 283673 (0976) 895362  
fundar@rieder.net.py

### **Gestión Local**

De la Conquista 1343  
(Barrio Carlos Antonio López)  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 423448  
rm@gestionlocal.org.py  
www.gestionlocal.org.py

### **Grupo Sunu de Acción Intercultural**

Celsa Speratti 3865 casi Radio Operadores del Chaco  
Tel.: (595 21) 208 641  
Asunción - Paraguay  
gruposunu@gmail.com

### **HEÑÓI**

Yvyra Pytá 1151 casi Encarnación  
Asunción - Paraguay  
henoi@henoi.org.py

### **Movimiento de Objeción de Conciencia - Paraguay, MOC-PY**

moc\_py@yahoo.com

### **Red de ONG's que trabajan VIH/ SIDA en Paraguay**

Venezuela 888 casi Diagonal Molas  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 3298980  
redongsida@gmail.com

### **Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario, SEIJA**

Estrella 892 casi Montevideo  
Primer piso, oficina A  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 492-516  
seija92@hotmail.com

### **Servicio Paz y Justicia - Paraguay, Serpaj-Py**

Tte. Prieto 354 casi Dr. Insfrán  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 481333 / 481340  
serpajpy@serpajpy.org.py  
www.serpaj.org.py

### **Sindicato de Periodistas del Paraguay, SPP**

Asunción - Paraguay  
periodistaspy@gmail.com.py

### **Tape'a para el desarrollo social sostenible**

Cerrada Villarrica 557 casi Mómopox  
Fdo. de la Mora - Paraguay  
Telefax: (595 21) 522 434  
tape.a.org@gmail.com

**TEDIC – Tecnología y Comunidad**

15 de agosto 823 casi Humaitá  
Asunción – Paraguay  
hola@tedic.org  
www.tedic.org

**Unidas en la Esperanza (UNES)**

Yegros 1159 casi Rodríguez de Francia  
Tel.: (0983) 946132  
Asunción - Paraguay  
unidasenlaesperanza.paraguay@gmail.com

**TIERRAVIVA a los pueblos indígenas del Chaco**

Cerro Corá 1060 entre EE.UU. y Brasil  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 202039 / 209092  
tierraviva@tierraviva.org.py  
www.tierraviva.org.py

**ORGANIZACIONES ADHERENTES****Amnistía Internacional Paraguay**

Hassler 5229 entre Cruz del Defensor y  
Cruz del Chaco (Villa Morra)  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 604822  
ai-info@py.amnesty.org  
www.py.amnesty.org

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

Celsa Speratti 3865 casi Capitán Cañiza  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 227061 / 232021  
cdia@cdia.org.py  
www.cdia.org.py

**Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, CEPAG**

O'Leary 1847 entre 6.ª y 7.ª Pytda.  
Asunción - Paraguay  
Telefax: (595 21) 373821 / 374762  
cepag@cepag.org.py  
www.cepag.org.py

**Centro Paraguayo de Teatro, CEPATE**

Avda. República 284 entre 15 de agosto y  
O'Leary  
Asunción - Paraguay  
cepatepy@gmail.com

**Coordinadora Nacional de Pastorales Indígenas, CONAPI - CEP**

Chile 625 esq. Gral. Díaz  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 443 752  
conapi@episcopal.org.py

**Fundación Celestina Pérez de Almada, FCPA**

Avda. Carlos A. López 2273  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 425873 / 425345  
fundacion@rieder.net.py

**Gente, Ambiente y Territorio, GAT**

Juan de Salazar 976 casi Padre Cardozo  
Asunción - Paraguay  
Tel.: (595 21) 232812  
asociaciongat@gmail.com  
www.gat.org.py

**Iniciativa Amotocodie**

Yvyra Pytã 1151 casi Encarnación

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 553083

info@iniciativa-amotocodie.org

www.iniciativa-amotocodie.org

**Instituto de Ciencias Sociales  
de Paraguay (ICSO)**

Ntra. Sra. de la Asunción 1339 entre

Lugano y Milano

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 490290

icsso@icsso.org.py

www.icsso.org.py

**Instituto de Estudios Comparados  
en Ciencias Penales y Sociales  
Paraguay, INECIP Py**

Vicepresidente Sánchez 612

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 222510

inecip.py@gmail.com

www.inecip.org.py

**Semillas para la Democracia**

Roma 1055 casi Colón

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 420323

semillas@semillas.org.py

www.semillas.org.py



COORDINADORA  
DERECHOS  
HUMANOS  
PARAGUAY

**DERECHOS HUMANOS PARAGUAY**  
**2019**  
**YVYPÓRA DERÉCHO PARAGUÁIPE**



CON EL APOYO DE



ISBN: 978-99953-70-08-4



9 789995 137008 4