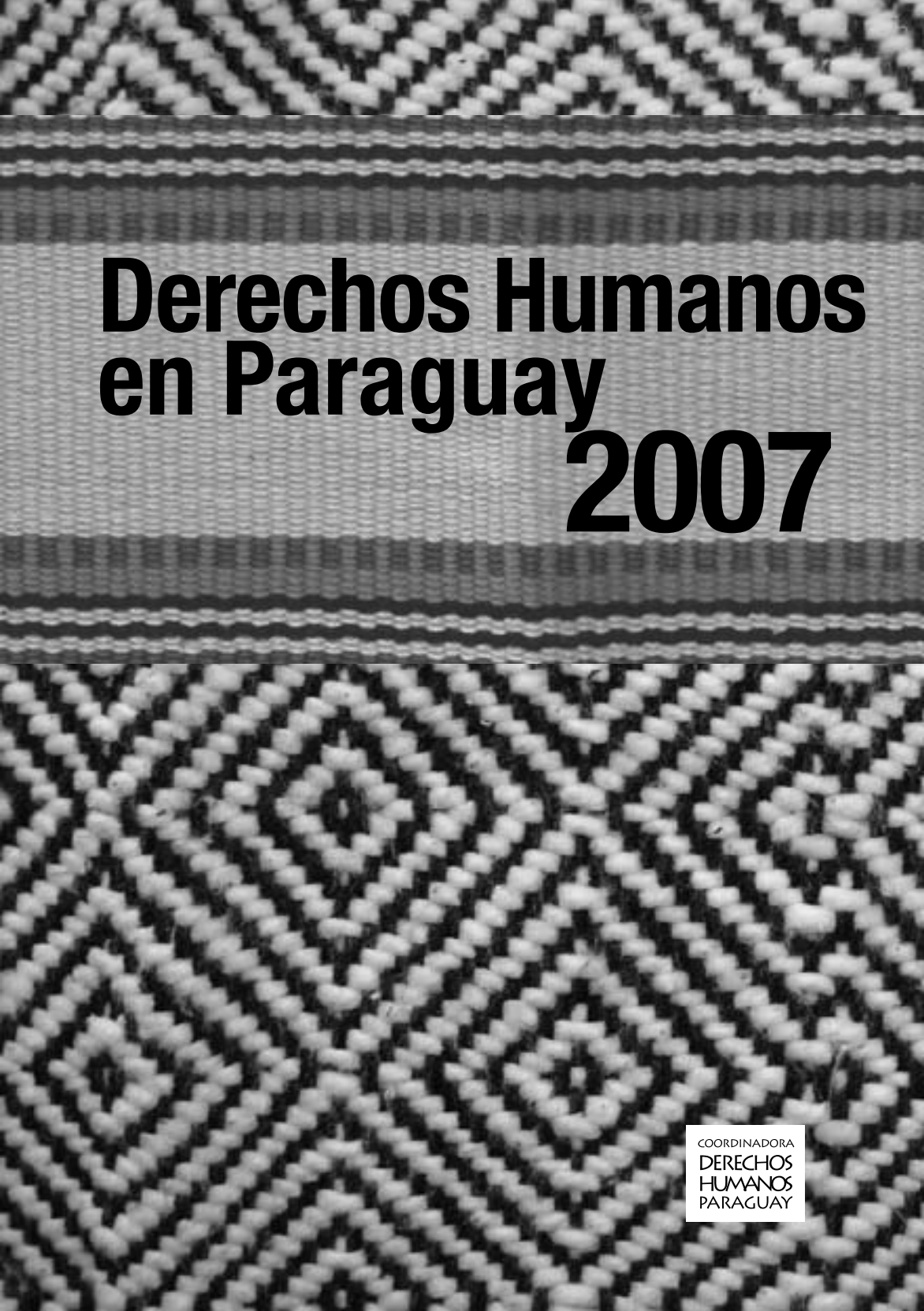
Derechos Humanos en Paraguay 2007



COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY

© De los autores y autoras
© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay – CODEHUPY
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo – PIDHDD
Paris 1031 c/ Colón. Asunción, Paraguay
codehupy@codehupy.org
www.codehupy.org

EQUIPO EDITOR

Coordinación General: Pilar Roy g
Coordinación académica: Line Bareiro
Edición: Stella Maris Cacace
Asesoría en género: Carmen Echauri
Asesoría en niñez: Luis Claudio Celma
Lectores/as: Mario Barrios, Luis Claudio Celma, Carmen Echauri, Milena Pereira Fukuoka, Andrés Ramírez y Marcela Zub Centeno
Corrección: Luis Ughelli

Secretaría: Laura Ortega

Diseño editorial: Marta Giménez
Diagramación: Rossana Panigua
Ilustración: Fotos de productos artesanales de la Asociación de Artesanas de Carapegua, apoyadas por Servicio Ecuménico de Producción Alternativa (SEPA), tejidos indígenas del Museo Guido Boggiani y colecciones particulares.
Fotografía: Marcos Benítez

Impresión: AGR impresiones
Primera edición, diciembre de 2007
Tirada: 2000 ejemplares

Están autorizados el uso y la divulgación por cualquier medio del contenido de este libro, siempre que se cite la fuente.

La responsabilidad sobre el contenido de los artículos del presente informe es exclusiva de los autores y autoras, y no refleja necesariamente la postura de la CODEHUPY o de las organizaciones participantes.

La elaboración e impresión de este material fue posible gracias al apoyo de Diakonía, ICCO, CCFD, UNICEF, UNIFEM, UNFPA y el Sistema de Naciones Unidas.

Hecho el depósito que marca la ley.

Organizaciones Participantes

- Amnistía Internacional Paraguay, AI
- Acción por los Derechos del Adulto Mayor, ADAM
- Asociación de ONGs del Paraguay, POJOAJU
- Base Investigaciones Sociales, Base IS
- Centro de Artes Visuales, CAV
- Centro de Documentación y Estudios, CDE
- Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo, CIMDE
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, CLADEM-Py
- Comité de Iglesias para Ayuda en Emergencias, CIPAE
- Coordinadora Nacional por la promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad, CONAPRODIS
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, CDIA
- Coordinación de Mujeres del Paraguay, CMP
- Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
- Fundación VENCER
- Grupo de Acción Gay Lésbico Transgénero, GAG-L
- Instituto de Estudios en Ciencias Penales y Sociales Paraguay, INECIP Py
- Movimiento Objeción de Conciencia Paraguay, MOC-Py
- Paraguay Ñe'e
- Red Contra Toda Forma de Discriminación
- Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo
- Servicio Paz y Justicia Paraguay, SERPAJ-Py
- Sindicato de Periodistas del Paraguay, SPP
- Sobrevivencia, Amigos de la Tierra Paraguay
- Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco

Índice

PRESENTACIÓN 7

ANÁLISIS DE COYUNTURA 11
Arenas movedizas sobre una plancha de hierro 12
Coyuntura Económica: De la recuperación económica a las pérdidas y a los proyectos de inversión integración 24
Ycuá Bolaños: la herida que no cierra 40

DERECHO A LA VIDA Y AL AMBIENTE SANO 53
Derecho a la Vida ¿Protección o amenaza de parte de las autoridades? 54
Derecho a un ambiente sano: Paraguay: violaciones al derecho humano a un ambiente sano. Ausencia de justicia ambiental 70
Derecho a la paz y al desarme: FF.AA. o nuevas policías internas para criminalización de las luchas sociales 86
Garantías constitucionales 96

DERECHO A LA LIBERTAD 109
Un año de graves retrocesos hacia un Código Penal que no respeta los derechos de la gente 110
El Estado se prepara para legalizar sus persistentes violaciones a la libertad socavando las garantías procesales 124
Inaceptables condiciones de vida de las personas privadas de libertad 140
Formas contemporáneas de esclavitud. Servidumbre, trabajo infantil peligroso y trata de personas en Paraguay 152

LIBERTADES FUNDAMENTALES 169
Libertades Fundamentales. Introducción 170
Derecho a la Objeción de conciencia: Insuficiente esfuerzo demuestra el Estado para garantizar derecho de objetores y objetoras 176
Derecho a la libertad de expresión e información: Discriminación, exilio y muerte, libertad de expresión a la deriva 182
Libertad de asociación, reunión y manifestación: Persisten leyes y prácticas ejecutadas y permitidas por el Estado que menoscaban estos derechos 194

DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN 205
Introducción. Aún espera ser reglamentada ley contra la discriminación 206
Marco Legal: Adecuación de la legislación paraguaya al Principio de igualdad y no discriminación 216
Igualdad de derechos civiles y políticos para las mujeres: deuda del Estado 228
El Estado paraguayo, ausente en el cumplimiento de los derechos sociales y culturales de las mujeres 240
Derechos de las personas con discapacidad. La cenicienta de las políticas y presupuestos públicos 250
Derechos de las personas viviendo con VIH/SIDA: Cuando la discriminación se convierte en estigma 258
Discriminación a personas gays, lesbianas y transgéneros: una constante que se mantiene 264
Derechos de los pueblos indígenas: Cuando la prensa se convierte en agente de una peligrosa (des) información 274
Recomendaciones para garantizar el Derecho a la igualdad y a la no discriminación 280

DERECHOS DE FAMILIA 285
Introducción: La familia en el Paraguay desde los marcos constitucionales 286
Rol y desempeño del Estado ante los hechos de violencia doméstica 292
Derechos sexuales y reproductivos: una asignatura pendiente 308
Adultos y adultas mayores, invisibles para las políticas públicas del Estado 326

DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA 335
Niños y niñas del Paraguay, siguen siendo víctimas de Violencia y desprotección a sus derechos elementales 336

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS 353
La ordinarización de la excepcionalidad: Pueblos indígenas y agenda estatal en un año de emergencias 354

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES 369
Derecho a la salud:¿Es un derecho la salud en Paraguay? 370
Derecho a la salud mental: El infierno continúa 388
Avances importantes pero no suficientes 400
El derecho al agua, amenazado 406
El derecho a la alimentación: El difícil camino hacia una alimentación suficiente y adecuada 418
Derecho a la educación: Derecho al aprendizaje: un derecho postergado 430
Los derechos culturales y las nuevas responsabilidades del Estado 440
La discriminación lingüística contra guaraní hablantes ¿Un régimen de segregación implícita en Paraguay? 452
Derecho al trabajo. Ajustes que faltan para el cumplimiento de los derechos de trabajadores y trabajadoras 462
Derecho a la vivienda digna. El lento proceso hacia una vivienda 470
Problemáticas de derechos humanos de paraguayos y paraguayas migrantes 480
Derecho al Desarrollo rural. El Estado paraguayo sigue atentando sistemáticamente contra la vida en el campo 492

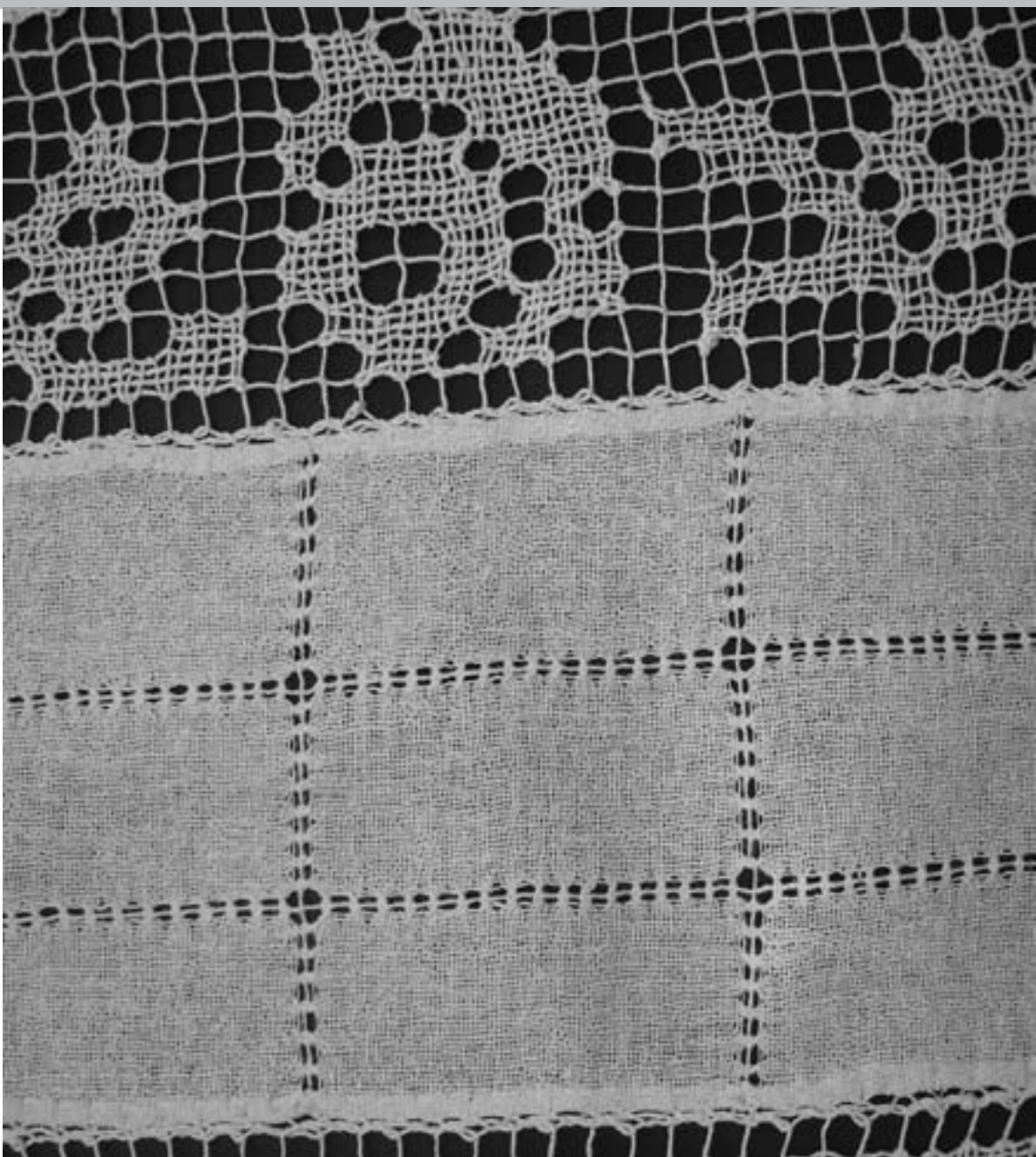
DERECHOS POLÍTICOS 503
Instituciones en crisis... derechos en crisis 504

COMPROMISOS INTERNACIONALES 519
Ñembotavy total… Paraguay firma y ratifica los instrumentos de DDHH, pero no se dan los pasos para una efectiva aplicación, se presentan informes incompletos y atrasados, y se cumplen las sentencias a cuentagotas 520
Cumplimiento de las decisiones de los órganos de Protección de los DD.HH., un arrastrado proceso 538
Observaciones finales del comité Derechos Económicos Sociales y Culturales. Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto 550

TEMA DEL AÑO 558
La tortura en Paraguay ¿crimen prescriptible? 559

DIRECTORIO DE ORGANIZACIONES 577

Presentación



Presentación

Los informes anuales sobre los derechos humanos en el Paraguay, constituyen un permanente aprendizaje para la CODEHUPY, para sus integrantes y para los autores y autoras y para el equipo editor. Este gran proceso de lectura de los avances y retrocesos en la vigencia de los DDHH comenzó en el año 1996, como iniciativa del SERPAJ-PY, al que ese mismo año se sumaron numerosas organizaciones. Una de las principales tareas asumidas por la CODEHUPY desde su fundación en el año 1999, ha sido justamente la coordinación y edición del informe.

Cada informe ha sido un producto colectivo, en el que participaron las organizaciones integrantes de la CODEHUPY y también otras instituciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos en el Paraguay. Cada año se han realizado modificaciones en base a evaluaciones del informe anterior, muchas veces ha cambiado el equipo editor y los autores y autoras.

Pese a los esfuerzos de constante renovación, se ha llegado a un punto crítico sin poder dar respuesta satisfactoria a ciertos aspectos criticados en las últimas evaluaciones de manera reiterada, así como en la evaluación externa a la CODEHUPY del año 2006. La crítica principal tenía que ver con que no siempre podían diferenciarse los artículos del Informe sobre DDHH de otros informes sobre el Paraguay. El motivo principal era que no todos los artículos tenían un enfoque de derechos y eran más análisis sociológicos que de DDHH. La otra crítica reiterada tenía que ver con la mezcla de entradas, por derechos y por poblaciones, agudizada porque en cada derecho no se veía el abanico poblacional y en las poblaciones no siempre se revisaba el conjunto de derechos.

El informe ha tenido desde su inicio el apoyo de Diakonía y posteriormente cada año, de ICCO y el CCFD; sin estas instituciones de cooperación internacional, hubiese sido imposible editar los informes. Los artículos en sí mismos han sido y siguen siendo, aportes de las instituciones, organizaciones y autores.

Pero este año se pudo renovar el equipo editor del informe, gracias a que el Sistema de las Naciones Unidas en el Paraguay, con la oficina del Coordinador Residente, se sumó a la cooperación técnica y financiera. UNICEF, UNIFEM y UNFPA contribuyeron además con asesorías

y cooperaciones específicas. Se emprendió entonces una revisión profunda y una nueva racionalidad en el informe.

Concretamente, se decidió que la entrada a todos los capítulos era por derechos. En términos generales, se siguió el orden de los derechos consagrados en la Constitución Paraguaya de 1992 y por ello también hay un capítulo específico sobre los derechos de los pueblos indígenas. La propuesta fue discutida con las organizaciones autoras y las respuestas fueron muy distintas entre sí, pasado el primer momento de sorpresa ante el cambio, ciertamente solicitado por las mismas organizaciones.

El momento siguiente fue de gran creatividad, algunas instituciones decidieron hacer una introducción general al derecho, plantear los casos y cerrar con las recomendaciones, mientras que otras utilizaron todos los espacios disponibles para incluir los derechos de los que se ocupan, otras propusieron hacer dos artículos en lugar de uno y en un caso, se optó por mantenerse como población específica, considerando que sería un retroceso estar con las demás poblaciones y problemas conforme a la estructura constitucional. El propio equipo editor se planteó redactar algunos artículos, que pudo realizar en la mayoría de los casos y otros quedan por abordar en los próximos informes, como por ejemplo, el Sistema Paraguayo de Protección de DDHH.

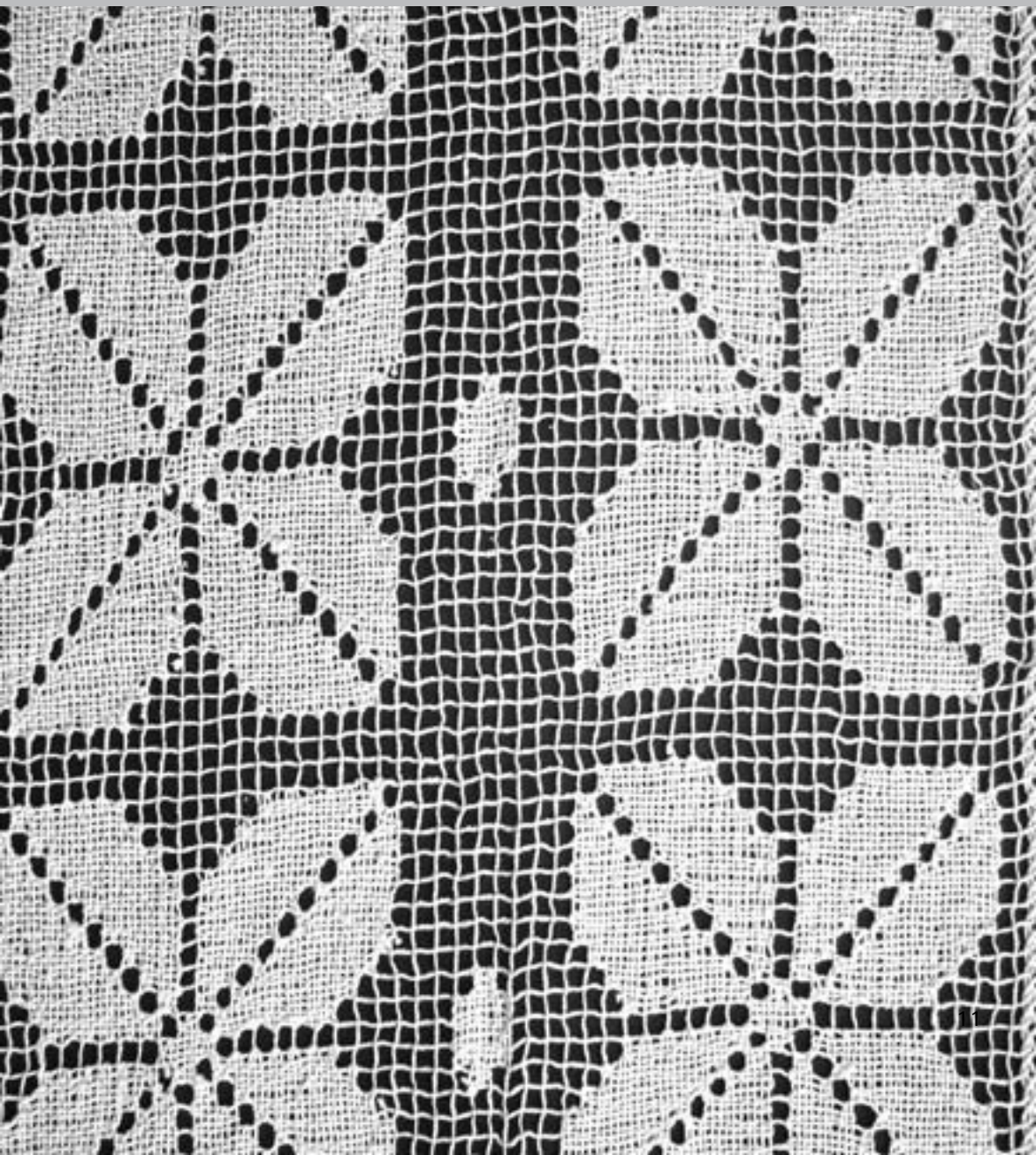
Fue altamente positivo contar con la asesoría de personas expertas en la perspectiva de género y el conocimiento de la problemática de derechos de la niñez y de la adolescencia. Ello permitió que, por primera vez, se pudiese hacer un esfuerzo consecuente de inclusión de esa mirada y énfasis. Pero fue maravilloso también, que a la par de nuestros históricos lectores de los informes, se incorporaran personas jóvenes altamente calificadas, que nos mostraron cuánto se está renovando el grupo de personas expertas en DDHH. Para ellas, como para nosotras, la planificación, los debates, el trabajo personalizado con autores y autoras, las correcciones mutuas, han sido un grato tiempo de crecimiento.

Como siempre, como cada año, faltó tiempo. La CODEHUPY agradece muy especialmente el especial esfuerzo del equipo corrector y editor. Pero las noches en vela han valido la pena.

Ahora se reinicia el proceso de crítica y aprendizaje. El producto se evaluará y ojala sirva a este gran proceso colectivo de monitoreo para la vigencia de los derechos humanos en el Paraguay.

Line Bareiro *Pilar Roig* *Stella Maris Cacace*

Análisis de coyuntura



Arenas movedizas sobre una plancha de hierro

Line Bareiro

■ *Introducción*

Las organizaciones no gubernamentales, incluyendo a iniciativas ciudadanas, centros de estudio y movimientos sociales, han hecho un gran esfuerzo por comprender el proceso político en este año 2007. No ha sido fácil. El mayor problema radica en que la apariencia fue de un gran movimiento, con posibilidades reales de un cambio en la representación política e incluso de alternancia gubernamental.

Esa fue la apariencia, pero a medida que el año avanzaba, aparecía cada vez más difusa la posibilidad de transformación y más concreta la continuidad política, económica, social y de la cultura política autoritaria. Las grandes palabras como cambio, revolucionario, patriótico, alianza, concertación, voluntad política, democracia participativa, no significaron necesariamente los conceptos que comúnmente definen a esos términos.

La necesidad de Estados en serio

En el centro del actual debate sobre los derechos humanos, está la propia capacidad de los Estados para dar cumplimiento a los derechos que consagran para toda la población, así como a las obligaciones que contrae con la comunidad internacional. Incluso, se debate sobre su capacidad de exigir el cumplimiento de obligaciones de la población, de empresas, de otros Estados o de instituciones no estatales de carácter internacional (como la Federación Internacional de Fútbol).

Este debate ha trascendido ampliamente a los ámbitos académicos tradicionales, para instalarse en espacios sociales como el Foro Social Mundial y en los organismos multilaterales. Uno de los estudios más difundidos y discutidos, es el realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la democracia en América Latina[1].

El trabajo considera que se tiene que ampliar el debate sobre el Estado en la región, sobre todo porque es necesaria “una nueva estatalidad”. Según el estudio no se ha trabajado suficientemente sobre el poder efectivo del Estado, para aplicar el mandato electoral, ni sobre el poder de democratizar. Plantea concretamente que:

- Las reformas democráticas deben considerar al Estado en tres dimensiones, como ente burocrático, como sistema legal y como ámbito de identidad colectiva.
- En casi todos los países de la región una amplia proporción de la población se encuentra por debajo de un piso mínimo de desarrollo humano.
- Hay una tensión entre la poca capacidad y credibilidad de los Estados y los gobiernos y la fuerte demanda ciudadana para efectivizar sus derechos.

1 PNUD, La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, PNUD, New Yord, 2004

- Hay un alto grado de fragmentación de los Estados y una falta de distinción entre el interés público y el privado.
- Hay grandes y crecientes áreas en las que no llega la legalidad del Estado. En la región se tienen Estados inconclusos, débiles, con "escasa capacidad para ser efectivo de modo universal".
- Persisten varios tipos de legalidad efectiva, de carácter informal, patrimonial e incluso delictivo.
- Los Estados no protegen a las personas de la violencia privada, como paramilitares y otros fenómenos similares, que establecen su propia legalidad paralela.
- El nivel y persistencia de los delitos contra las personas y la propiedad muestran la incapacidad estatal de cumplir sus funciones de modo universal y es la ciudadanía pobre la que más sufre violencia.
- Hay una aguda reducción de autonomía del Estado, determinada por el aumento del poder de poderes fácticos locales e internacionales.
- Un Estado para la democracia, debe considerarlo como centro de toma de decisiones legítimas, eficaces y eficientes para enfrentar los problemas sociales más relevantes.
- Finalmente, el PNUD propone una agenda de debate sobre corrupción o colonización del Estado por intereses particulares; la inefectividad de los sistemas legales producto de los sistemas patrimonialistas; la desigualdad ante la ley y vigencia asimétrica de derechos ciudadanos; falta de un monopolio de la fuerza legítima por parte de algunos Estados; incapacidad para asumir la representación de la diversidad societal; pérdida de credibilidad proveniente de la falta de rendición de cuentas; y la capacidad estatal de construir su propio poder para ejercer el mandato popular con soberanía. (PNUD 2004: 181-185)

Es fácil observar que existe una situación de transformación internacional. Sin embargo, es pobre hasta ahora la reflexión sobre las necesarias transformaciones en el Paraguay. En cierta manera, los diversos análisis conjuntos, coinciden en la relevancia de la realización de cambios estructurales sociales e institucionales, pero en la pobreza de proyectos a tal efecto.

¿Modernidad sin modernización o modernización sin modernidad o mero atraso?

Uno de los grandes debates filosófico-políticos, ha sido el vinculado con las nociones de modernidad y de modernización. En este caso, se toma en este análisis la diferenciación conceptual en la que coinciden Aníbal Quijano[2] y Norbert Lechner[3]. Para ambos, modernización se trata del de-

2 Quijano, Aníbal, Otra noción de lo privado, otra noción de lo público, en Revista de la CEPAL, número 35, agosto de 1988, pp. 101-115.

3 Lechner, Norbert, Cultura política y democratización, FLACSO/CLACSO/ICI Santiago, 1987 y Los patios interiores de la democracia, FLACSO, Santiago, 1988.

sarrollo económico, más específicamente del capitalismo, en tanto que la modernidad se refiere a la idea de que las sociedades pueden decidir su futuro. Históricamente, se trató del paso de los Estados más o menos teocráticos, de las ideas fatalistas, de la monarquía, a la posibilidad de que los seres humanos puedan pactar y construir su futuro, a las repúblicas y a la ciudadanía.

Esto se refleja en la secularización de la vida política y cotidiana, con vigencia del pluralismo religioso, ideológico y político. En este sentido, la democracia es el sistema político en el cual el pueblo soberano, respetando su diversidad que puede expresarse políticamente, decide su propio orden y construye su derecho a una autonomía personal y grupal[4].

Quijano considera que la profunda causa de las históricas crisis de la democracia en América Latina, tiene justamente que ver con la falta de modernización, lo que, traducido al caso paraguayo, podría decirse que era muy difícil el mantenimiento del Estado liberal regido por la Constitución de 1870, pues mientras la normativa estaba pensada (o copiada) para una sociedad de iguales[5], regían relaciones semi esclavas y serviles de explotación de la mano de obra. Lechner muestra que, en cambio, pueden darse también procesos de modernización económico-social sin modernidad y, entonces, aparecen situaciones de despotismos. Concretamente él analiza el progreso capitalista que se produjo durante la dictadura de Pinochet en Chile.

En el caso paraguayo, la apertura política iniciada en febrero de 1989, significó un gran salto a la modernidad. Ello se refiere, no sólo a la vigencia de libertades públicas, sino sobre todo, a la organización plural de la sociedad. Por primera vez en la historia paraguaya, se ha podido organizar, proponer, exponer, disentir, prácticamente sin limitaciones, como puede leerse en los artículos referidos a la participación política, al derecho de reunión y organización y al de derechos laborales. Es más, incluso el ejemplo de la posibilidad de superar la crónica corrupción del Estado paraguayo, fue la capacidad de fortalecer a la institucionalidad electoral y a garantizar elecciones competitivas.

Sin embargo, la prolongación del estancamiento económico y la crónica deficiencia en la administración de justicia, junto a la falta de expresiones políticas del centro hacia la izquierda, llevaron lentamente a la reproducción de la cultura política proveniente de la dictadura y del manejo tradicional del poder en el Paraguay.

---

4 Bareiro, Line y Jane Clough Riquelme, "Nuevas voceras de la ciudadanía plena", en Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de género, Cuadernos Latinoamericanos de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, IULA/CELCADEL, N° 26, pp. 17-38. También editado como cuadernillo por el CDE, Asunción, 1999 y en Siu, Dierkxsens y Guzmán (compiladores) Antología Latinoamericana y del Caribe Mujer y Género. Período 80-90, Volumen II, UCA, Managua, 1999, pp. 275-312.

5 La igualdad en el sentido de la modernidad se refiere a que las personas diferentes, pertenecientes a distintas clases sociales, sexos, etc, tienen el mismo valor, pueden tener el mismo poder y ser escuchadas de igual manera (definición de Marita Santa Cruz, Isegoría Nº 6; Madrid).

Las partes y el todo

Las democracias de la región, se enfrentan a los problemas antes señalados, pero también a algo que trasciende la contigencia y tiene que ver con la idea misma de pluralismo. Concretamente, un sistema democrático reconoce la existencia de una diversidad de ideas, intereses, liderazgos en la comunidad política. Para dirimir pacíficamente los derivados del deseo de gobernar un país, o un departamento o un municipio, se han desarrollado mecanismos de competencia leal, que permitan la manifestación de la voluntad popular.

Sin embargo, el hecho de que una de las partes, aquella que gana la mayoría de votos que expresan la voluntad ciudadana, es la que debe gobernar al todo. Ciertamente, es difícil suponer que la parte seleccionada para gobernar por un tiempo pueda superar totalmente su deseo de favorecer a su sector. La institucionalidad democrática moderna se caracteriza por la disminución del poder del *ore*, que ha ganado, sobre todo por encargarse de los problemas del conjunto de la población.

En el Paraguay, una de las causas de la corrupción y de la discriminación política, es justamente la vigencia de la cultura del *orekueté*, planteada por José Nicolás Morínigo[6]. Se trata concretamente del trasplante de la cultura comunitaria al manejo de lo público, del Estado y sus bienes.

En este caso, el manejo de los bienes y el poder público, se dedican a beneficiar sobre todo al grupo que ha ganado, al sector, a la parte que gobierna. Sin embargo, en algunos campos, el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos ha conseguido logros para el conjunto de la población. Los más importantes se refieren a la estabilidad macroeconómica y al reciente crecimiento económico del país. Ciertamente, es posible argumentar que toda la región crece, que el crecimiento del Paraguay es solamente una especie de reflejo de ese crecimiento y que no hay redistribución. Puede ser cierto, pero es la primera vez que nos va mejor económicamente en las dos últimas décadas y un importante problema es que fue la oposición la que impidió la entrada en vigencia del impuesto a la renta personal, alargando todo lo posible el reinado de los impuestos indirectos, que como bien se sabe, profundizan las desigualdades, si son los únicos generalizados.

■ *Políticas públicas, entre la gracia, la naturaleza y las emergencias*

La modernidad implica que las instituciones públicas se rijan por las leyes acordadas por las instancias democráticamente electas y que desarrollen políticas para garantizar los derechos y obligaciones. Ciertamente, hay algunos campos en los que tradicionalmente se han desarrollado políticas, como es el caso de la educación.

6 Morínigo, José Nicolás, "La práctica del orekuete como matriz de la discriminación política", en Bareiro, Line (compiladora), Discriminaciones, Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social del Senado, Comisión de Derechos Humanos y de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, UNFPA y CDE, Asunción, 2005.

Sin embargo, en otros campos, la ausencia de políticas, la no construcción de las mismas, incluso en casos en los que se han aprobado planes, es realmente grave. Un caso especialmente grave para la vigencia de los derechos humanos es que en el Paraguay, simplemente, no existe una política de empleo. Es más, no hay ninguna institución encargada de desarrollar esas políticas. Tradicionalmente se ha pensado que el Viceministerio de Trabajo podría ser la institución que lidere la construcción de las políticas de empleo. Pero para ello tendría que haber un cambio radical en los recursos disponibles por el viceministerio que hoy cuenta solamente con un 4% del presupuesto del Ministerio de Justicia y Trabajo.

El segundo caso es el de la seguridad social. Siendo una de las políticas llamadas universales en otros países, en el Paraguay no llega al 15% de la fuerza de trabajo, la que cuenta con seguridad social efectiva. Es más, la cantidad de pensiones graciables que aprueba el Congreso Nacional, remite a que en la vejez las personas o logran de alguna manera la gracia del poder o mueren en la indigencia, ya que las jubilaciones son simplemente un privilegio.

El tercer caso se ha tratado en diversos artículos de este informe y tiene que ver con la emergencia como política. Ello es claro, en el caso de los pueblos indígenas.

La última que se ha tratado en el primer análisis conjunto organizado por la CODEHUPY, es la política de salud. La ventaja para ello ha sido contar con especialistas en la materia. Se ha visto que en salud hubo una clara incapacidad de generar los pasos que podrían crear las políticas. El dengue ha sido muy claro. Se contaba con datos desde hacía tiempo, pero no se diseñan o se abandonan las medidas que ya son conocidas y solamente se respondió cuando la gente ya se estaba muriendo, es más, cuando falleció por causa de dengue un conocido médico, que fue un importante político de la oposición. En ese sentido, la naturaleza se constituye en el gran remedio. Si hay por lo menos tres heladas, las larvas se mueren. Si no hiela, como fue el año 2006, debemos padecer epidemias como la del dengue.

Ciertamente, hay algunos avances, pero que son insuficientes para que puedan construirse las necesarias políticas. Por ejemplo, el Ministerio de Salud ha comenzado a dar datos que antes no difundía y llegó a reconocer nada menos que el aumento de la mortalidad materna. Por otro lado, una parte del funcionariado está interesado en el desarrollo de políticas y han apoyado directamente la aprobación de leyes, incluso polémicas, como la de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal, que finalmente fue rechazada de manera irrespetuosa por el Senado el pasado 15 de noviembre.

Sin duda, los estudios y movilizaciones ciudadanas son fundamentales para poner en agenda la falta de políticas de salud. El liderazgo principal ha sido de las mujeres de la Coordinadora de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI), de las de la Federación Nacional Campesinas (FNC) y de la Mesa Coordinadora de Organizaciones Campesinas (MCNOC). A

esta importante presión ciudadana, se debe sumar el constante monitoreo realizado por el Círculo Paraguayo de Médicos, el aumento de investigaciones sobre salud pública y la importante movilización por la vida de las mujeres, que levantó carpas y repartió información frente a centros de salud de numerosas ciudades del país.

Ahora bien, el círculo no termina de cerrarse, pues, aunque se firmen acuerdos o se saquen resoluciones, no se llegan a cumplir. En ese sentido, los acuerdos de la sociedad civil con las autoridades ministeriales, pareciera que corren la misma ruta que los convenios de derechos humanos, que se ratifican, pero nada se hace para hacerlos realidad.

Obviamente, hay casos más dramáticos que otros. Así por ejemplo, varios ministros y ministras de salud de la apertura política, han sacado resoluciones ordenando que las y los indígenas sean atendidos en los hospitales, centros y puestos de salud de todo el país. En un caso, incluso, se determinó que esa atención sea preferencial. Sin embargo, de manera reiterada se niega atención médica a la población indígena en el sistema público de salud. Comúnmente se les dice que tienen que recurrir al Hospital Indígena de Asunción, produciéndose un *apartheid* que lleva a la muerte a numerosas personas. Sin duda alguna, este es un caso de abierta discriminación, que debería documentarse adecuadamente y llevarse a las instancias nacionales e internacionales pertinentes.

■ *Nicanor pierde lo que más quiere y gana en todo lo demás*

El presidente Duarte Frutos quería ser reelecto; pero, constitucionalmente, las reelecciones presidenciales están prohibidas en el Paraguay. Lo intentó por todos los medios. Dedicó todos sus esfuerzos y energías a conseguir la modificación constitucional primero y la enmienda después. Ciertamente, en casi todos los países de la región se ha planteado el problema y así, por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, Colombia, Perú, pasaron de la prohibición a la aceptación de la reelección. Quienes sucedieron a los presidentes que plantearon la reelección, no volvieron al sistema de una sola elección.

Nicanor perdió en el 2007. No logró ni reforma ni enmienda y ya no será presidente. Por lo menos, no en el 2008.

Sin embargo, su liderazgo es notable en su partido, la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado). Las tres candidaturas más fuertes son de personas de su entorno más cercano, o de su riñón, como acostumbran a decir sus allegados.

Todos y todas esperaron hasta estar seguros de que la reelección era imposible. El primero en abrirse, fue su vicepresidente, Ingeniero Luis Alberto Castiglioni. Joven, con buena imagen, defensor de la modernización capitalista con capital extranjero y católico militante, Castiglioni se presenta como el CAMBIO, mientras alza criaturas y se alía con el símbolo del clientelismo en el Departamento Central, Julio César Velásquez. Intentó

liderar a la disconformidad colorada contra Nicanor y no lo logró. En su momento, estaba dispuesto a aliarse con los niños del stronismo, pero solamente algunos se quedaron con él. Ha encabezado las encuestas desde el inicio de las mediciones, pero se ha ido acortando la distancia con su principal adversaria.

Blanca Ovelar de Duarte, tiene como mérito para la ciudadanía haber sido una buena ministra, la mejor evaluada. Ocupó la cartera de Educación y Cultura en los dos últimos gobiernos (González Macchi y Duarte Frutos). Ese es justamente el aspecto que le da buena imagen pública y que se utiliza en su contra para la ANR, le falta "conscripción" partidaria[7] y no recibía a los líderes de base, ni les daba puestos de trabajo. Es la candidata del actual presidente y con una campaña multimillonaria, utilizando los recursos del Estado (como todos los candidatos en el país que manejen algún recurso público) y teniendo como jefe de campaña extraoficial, pero muy activo al mero Nicanor Duarte Frutos. Como a éste le fascina competir, lo que se evidenció porque en todo su gobierno nunca dejó de estar en campaña electoral, se candidató como primer senador por la lista de Blanca Ovelar. Impresionante. Encontró un hueco jurídico, pues la letra de la Constitución no prohíbe explícitamente que el presidente de la República se presente a otro cargo electivo y por lo tanto, ni siquiera figura entre las personas que deben renunciar a sus cargos seis meses antes de las elecciones. Lo que hará Duarte Frutos es renunciar a la senaduría vitalicia, si fuese necesario.

El tercer candidato relevante es José Alberto Alderete, antiguo *alter ego* del presidente. Se trata de su amigo, compañero de causa desde que ambos estaban en la universidad y junto a Cristina Muñoz, Rafael Jacobo y otros/as, formaban parte del movimiento liderado por Ángel Roberto Seifart, entonces joven diputado colorado crítico al stronissmo. Cuando éste fue vicepresidente, Muñoz pasó a ser ministra de la mujer y Duarte viceministro de educación. Después vino la debacle del seifarismo y cada cual buscó su espacio, pero Alderete y Duarte Frutos nunca se habían separado hasta ahora. Es más, tanta era la confianza entre ambos, que fueron cómplices en la violación de la Constitución cuando Duarte Frutos ganó la presidencia de la ANR y, pese a la prohibición constitucional, la ejerció por una sesión y se la traspasó luego a Alderete. Nunca se sabrá qué más se prometieron mutuamente, pero el quiebre se produjo cuando Duarte Frutos decidió que *su* candidata era Blanca Ovelar. Por la candidatura, Alderete terminó aliado al nieto de Stroessner y al hijo de quien fuera secretario privado de éste Mario Abdo Benítez. Según las encuestas, en un lejano tercer lugar.

La última candidatura en danza, es la del ingeniero Ibáñez, aliado con los hijos de Luis María Argaña, también enojados con Nicanor por cuotas de poder futuras. Convencidos de su derecho al liderazgo por herencia,

7 La conscripción partidaria figura como condición en los Estatutos de la ANR para candidatarse por el partido. Es parte del lenguaje militarista de esta agrupación política y en términos civiles significa haber tenido militancia partidaria.

se embarcaron en una aventura electoral que probablemente terminará sepultándolos.

En síntesis, todas las candidaturas provienen del nicanorismo, pero Nicanor mismo no logró su objetivo de volver a candidatarse para la reelección. Fortalecido, formó su movimiento interno llamado Movimiento Progresista Colorado y apostó que la continuidad se de con una mujer de perfil de gestora estatal y sin gran manejo del partido, pues para eso está el propio Duarte Frutos, que aprovechando el hueco jurídico y se postula como candidato a senador nacional. Por lo menos ese es su plan.

■ *La posible alternancia en el 2008*

Todo parecía señalar que se produciría una alternancia en el 2008. El Partido colorado viene gobernando el Paraguay, en alianza con militares, desde hace muchos años, y solo, en la transición. Se esperaba que como en otros casos, una vez generadas las leyes de elecciones competitivas y las condiciones para ello, el coloradismo perdiera el poder. Sin embargo, lo que ha pasado es que pese a sus malos candidatos, los colorados han ganado las elecciones de 1993, de 1998 y de 2003.

El entusiasmo estuvo marcado porque el obispo Fernando Lugo encabezó encuestas de popularidad política. Muy por encima de todos en las encuestas, Lugo fue rodeado, buscado, solicitado por tirios y troyanos. Hasta Nicanor se entusiasmó, si Lugo le apoyaba para el cambio constitucional que impedía su reelección, él le apoyaría para eliminar las disposiciones que prohíben las candidaturas de ministros de cualquier religión.

Ya no se tenía un solo candidato providencial sino dos o tres: el mismo Duarte, Lugo y Oviedo. La libertad de este último, fue finalmente la carta de triunfo para la división definitiva de la oposición.

Fieles a su tradición de resignar todo liderazgo, los liberales le nombraron a Fernando Lugo como candidato, a cambio de ejercer la vicepresidencia. La Concertación de toda la oposición pasó rápidamente a expulsar a oviedistas y patriaqueridistas, y una Alianza Patriótica de la mermada oposición propuso a Lugo –que se afilió a la Democracia Cristiana como candidato– a un liberal como vicepresidente y después cada partido o grupo que apoya a la Alianza, deberá pugnar con listas propias para las diputaciones, senadurías, gobernaciones y concejalías de juntas departamentales.

■ *Posibilidad y pérdida de presencia política de la izquierda*

El 7 de marzo, mujeres dirigentes de la CONAMURI, de la MCNOC y de la ONAC, realizaron un análisis de coyuntura. En ese momento, su lectura fue que había una posibilidad de cambio más allá de la alternancia entre partidos burgueses y defensores del mismo orden social. Más concretamente, planteaban la posibilidad cierta de que la izquierda tuviera finalmente una expresión política propia, que defendiera los intereses del

campesinado pobre, de los pueblos indígenas, de las trabajadoras y trabajadores y de los sectores urbanos pobres.

Las dirigentes analizaron que en los años de apertura política que han seguido a la caída de la dictadura del Alfredo Stroessner en 1989, la izquierda no ha logrado hasta ahora una participación en el Congreso Nacional. En tanto que, según ellas, la derecha paraguaya tiene dos grandes bloques en este momento. Por una parte, está la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado), que gobierna el Paraguay desde 1946.

Ha sido el partido de la dominación militar, el que llevó adelante el operativo Cóndor, el que sostuvo a la dictadura de Alfredo Stroessner y al mismo tiempo, el que gobernó la transición. Es decir que hay una continuidad en el manejo del poder del Estado por parte de un mismo partido que tiene un poderoso aparato en todo el país.

Identificaban como la otra expresión de la derecha paraguaya, a Concertación Nacional. Este grupo, conformado por los partidos con representación parlamentaria, tiene como plan principal el desplazamiento de la ANR del gobierno y pasar a ser gobierno. No implica de manera alguna una posibilidad de cambio que lleve a una Reforma Agraria, ni a un cambio en el modelo agroexportador de soja transgénica, ni a una industrialización del país. Su único programa es la alternancia en el poder.

La esperanza de cambio se daba por la emergencia de Fernando Lugo y su vinculación al movimiento Tekojoja, integrado por personas de izquierda que se vincularon tanto al espacio clasista como a la concertación. Pero se vio que tanto la izquierda como la Concertación, precisan de Fernando Lugo, pues no cuentan con ningún liderazgo que tenga un grado tan alto de popularidad como el ex obispo. Este ganó su prestigio justamente por defender los intereses del campesinado, pero no es claro lo que haría de ser gobierno.

Las dirigentes campesinas identificaron tres grandes espacios de la izquierda en el Paraguay en ese momento. Paraguay Pyahurä, vinculado principalmente a la Federación Nacional Campesina, que no se plantea una participación con candidaturas propias en el proceso electoral para el 2008. El segundo espacio era el Bloque Social y Popular, en el que participa la dirigencia obrera clasista y también Tekojojá. El tercer espacio es el de la Alianza Patriótica Socialista, integrado por la Concertación Popular Socialista, el Partido Comunista Paraguayo, el movimiento Sin Techo, Comuneros, el PUP y la Plenaria política campesina e indígena.

De todas maneras, las mujeres campesinas, obreras, indígenas, pobladoras de barrios populares de las ciudades, fueron concientes de que un avance de la izquierda no significa automáticamente que serán incluidas las mujeres líderes, que defiendan al mismo tiempo intereses de clase e intereses de las mujeres pobres.

Meses después, en CODEHUPY se tomó como base ese análisis y poco quedaba de las posibilidades de articulación efectiva de la izquierda, por lo que parecería que en el sistema político habrá mas o menos la misma

representación. Es más, los colorados habían conseguido incluso dividir a la oposición y el espacio se había estrechado.

En todo caso, una de las derivaciones más interesantes de todo el proceso fue lo relacionado con el debate sobre el Estado laico. A pesar de ser el Paraguay un Estado aconfesional, ha seguido funcionando como paraconfesional católico. Así se ha argumentado cada vez que se descalificaron posibles avances legislativos en materia de autonomía sexual y de libre decisión de la reproducción.

Muchos católicos, incluyendo a algunos obispos, no ocultaron su desobediencia a la prohibición que el Vaticano impusiera a Lugo para hacer política. Lo más interesante fue que el nacionalismo colorado afirmó que es el Vaticano el que decide si alguien sigue siendo ministro de la iglesia o no, mientras que el liberalismo y una parte del catolicismo plantearon que hay que proteger los derechos constitucionales y en el Paraguay, existe la libertad de tener o no un cargo, pertenecer o no a una asociación. Independientemente de las razones jurídicas, es probable que llegado el momento, la ANR impugne la candidatura de Fernando Lugo.

■ *El debilitamiento del organismo electoral*

Decidamos, campaña por la expresión ciudadana, organizó periódicos análisis de coyuntura. En ellos emergió la preocupación por el deterioro de la credibilidad de organismo electoral.

No es para menos. La institución que organiza y juzga las elecciones por mandato constitucional, es la Justicia Electoral dirigida por el Tribunal Superior de Justicia Electoral. Su credibilidad había llegado a ser alta, por la depuración de padrones y la confiabilidad de los resultados electorales.

El sistema de control recíproco fue la base misma del funcionamiento de un organismo asentado como árbitro en un ámbito altamente conflictivo, pero que había optado por la transparencia. Sin embargo, los conflictos entre los más altos magistrados llegaron a tal nivel que los tres ministros llegaron a insultarse a través de los medios masivos de comunicación. El detonante fue el despido de un funcionario encargado de la cuestión informática cuya destitución fue promovida por liderazgos de la ANR.

La tensión fue tan grande, que en un momento determinado no se sabía si era mejor para el proceso electoral que los tres ministros renunciaran o esperar que, aunque los ministros se detesten, no se impida la limpieza electoral y el respeto a los resultados. La señal de que, pese a los pedidos de Juicio Político para los ministros Dendia y Morales, los liberales optaban por la confianza, fue la aprobación de la ampliación presupuestaria.

La sociedad civil comenzó nuevamente a levantar sus mecanismos de control electoral como Sakä, Iniciativa para la Transparencia Electoral en desuso durante las pocas elecciones en las que el organismo logró una alta legitimidad.

■ *Las internas partidarias*

En el momento en el que se presente este informe, ya se sabrá quién acompañará a Fernando Lugo como vicepresidente. El 9 de diciembre se realizarán las internas liberales y podrían ser o el senador Carlos Mateo Balmelli o el hasta hace poco gobernador del Departamento central, Federico Franco. A este último le favorecen las encuestas, pero el aparato partidario apoya a Mateo.

La gran final política del año serán las internas del partido colorado el 16 de diciembre. Todo parece indicar que quien salga electa/o allí, asumirá el próximo 15 de agosto.

En el año 2007 hubo un continuo movimiento de actores políticos, que llevó a pensar en una posibilidad de cambio, pero al final, apareció nuevamente la solidez de la actual estructura de poder político, lo que parece indicar la continuidad del continuismo. Ojala nos equivoquemos.

De la recuperación económica a las pérdidas y a los proyectos de inversión-integración

Lila Molinier
Tape'a

En la coyuntura económica anual, se destacan, por un lado, los resultados positivos del producto interno bruto (PIB) a fines del 2006, por cuarto año consecutivo, así como de las exportaciones y otros indicadores que muestran la relativa recuperación, tras la crisis del 2002. Por otro, las pérdidas a causa de la temporada de sequía, heladas e incendios que afectaron a una gran cantidad de familias campesinas, al sector ganadero y forestal, así como los grandes ríos nacionales, parques nacionales y áreas protegidas en su biodiversidad, de ocho departamentos geográficos, y que marcarán un antes y un después en el proceso de empobrecimiento campesino y de destrucción de gran parte del ecosistema nacional.

Por otra parte, el impulso a la producción y comercialización del biodiesel y del etanol, las marchas y contramarchas de los procesos de integración del MERCOSUR y de la Comunidad Suramericana de Naciones, y las expectativas no cubiertas por la política económica nacional.

■ *La recuperación de la producción de bienes y servicios*

Las estadísticas económicas oficiales, dentro de sus limitaciones, muestran que el 2006 fue el cuarto año de recuperación del producto interno bruto, al crecer en un 4,3% respecto de 2005; y en 2,8% promedio anual acumulativo entre 2003 y 2006, después de más de una década de estancamiento[1].

La recuperación de la producción está vinculada principalmente con la recuperación de los servicios (comunicaciones, electricidad y agua, comercio, finanzas, gobierno general, servicios de las empresas) después de la crisis del 2000. Igualmente, con la expansión de la ganadería, orientada a las exportaciones, por la recuperación de los mercados externos desde el 2004. En cambio, el crecimiento logrado por las actividades agrícolas (1,2%) habría sido insuficiente para recuperarse de la crisis del 2005 (-5,2%), situación que, en lo que va de 2007, se vio agravada por los efectos de las heladas, la sequía y los incendios, lo que afectará también en forma importante a la ganadería, la producción forestal y de la madera manufacturada, entre otros.

Mientras, las estadísticas de fines del 2006 y principios del 2007 consignan un desempleo abierto del 6,7% (182.006 personas de 10 y más años de edad), en que, 27 de cada 100 buscan el primer empleo. El promedio de desempleo es mayor (13%) entre la población de 15 a 24 años, y entre las mujeres (17%) frente al de los varones (10%) del mismo rango de edad. Además, la subocupación afecta a 24 de cada 100 personas (656.710 personas de más de 10 años de edad), es decir, a los que trabajan menos de 30 horas a la semana o ganan menos del salario mínimo. Más de un millón ochocientas mil personas permanecen inactivas (40 de cada 100 personas en edad de trabajar), y en su gran mayoría, dependientes de las 2.553.640 ocupadas. Sólo 43 de cada 100 se halla activa (ocupada o subocupada) y de ellas depende el otro 57% de la población, conformada por los niños de 0 a 9 años, y personas inactivas y desempleadas. Esta frágil estructura del empleo en Paraguay ha variado muy poco en los últimos años de la recuperación económica, y se sigue esperando y buscando oportunidades de trabajo e ingreso propios.

De ahí la gran cantidad de emigrantes observada últimamente, hacia el gran Buenos Aires (en Argentina) y hacia España, principalmente, a pesar de la recuperación de la producción referida. De hecho, la migración al exterior y las remesas enviadas a familiares residentes en el país, han funcionado como un mecanismo de contención económica importante, aunque genera graves problemas familiares y sociales. La emigración por causas económicas es una realidad histórica en el Paraguay, pero su visibilidad y consideración actual es mayor a través de los medios de comunicación masiva y en los contextos institucionales, como las escuelas, en relación con niños y niñas afectadas por la ausencia de sus madres y

1 Los datos referidos y sus respectivas fuentes, se hallan sistematizados en un cuadro inserto al final.

padres; y en la proliferación de las empresas de servicio de transferencias y cambio de monedas.

El origen de las remesas y su monto, indican el cambio operado en los últimos años en el destino de las emigraciones de paraguayos y paraguayas, pues España aparece en el primer lugar, seguido de los Estados Unidos y la Argentina. En el 2006, sumaron más de 100 millones de dólares norteamericanos, mientras que a junio del 2007, ya suman 88 millones, según las estadísticas del BCP, que no incluyen las remesas ingresadas por medios informales, estimado en cifras que triplican los registros[2].

Por su parte, el salario mínimo legal vigente desde abril de 2006, de 1.219.795 guaraníes, ha sido ajustado recientemente en octubre en un 10% y rige principalmente para el sector privado. En la coyuntura anual analizada, también tuvieron ajustes de sueldos y salarios, el personal médico y de enfermeros del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y del Instituto de Previsión Social; el personal docente del Ministerio de Educación y Cultura, de las universidades públicas y un sector de funcionarios del Poder Judicial. Este ajuste se explica por los bajos salarios públicos, la inflación graduada y desigual de los precios de los bienes y servicios básicos en el último año y de su aumento en el segundo semestre, por lo cual el nivel de inflación interanual de septiembre 2006 a septiembre 2007, ha llegado al 10,1%, margen que en realidad no es confiable para analistas económicos[3] y los gremios de trabajadores y trabajadoras.

De hecho, tampoco es convincente el enfoque cuantitativo-monetarista que prima en la explicación de la inflación y de las medidas asumidas para su control, en particular desde el BCP, según la cual, la suba de los precios de los bienes y servicios está en directa relación con la cantidad de dinero en circulación, por el aumento de la demanda de consumo e inversión que el hecho implica. Esta interpretación, supone una oferta estática, lo cual es discutible desde todo punto de vista, pues todo proceso de inversión dinamiza, tanto la demanda como la oferta de bienes y servicios, y dentro de este proceso, caben arbitrar medidas de políticas que organicen e impulsen el aumento de la oferta, sobre todo en una economía tan necesitada de reactivación, de creación de empleo y de generación de ingresos para la población en edad de trabajar, con capacidad laboral. Además, el control de la cantidad de circulante y la compensación de las fluctuaciones de las divisas en una economía sumamente abierta, del orden del 77% en el 2006[4], sigue sin ser debatido según los diversos escenarios posibles, las alternativas, y los objetivos de la estabilidad relativa de los precios.

2 Si bien las migraciones a la Argentina son más numerosas, el monto, la frecuencia y la modalidad informal de los envíos de las remesas hacen que aparezca en tercer lugar.

3 La desactualización de la canasta de bienes y servicios que sirve de base a la estimación de la variación del índice de precios al consumidor, así como la propia toma de datos son los fundamentos de dicha desconfianza (Diario Última hora, serie de artículos página Economía, mes de agosto 2007).

4 El coeficiente de apertura económica interna al exterior se obtiene de la suma de las exportaciones y las importaciones, dividido por el PIB del año considerado.

Economía, ambiente, cultura y política

En el contexto de la sequía y las heladas que afectaron al país en la temporada otoño-invierno del presente año, así como los incendios propagados desde fines de agosto, en forma intencional, según lo reportaron los Bomberos Voluntarios y la Secretaría Nacional del Ambiente (SEAM), se ha generado un proceso de destrucción sólo parcialmente dimensionado por los sectores afectados, las instituciones estatales y la sociedad paraguaya en su conjunto[5].

¿Por qué la práctica tradicional de quemar los pastizales y malezas a fines del invierno, para renovar los campos, se ha salido de los límites de las estancias ganaderas y chacras campesinas en el presente año?; ¿por qué han sido atacadas las estrategias de conservación de la biodiversidad y los recursos forestales causando la destrucción de los parques nacionales y áreas protegidas de los departamentos afectados?; ¿por qué han sido incendiados y destruidos los sistemas productivos de pequeños campesinos y colonias mennonitas del Departamento de San Pedro? ¿quiénes lograron atacar en forma simultánea, intermitente, pero de manera sostenida durante los meses de setiembre, octubre e incluso noviembre, determinadas áreas de los departamentos de San Pedro, Concepción, Amambay, Canindeyú, Presidente Hayes, Alto Paraguay, entre los más afectados, y Guairá, Caazapá e Itapúa en menor medida?. Son preguntas que la Fiscalía General del Estado está obligada a responder en el proceso que inició con la imputación de los actores de la provocación de incendios, pillados *in fraganti.*

Por otro lado, ¿por qué ha sido tan limitada la respuesta del Gobierno, además del retraso con que reaccionó para declarar las zonas de emergencia y para asumir los hechos?; ¿por qué las organizaciones intermedias no reaccionaron ante tan dramática situación detonada y propagada en forma intencional? De hecho, el proceso político preelectoral de las internas y alternativas partidarias, siguió su curso acelerado, sin inmutarse ante el desastre. A su vez, fue llamativa la ausencia de las instituciones y organizaciones intermedias, que salvo excepciones,[6] tampoco expusieron capacidad de respuesta. Mientras, la intervención de la comisión estatal, formada por la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), la Secretaría Nacional del Ambiente, el Servicio Forestal Nacional del Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Fiscalía General, se mostraron insuficientes y rebasadas por la magnitud de los hechos.

---

5 *Respuesta a sequia, incendios, temporal.* Secretaria de Emergencia Nacional<http://www.sen.gov.py/>; Secretaria del Ambiente (SEAM) <http://www.seam.gov.py>; Cuerpo de Bomberos voluntarios del Paraguay: <http://www.bomberoscbvp.org.py/> ; ver también: "*avance del fuego*" en ABC Digital [En línea]. 11de septiembre del 2007. Disponible en: <http://www.abc.com.py/articulos.php?fec=2007-09-11&pid=356609&sec=4>[consulta: 26nov.2007]

6 El Círculo Paraguayo de Médicos hizo recomendaciones públicas sobre las medidas de primeros auxilios a ser administradas a las víctimas de los efectos del incendio por los medios de comunicación masiva, y la iglesia católica, organizó una campaña de recolección y distribución de víveres, *Unidos contra el hambre*, a través de la red de la Pastoral Social, desde fines de septiembre.

Una vez declarada la emergencia nacional, la cooperación internacional aumentó. Tanto la bilateral (de los gobiernos de Venezuela, Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, España, Taiwán y Corea) como la multilateral (Naciones Unidas, Unión Europea, BID, Comisiones de Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja), sumaron sus aportes en 1.600.000 dólares estadounidenses y 1.530.000 euros, así como en equipos, vehículos y asistencia técnica, por valor de 1.093.314 dólares estadounidenses, y en medicamentos y alimentos de valor no estimado[7].

No obstante estos considerables recursos adicionales, disponibles para enfrentar los efectos y generar capacidad de respuesta en las instituciones públicas encargadas, las movilizaciones de las familias campesinas afectadas por las pérdidas y el hambre; y el propio informe de la SEN de fines de octubre (había logrado llegar con la asistencia directa a sólo el 66% de los damnificados), son muestras de la débil capacidad de respuesta que se ha logrado instalar ante los desastres.

En cuanto a las pérdidas, los primeros cálculos refieren al menos a ocho personas fallecidas, entre ellas cinco niños indígenas; a cientos de personas adultas, adolescentes y niñas atendidas por efectos del humo, así como a cuantiosos daños materiales y a los ecosistemas agropecuarios y forestales de ocho departamentos del país.

Descriptores	
Departamentos afectados	Concepción, Amambay, San Pedro, Canindeyú, Alto Paraná, Pte Hayes, Boquerón, Alto Paraguay, y en menor medida Guairá, Caaguazú e Itapúa
Superficie total afectada	1.000.000 ha. a fines de setiembre, incluyendo campos agrícolas, pasturas ganaderas y parques nacionales de reserva forestal y de biodiversidad.
Familias afectadas	40.000 familias perdieron sus viviendas, cultivos de consumo y de renta
Pérdidas forestales y fauna silvestre	• Especies nativas de lapacho, urundey, cedro, guatambú, monte alto, medio y bajo, recuperable en treinta años. • Madrigueras, nidos y nichos ecológicos de la fauna silvestre.
Pérdidas estimadas	30.000.000 de dólares norteamericanos según estimaciones preliminares

Fuente: Diario Última hora, varias ediciones de setiembre de 2007.

Sin duda, la situación económica, social y ambiental generada, va a marcar un antes y un después de los incendios, al tener efectos duraderos en la vida y el clima del país, con las pérdidas y daños que afectan a la gran zona tropical y subtropical del norte y centro, tanto de la región Oriental como de la Occidental o Chaco. Además, la sequía ha afectado fuertemente los grandes ríos Paraguay y Paraná, así como sus afluentes, que disminuyeron su caudal al mínimo, dificultando y aumentando en torno al 40% el costo del transporte de mercaderías de producción nacional hacia el mercado interno (productos agropecuarios, cemento) y externo, de las

7 Ver: www.sen.gov.py, Cuadro de donaciones.

exportaciones e importaciones, entre éstos últimos, el gasoil, que fue racionado. Igualmente, la producción y suministro de agua potable para las zonas urbanas de mayor concentración poblacional.

Una vez más, la carencia de sistemas de previsión y reducción de riesgos, aunada a acciones malintencionadas, ha significado un alto costo social, ambiental y económico, que viene a sumarse a los efectos de la adopción de modelos de producción que atentan contra el ecosistema nacional a gran escala, como son la deforestación, la erosión, el desgaste y contaminación de los campos agrícolas, y de los cauces de arroyos y ríos. La pregunta inquietante es si la crisis desatada, será asumida como una oportunidad por los sectores políticos y sociales para superar los vicios del sistema económico en relación con el ambiente, para revertir sus causas y efectos.

■ *El impulso a la producción del biodiesel y etanol*

Con luces y sombras, el Gobierno nacional ha dado impulso a la producción del biodiesel, así como un mayor estímulo para el etanol, que es producido y utilizado a escala nacional desde hace más de 10 años. Entre las primeras, se destacan la versión ajustada del *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de los Biocombustibles en el Paraguay*, integrado con la modificación de la Ley de Fomento a los Biocombustibles (2005), su reglamentación (Decreto del Poder Ejecutivo, 2006), así como la redefinición de roles y funciones de las instancias del Ministerio de Industria y Comercio dentro de dicho marco legal[8].

Igualmente, la organización y ejecución de la *Semana del Biocombustible*, del 20 al 25 de mayo, y dentro de la misma, del Seminario Internacional *Biocombustible Paraguay – Brasil: Integración productiva y oportunidades de negocios* (21 y 22 de mayo), para cuya apertura se contó con los presidentes de Paraguay y Brasil[9]. El Seminario avanzó en la presentación y búsqueda de apropiación de la información técnico-industrial y económico-comercial-financiera de los planes, programas y proyectos públicos para el corto y mediano plazo, en articulación con el sector privado, la inversión extranjera, y la cooperación técnica y financiera regional e internacional, en la perspectiva del largo plazo, al igual que de la incorporación de los mecanismos de desarrollo limpio (MDL)

En la actualidad, en la producción del etanol (alcohol absoluto extraído de la caña de azúcar, por destilación) existen en el país siete ingenios: esta capacidad industrial instalada, establece la oferta para un mercado de la caña de azúcar que está orientado en un setenta por ciento a la producción del azúcar y treinta por ciento a la del etanol, en la actualidad.

8 En el marco del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), la Subsecretaría de Industria contiene a la instancia encargada de administrar la política de la producción bioenergética, la Dirección de Biocombustible; la Subsecretaría de Comercio cuenta con la Dirección General de Combustibles, y como organismos autónomos vinculados se encuentran la empresa estatal PETROPAR y la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), que ha integrado la Mesa Sectorial de Biocombustibles, con 30 instituciones y organizaciones involucradas (octubre de 2006).

9 Ver:www.mic.gov.py

Mientras que en la producción del biodiesel, se han instalado dos plantas industriales a partir del sebo bovino con capacidad instalada de 18.000 m^3/año, y estarían siendo estudiados otros quince proyectos de inversión, incluyendo la extracción a partir de semillas de cereales y oleaginosas. La información técnica presentada en el Seminario también aportó claridad en cuanto a los niveles de rendimiento y rentabilidad en la producción del aceite, según la materia prima utilizada y los productos residuales obtenidos en su proceso. Pues, la rentabilidad de la inversión también depende de la torta o *expeller* así como de la glicerina, obtenidos tras la extracción del aceite, ambos productos con un mercado interno y externo establecido, y en permanente crecimiento. En efecto, el rendimiento potencial de la producción del aceite es por ejemplo de 420 litros por hectárea, si se extrae de la soja, el doble si es extraído del tung, el triple si es del tártago y cinco veces más si se utiliza el coco, para mencionar rubros agrícolas nacionales. Esta información también es fundamental para establecer los criterios para prevenir la competencia entre la producción de la materia prima e intermedia para el consumo humano y animal, frente a la producción del biocombustible.

Un paso clave en la estimulación para la producción del biodiesel es la decisión de la empresa estatal Petróleos Paraguayos (PETROPAR) de establecer un precio estable, así como la compra y acumulación de la totalidad de la producción nacional, para permitir la mezcla del dos por ciento con el gasoil desde el 2008, con criterios validados en la etapa experimental actual. No obstante, esta medida es insuficiente si se considera la necesidad de resguardar la producción de alimentos y evitar la competencia desigual con el biodiesel, dada la libertad en la comercialización de la primera frente a la protección estatal de la segunda.

En otras palabras, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el MIC, entre otros, deberán establecer medidas que también estimulen la producción de alimentos, propiciando la organización de su mercado de oferta y demanda interna y externa, así como la promoción de los rubros de extracción del biodiesel a partir de materias primas de mayor rendimiento, que no sirven para el consumo humano, o son excedentes y desperdiciados (sebo bovino a gran escala, derivado de la industria de la carne para el mercado interno y sobre todo, para la exportación).

Además, deberán propiciar los rubros agrícolas, forestales y ganaderos para la producción del biodiesel que están vinculados con la producción de los pequeños y medianos productores, como los son el tártago, coco y algodón.

Entre las sombras se encuentran, por un lado, la histórica debilidad de las instituciones públicas ante la polémica y presión mantenida por los sectores privados oligopólicos (unos pocos vendedores) que buscan obtener ventajas extraordinarias, sea alrededor del precio de los combustibles, la importación directa del gasoil para un mercado deformado por el histórico subsidio indiscriminado de su precio, actualmente afectado, y la corrupción en la cadena de la producción y comercialización. Igualmente, por la búsqueda de ventajas económicas extraordinarias por el lado de la falta

de incorporación de los MDL y la consecuente contaminación ambiental, con un alto costo para el sostenimiento de los recursos naturales afectados. Según el Plan, la SEAM es la encargada de evaluar los proyectos de inversión para otorgar el Certificado de cuidado Ambiental, así como de monitorear su implementación, estableciendo medidas disciplinarias ante su incumplimiento. También, está pendiente la integración del sistema de control de calidad del producto en atención al consumidor, que incluye, además de la institución encargada, los indicadores de monitoreo y criterios de evaluación[10].

Por otro lado, de mantenerse la debilidad institucional en el sector, se encuentra la amenaza que significará la inversión intensiva en la producción del biodiesel y el etanol (vinculada con la búsqueda de la rentabilidad del capital a gran escala, integrada al circuito del Brasil – Estados Unidos para el etanol), para el mercado de la producción y consumo de alimentos a escala nacional, así como para los límites de los ecosistemas, a través de los daños por agotamiento de los suelos y contaminación de los residuos industriales del aire, suelos y cursos de agua[11].

■ *MERCOSUR y la Comunidad Suramericana de Naciones*

Los avances en la integración de Venezuela como quinto socio pleno del MERCOSUR, así como del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM), han sido frenados y desacelerados en los dos últimos semestres por la falta de sanción legislativa de los compromisos firmados por los poderes ejecutivos de Brasil y Paraguay. Más allá de los aspectos políticos e ideológicos que los medios de comunicación nacionales e internacionales destacan como factores explicativos de la desaceleración del proceso, vinculados con los conflictos generados por el liderazgo de Hugo Chávez, presidente de Venezuela, los factores económicos en juego tienen un peso específico considerable que debe ser analizado en todas sus dimensiones.

En el caso de la integración energética en la Comunidad Suramericana de Naciones, por ejemplo, la II Reunión de Ministros de Energía (Isla Margarita, Venezuela, 17 de abril de 2007) ha avanzado en ratificar los principios rectores de la I Reunión (2005), de la Declaración de Presidentes sobre la Integración Energética Suramericana (Cochabamba, 9 de diciembre de 2006) y en la creación del Consejo Energético Suramericano, integrado por los ministros referidos, que deberá presentar sus propuestas de lineamientos de estrategia, del Plan de Acción, y del Tratado Energético de Suramérica que serán discutidos en la III Reunión[12]. En otras palabras, los avances están en relación con la formulación de los marcos normativos e

10 El Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN), vinculado con el MIC, es el responsable de este eje de acción, e integra la Mesa Sectorial.

11 Justamente en mayo, la visita del presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, al Brasil, y la firma de un convenio para la producción y exportación del etanol, había cambiado las piezas de la integración energética del proyecto de Integración Sudamericana de Naciones, liderado por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez.

12 www.comunidadandina.org

institucionales para la integración energética que considera la diversificación de las fuentes y los recursos energéticos de la región, la articulación de la acción y gestión de las empresas estatales y de las privadas, su financiamiento, y un mercado a escala subregional que posicionará estratégicamente a ésta ante el mercado integrado del norte. El Congreso Nacional no parece ser el foro adecuado para debatir y concertar esta política de integración subregional, por lo menos no en el contexto preelectoral en el que se halla el país en el presente año. Sin embargo, por lo que se ha visto en el punto anterior, el Poder Ejecutivo ha avanzado en la propuesta de la integración energética del biocombustible, del etanol en particular, con el Brasil, y es probable que en dicho marco se incorporen la inversión brasileña y trasnacional, en el corto plazo.

¿Cuál es el lugar y el papel que le tocará desempeñar al Paraguay dentro de la región y en particular en la integración bioenergética con el Brasil? ¿Se repetirá la historia de la relación desigual de inversión, producción e intercambio de hidroeléctrica de Itaipú y de la colonización brasileña de la zona Este y Noreste? ¿Cuáles son los beneficios para el país, en cuanto a la inversión, el empleo, los salarios y los beneficios sociales para la fuerza de trabajo, el desarrollo tecnológico e industrial, el comercio, y el ambiente?

Por otra parte, la coyuntura anual fue particularmente rica en cuanto a las reivindicaciones paraguayas hacia la renegociación de los tratados de Itaipú y de Yacyreta, que fueron planteadas por los sectores políticos, profesionales y medios de comunicación críticos en forma sistemática y sostenida, vinculadas con la necesidad de mejorar la perspectiva del desarrollo equitativo y sostenible a nivel nacional y regional, misión imposible en el marco de la relación desigual e injusta existente, amarrada por ambos tratados. Por su lado, el Gobierno nacional se integró a procesos de negociación con el Brasil y la Argentina, en torno a las deudas en ambas empresas binacionales, los pagos adeudados por el Paraguay según los acuerdos firmados por los gobiernos anteriores (como el factor de ajuste vigente en el caso de la Itaipú), lesivos a los intereses nacionales, y las propuestas de "solución" de los gobiernos vecinos bajo la presión de la crisis energética de sus propias economías, y con vistas a asegurar las actuales condiciones para el futuro. Si se compara el ingreso que el Estado paraguayo recibe anualmente de la Itaipú, (entre 294 y 365 millones de dólares norteamericanos en 2005 y 2006, respectivamente) con los más de 3.500 millones[13] que le corresponderían si el Brasil pagara la energía cedida a precio de mercado en lugar del precio de costo actual, se puede dimensionar el interés de los sectores económicos brasileños de seguir sosteniendo invariables las condiciones actuales. Tanto el canciller brasileño Celso Luiz Nunes Amorim, como el presidente Luiz Inacio "Lula" Da Silva, de visita en Paraguay (noviembre 2006 y mayo de 2007, respectivamente) negaron toda posibilidad de renegociación del Tratado de Itaipú, en base a los complicados trámites que demandaría, pero, a cambio, se

13 Ver Canese, Ricardo, *La recuperación de la soberanía hidroeléctrica del Paraguay,* Sinergias y El ombligo del mundo, 2006, pp. 67 a 96.

comprometieron a mejorar las estimaciones de la deuda paraguaya y la promoción de inversiones brasileñas en el Paraguay.

"Por un MERCOSUR Social y Solidario"; "Al MERCOSUR también lo integra la gente", "Nosotros somos MERCOSUR", son las ideas fuerza que movimientos y sectores sociales han acuñado en el ya largo proceso de la participación democrática y popular, de construcción del sentido de identidad y pertenencia, dentro de lo que desde el origen fue un proyecto hegemónico de integración comercial del gran capital. Pero todavía está pendiente que las demandas y la participación de la ciudadanía, sean articuladas con la política exterior y regional del Estado, para integrar y sostener los intereses nacionales y regionales en la búsqueda de la justicia, y la competencia solidaria y no rival entre países socios.

■ *Cambios de ministros del área económica*

Los cambios de ministros del área económica en el primer semestre 2007[14] estuvieron, en general, asociados con el contexto de la coyuntura previa de las elecciones generales del 2008 y de las internas partidarias de diciembre de 2007, por lo que no se esperan cambios importantes en la política económica del gobierno en su último tramo. No obstante, algunos cambios son simbólicos: en el Ministerio de Hacienda terminó la "época de los mennonitas" con la salida del Ernst Bergen, ministro, y de Andreas Neufeld, viceministro de tributación. En este último caso, por fraude al Estado, compensado por la devolución del monto defraudado. El sucesor, ha generado confianza en el sector privado y en relación con la sostenibilidad de la reforma tributaria de 1991, profundizada por la ley de "Adecuación Fiscal" (2004), plataforma del Viceministro anterior. En el caso del Banco Central del Paraguay (BCP), la denominación de Germán Rojas, hasta entonces presidente del Banco Nacional de Fomento, terminó con la crisis institucional en la que se desempeñó desde sus inicios (mayo de 2006) la presidenta saliente, Mónica Pérez, al integrarse el Directorio Ejecutivo en forma plena. Otro efecto inmediato del cambio directivo en el BCP, fue en relación con la gestión de la política antiinflacionaria, al ser reducida la oferta de las letras de regulación monetaria a las opciones de plazo que van de 46 a 360 días, excluyendo las de 7 a 45 días que eran las más demandadas por su mayor rentabilidad y, consecuentemente, con lo cual se redujo el costo de dicha política.

No obstante, la fase inflacionaria del segundo semestre, y la gradual caída del tipo de cambio del guaraní frente al dólar, están desafiando fuertemente al nuevo Directorio del BCP, por su persistencia y la presión de la ciudadanía en el primer caso, y de los agro-exportadores en el segundo. Pero si la inflación ha llegado a un acumulado interanual del diez por ciento en setiembre, siendo un país totalmente dependiente de la importación de los derivados del petróleo, con precios internacionales en alza, y el dólar nor-

14 Nos referimos a los titulares del Ministerio de Hacienda y su viceministerio de tributación; de los ministerios de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio, y sus respectivos viceministerios. También fue sustituida la presidenta del Banco Central, Mónica Pérez, por Genaro Rojas, y totalmente integrado su Directorio Ejecutivo.

teamericano se encuentra dentro de una tendencia internacional a la baja, el BCP deberá analizar alternativas de medidas de política adecuadas al contexto y la coyuntura país, de mayor costo/efectividad que, por ejemplo, la compra esporádica del dólar en el mercado local.

En el caso del ajuste del salario mínimo legal, se debe considerar que no es un aumento del valor del salario, sino un ajuste respecto de la pérdida de su valor adquisitivo en el período, y que fue nuevamente rebasado por los aumentos de precios del combustible, los pasajes del transporte público, los precios de la carne vacuna, de los lácteos y los panificados, en el mismo mes de octubre.

El debate sobre la inflación ha logrado un consenso nacional e internacional, pues a nadie escapa a estas alturas del proceso económico nacional y regional, que la estabilidad de precios es un objetivo importante para la inversión de capital en todos los sectores del mercado, grande, mediano y pequeño, así como para los niveles de acceso al consumo de las familias, en particular de las mayorías de nivel socioeconómico medio y bajo.

Pero dentro de los factores internos y externos de la determinación de los precios, tienen un peso mayor los externos a la economía nacional, siendo totalmente dependiente de las importaciones de los derivados del petróleo, de numerosos insumos industriales y de bienes de consumo final. En el caso del precio internacional del petróleo, el aumento promedio en los últimos cuatro años ha sido más del doble; sus fluctuaciones mensuales son fuertes y han afectado los precios internos de los derivados importados, con efectos en cadena en los precios de los bienes, los servicios y las finanzas públicas debido al subsidio del gasoil. Asimismo, la determinación del tipo de cambio del guaraní frente al dólar norteamericano, al euro y a otras monedas regionales como el real y el peso argentino, tampoco dependen sólo de la demanda y oferta locales. En los últimos años, el ingreso de las remesas a familiares, también afecta el nivel del tipo de cambio del guaraní, al valorizarlo frente a las divisas y monedas extranjeras.

Otros aspectos no controlados por el BCP, son las inversiones ejecutadas por las empresas binacionales de Itaipú y Yacyreta, por lo que la estimación de la cantidad de dinero en circulación y de inversión controlable por la entidad rectora de la política monetaria y antiinflacionaria es bastante limitada, y no es raro que el nuevo presidente haya señalado como causal de inflación a dicha partida de la inversión pública que, por otra parte, es controversial al no estar sujeta a los controles del Congreso Nacional, más aún en la coyuntura electoral actual.

No obstante, en el marco del programa antiinflacionario ejecutado por el BCP, los recortes del gasto de inversión pública, tanto del gasto social como no social, han sido una constante, aunque también hay que considerar el monto no ejecutado por problemas en la gestión de los programas, entre los que se destacan los largos y tortuosos procesos de compra por licitación pública nacional o internacional.

En cuanto al gasto social, aunque aumentó por cuarto año consecutivo, el monto de gasto no ejecutado en el 2006 ha sido de 82 millones de dólares norteamericanos[15]. En este contexto, el superávit fiscal (saldo positivo entre los ingresos y los gastos públicos del presupuesto vigente), equivalente a 264,4 mil millones de guaraníes corrientes (unos 53 millones de dólares corrientes) no son recursos excedentes, sino, sumados a los recortes del gasto público, una imagen de la deuda social y económica que el Estado acumula.

La coyuntura 2006 – 2007 no ha sido aprovechada en cuanto a mayores definiciones en la política económica, a la que le falta diseñar e implementar un plan financiero presupuestario integral en función de sus objetivos de desarrollo humano sostenible, donde se incluyan y proyecten todas sus fuentes de ingreso, incluidas las provenientes de las hidroeléctricas y de financiamiento, interno y externo. Los ingresos provenientes de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyreta, aumentaron a 552,5 millones de dólares, monto nunca alcanzado por el crédito externo desembolsado y disponible en un año.

En efecto, los desembolsos del crédito externo (ingresados) han sido de 154,2 millones de dólares, pero el monto de los pagos en concepto de servicios de amortización e intereses ha llegado a 304,5 millones de dólares, con lo cual la transferencia neta de recursos remesados al exterior fue de 150,4 millones de dólares. Es decir, casi igual al monto ingresado, en un contexto en el que el saldo de la deuda externa pública disminuyó a 2.151,7 millones de dólares.

Por parte del sector privado, tampoco se ha avanzado en reconocer en forma objetiva el factor de arrastre del gasto y de la inversión pública, para articularse en forma organizada y eficiente con su demanda para el mercado interno. Con la vigencia actual de la Ley de Contrataciones Públicas, se han instalado nuevas exigencias para los proveedores, y para el propio Estado, pues el proceso requiere de mucha transparencia a la que no se está acostumbrado, por lo que los resultados positivos de dicho proceso se van a hacer esperar.

Igualmente, en cuanto a la política fiscal, no sólo son discretos, sino tienen un sentido regresivo los resultados del esfuerzo por fortalecer las finanzas públicas a través de la profundización de la reforma tributaria, con la implementación de la Ley de Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal (2004), aumentando las capacidades y los gastos del Ministerio de Hacienda para su administración, y disciplinando a los sectores económicos[16] y sociales a la formalización tributaria. Pues, los ingresos tributarios totales han aumentado 15% entre el 2005 – 2006, pero, en su composición, ha aumentado la incidencia del Impuesto al Valor Agregado

15 El gasto social total ejecutado en el 2006 fue de 792 millones de dólares. www.gastosocial.org.py, Boletín Nº 8, julio de 2007.

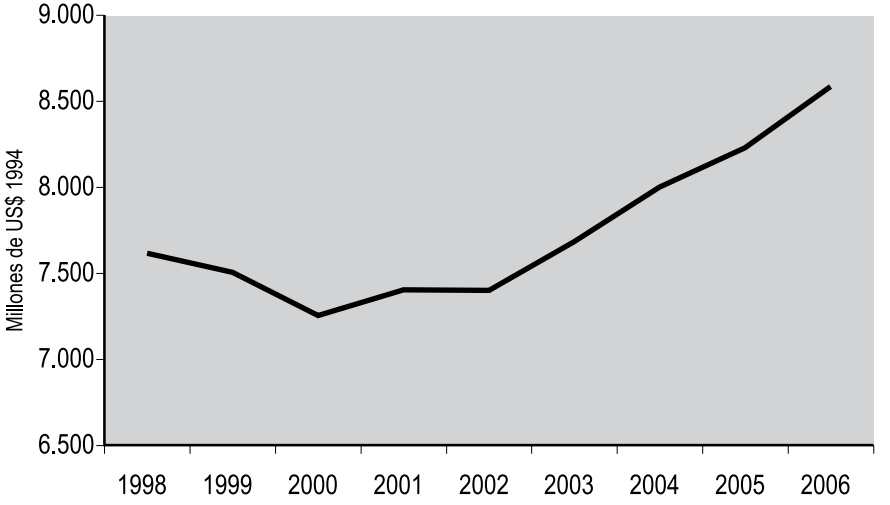
16 Aunque de hecho, el contrabando de importación a gran escala y el tráfico de drogas siguió aumentando como lo ilustran las crónicas de los diarios de Asunción.

(IVA), aplicado a los consumidores en general, mientras se redujeron los aplicados al comercio exterior y a la renta, es decir a las empresas[17].

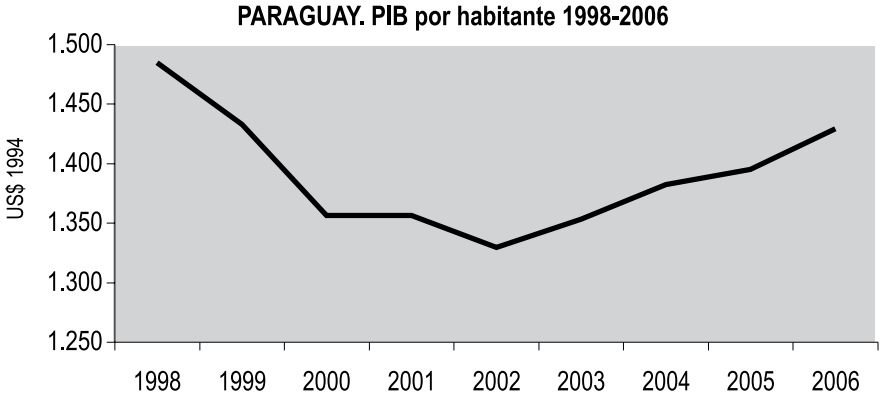
La desarticulación de las políticas económicas, en relación con las políticas sociales y el resto de las políticas públicas, inciden en la deficiencia de la intervención del Estado, en el manejo de los recursos financieros y en la ejecución de sus acciones, con un costo considerable para sus finanzas, por un lado, y por otro, en efectos contradictorios para la población mayoritaria, los sectores más pobres y de nivel medio.

Año	*PIB Millon US$ 1994*	*PIB x habitante US$ 1994*
1998	7.616	1.485
1999	7.503	1.433
2000	7.252	1.356
2001	7.401	1.356
2002	7.398	1.329
2003	7.682	1.353
2004	7.999	1.382
2005	8.228	1.395
2006	8.585	1.429

PARAGUAY. Producto Interno Bruto 1998-2006
En millones de US$ de 1994



17 En el 2006, el IVA aportó el 29% del total de los ingresos del Estado, mientras que el comercio exterior el 9,8% y la renta a las empresas el 10,5%, en un contexto en el que se volvió a prorrogar la entrada en vigencia del Impuesta a la Renta Personal.



Ejecución presupuestaria del Gobierno Central 2004 - 2006
Recaudado / Obligado

En millones de guaraníes corrientes y%

Ingresos y gastos	*2004*	*2005*	*2006*	*% Variación 2004-2005*	*% Variación 2005- 2006*
Ingresos	7.692.782	8.426.731	9.607.131	9,5	14,0
Tributarios	64,1%	64,9%	65,5%	11,0	15,1
IVA	25,2%	28,0%	29,0%	21,6	18,2
Comercio exterior	11,8%	10,1%	9,8%	-5,7	10,0
Renta	11,4%	11,6%	10,5%	11,0	3,3
Otros	15,7%	15,2%	16,3%	6,4	21,7
No tributarios	35,2%	34,7%	34,0%	7,8	11,6
De capital	0,7%	0,4%	0,5%	-36,9	47,4
Gastos	7.034.205	8.069.586	9.342.718	14,7	15,8
Corrientes	76,3%	77,0%	76,4%	15,8	14,9
Servicios personales	42,4%	41,3%	42,0%	11,7	17,6
Otros	33,9%	35,7%	34,5%	20,9	11,8
De capital	23,7%	23,0%	23,6%	11,3	18,7
Superávit	658.577	357.145	264.413	-45,8	-26,0

Fuente: BCP, Informe Económico, septiembre 2007.

PARAGUAY
Evolución de los precios internacionales promedio de los principales productos de exportación e importación
En dólares corrientes. Año 2002 - 2006 - feb 2007

Principales productos	2002	2003	2004	2005	2006	agosto 2007
Semilla de soja, tonelada	185,18	231,94	274,11	223,56	243,32	309,00
Fibra de algodón, tonelada	900,28	1.323,43	1.233,14	1.108,98	1206,59	1.241,47
Petróleo, barril	26,34	30,76	39,86	56,23	64,56	71,07

FUENTE: www.bcp.gov.py/gee/Informe Comercio Exterior, febrero 2007

PARAGUAY. Apertura externa
En miles de dólares

Año	***Exp + Imp***	***PIB***	***Coeficiente***	***Saldo***
	US$	***US$***	***apertura***	***BCB US$***
1991	2.012,5	5.844,8	34,4%	-538,3
1995	3.701,5	8.024,9	46,1%	-1.862,8
2000	2.919,7	7.100,0	41,1%	-1.181,0
2002	2.460,8	5.092,7	48,3%	-559,6
2004	4.284,3	6.972,6	61,4%	-1.031,1
2006	7.160,6	9.334,6	76,7%	-3.347,9

FUENTE: BCP, Boletin Comercio Exterior e Informe Económico

febrero de 2007

PARAGUAY. Indicadores de pobreza. Año 2005
En cifras absolutas y% sobre el total de población

Área de residencia	***Población pobre***	***% sobre el total***	***Población pobre extrema***	***% sobre el total***
Total país	2.230.202	38,2	902.294	15,5
Área urbana	1.332.572	39,4	392.158	11,6
Asunción	128.949	25,0	33.177	6,4
Central urbano	688.426	45,8	152.081	10,1
Resto urbano	515.197	37,7	206.900	15,2
Área rural	897.630	36,6	510.136	20,8

Fuente: DGEEC, EPH 2005

PARAGUAY	
Indicadores socioeconómicos 2006-2007 En guaraníes corrientes o constantes, dólares y porcentajes, según especificaciones	
Producto Interno Bruto (PIB). En millones de dólares corrientes (2006) 1/	9.289
PIB. Composición sectorial en porcentajes. Total Valor Agregado Bruto (2006)	100%
Agricultura, ganadería, forestales, caza y pesca	27,2%
Industria, construcción y minería	20,0%
Electricidad, agua y serv sanitarios, transporte y comunicac	10,3%
Comercio y finanzas, gobierno, viviendas y otros servicios	42,4%
PIB total.% de crecimiento interanual 2005-2006	4,3%
PIB por habitante. En dólares corrientes (2006)	1.553
Salario Mínimo Legal desde octubre 2007. En G corrientes	1.341.775
Indice del SML real enero-agosto 2007, año base 1980 = 100	124,8
Salario Mínimo Legal. En dólares al cambio de 1º.11.07 2007	282
Inflación acumulada a septiembre 2007 = 3.2% Inflación interanual 09.2006 a 09.2007 =	10,1%
Población total, estimado a febrero 2007 2/	5.946.471
Población económicamente activa (PEA) sobre poblac de 10 años y más (2006)	59,4%
Población económicamente inactiva (PEA) sobre poblac de 10 años y más (2006)	40,6%
Población ocupada como% sobre la PEA (2006)	93,3%
Desempleo abierto como% sobre la PEA (2006)	6,7%
Desempleo oculto (2006) 135.739 habitantes de 10 años y más	4,7%
Subocupados como% de la PEA (2006)	24,0%
Población pobre (2005)	38,2%
Pobre extremo (2005)	15,5%
Zona urbanas: Población pobre 39.4% // (pobre extremo 11.6%% (2006)	
Zonas rurales Población pobre 36.6% // (pobre extremo 20.8%) (2006)	
Departamento Central / urbano: población pobre 45.8% // (pobre extremo 10%) (2006)	
Exportaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2006)	1,906,4
Exportaciones registradas de bienes. Millones de dólares (al 31.08.07))	2.132,0
Importaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2006)	5.254,3
Importaciones registradas de bienes. Millones de dólares (al 31.08.2007)	4.161,3
Saldo comercio exterior de bienes. Millones de dólares (2006)	-934,6
Saldo comercio exterior de bienes, servicios y renta. Millones de dólares (2006)	-536,2
Saldo Cta Cte de la Balanza de Pagos. Millones de dólares (2006)	-102,2
Saldo Cta de Capital y Financiera de la BP. Millones de dólares (2006)	202,5
Ingreso de divisas de Itaipú y Yacyreta. Millones de dólares (2006)	552,5
Ingreso de divisas de Itaipú y Yacyreta. Enero a julio 2007. Millones de dólares	413,7
Saldo de la deuda externa pública a agosto 2007. En miilones de dólares corrientes	2.151,7
Servicio de la deuda externa pública.pagado en 2006. Millones U$	304,5
Desembolsos del crédito externo de enero-diciembre 2006.. Millones de dólares	154,2
Transferencia neta de recursos externos en 2006. Millones de dólares	-150,4
Transferencia neta de recursos externos a agosto de 2007. Millones de dólares	-167,2
Activos de Reservas Internacionales. Saldo a fines de agosto 2007. Millones de dólares	2175,8
Remesas familiares. Ingresos de divisas en 2006. En millones de dólares	100,6
Tipo de cambio nominal promedio, guaraníes x dólar a 1º noviembre 2007	4.750
Superávit fiscal (+) a diciembre 2006, en Mil millones de G	264,4
Sistema bancario: a agosto 2007. Tasas activas, promedio ponderado. En%	24,8
Tasas pasivas a septiembre 2007, promedio ponderado. En%	0,8
Intermediación bancaria a septiembre 2007. En%	24,0
1/ A precios del comprador. 2/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay que tienen el 2% de la población total.	
Fuente: Elaboración propia con base en www.bcp.gov.py/gee, Informe económico septiembre 2007, Comercio exterior junio 2007, y dgeec.gov.py/EPH 2006. Principales resultados.	

Ycuá Bolaños: la herida que no cierra

Ade Galeano
Asociación de Ongs del Paraguay - POJOAJU

Tres años después del incendio del supermercado Ycuá Bolaños, una de las mayores tragedias humanas en décadas en el país, a pesar de las vidas que se perdieron, los familiares y las victimas hasta ahora sólo han tropezado con múltiples obstáculos en el camino de una cada vez más lejana justicia y pronta reparación.

■ *Marco legal*

La Constitución Nacional establece que la República del Paraguay se constituye en Estado Social de Derecho. En su artículo 4º consagra que el derecho a la vida es inherente a la persona humana; afirma "que el Estado garantiza su protección" y agrega que "toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica (…)", a la vez que en su seguridad (Art. 9º).

Conforme a dicho marco constitucional, son también exigibles al poder público por ciudadanos y ciudadanas, el socorro en los casos de catástrofes y de accidentes (Art.68) y la indemnización justa y adecuada (Art. 39) por los daños o perjuicios de que fueren objeto por parte del Estado; bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el acceso a un recurso judicial efectivo para la reparación de sus derechos (Art. 25) forma también parte del haber jurídico de la ciudadanía.

■ *Introducción*

Entre las once y las doce horas del domingo 1 de agosto de 2004, se inició un incendio en el supermercado Ycuá Bolaños del barrio Santísima Trinidad de Asunción. Las informaciones de ese día señalaban que 364 personas fallecieron en el incendio –de las cuales hasta ese momento, nueve seguían sin ser identificadas– dejando además tras de sí 206 huérfanos y más de 500 heridos.

El supermercado había sido autorizado para su funcionamiento por las autoridades del Municipio de Asunción e inaugurado tres años antes del incendio. Abarcaba una superficie de 12.000 metros cuadrados, contaba con estacionamientos para más de 350 vehículos, además de oficinas y un restaurante.
El incendio se inició a las 11:25 a.m., cuando en el recinto se encontraban aglomeradas más de 800 personas. Según los primeros informes de los bomberos, se produjo una explosión en el sistema de gas de la cocina, que se propagó hacia el patio de comidas arrasando con las dos plantas del local, incluso el estacionamiento[1]. Testimonios de los sobrevivientes señalaron que eso provocó corridas hacia las salidas, mientras el recinto se llenaba de humo cada vez más y se producía un apagón. Los testigos también explicaron más adelante, que al llegar a las puertas quienes

1 El fuego se inició en la planta alta del patio de comidas. Fue a raíz de la combustión de grasas y carbonillas acumuladas en una desviación tipo codo en el tiro de la chimenea de la parrilla, a 45 centímetros del techo, por encima del cielo raso, debido al calor producido durante la cocción de productos cárnicos. Tras quemarse la grasa y la carbonilla, se gestaron temperaturas y gases calientes que provocaron desprendimientos de las uniones de soldadura, y se transfirió el calor al material aislante del techo. Dicho material, al estar expuesto a temperaturas superiores a 200 C, fue combustionado lentamente con el consiguiente aumento de la producción de gases calientes que fueron acumulándose entre el techo y el cielo raso. De este modo se inició el desprendimiento gradual del cielo raso en forma aleatoria, que produjo la entrada súbita de oxígeno, enriqueció el proceso de combustión y propagó el fuego rápida y violentamente hacia distintas direcciones. A su paso, el fuego fue quemando los distintos tipos de combustibles que halló hasta llegar al estacionamiento donde tomó los vehículos. Fuente: *Reporte Oficial del Ministerio Público*, trascripto en: < www.abc.com.py/ycua/>

pretendían huir de la catástrofe, descubrieron que éstas se encontraban cerradas, por lo que no pudieron escapar, quedando todos encerrados en una gran pira funeraria. Según declaraciones vertidas durante el proceso penal, existirían normativas dadas por los directivos de la empresa de cerrar las puertas ante incidentes o apagones de luz, para evitar que los clientes salieran sin pagar por sus compras. Específicamente fueron acusados de ordenar el cierre de puertas, los propietarios, Juan Pío Paiva y su hijo Daniel Paiva.

Para extinguir el incendio fue necesaria la presencia de más de 50 carros bomba y más de 1.000 bomberos, ayudados por miembros del Ejército y de la Policía. La extinción completa tomó cerca de cuatro horas, durante las cuales los primeros heridos fueron derivados a distintos hospitales de la capital, que se vieron superados por la magnitud de la tragedia. A solicitud de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el presidente de Brasil Ignacio Lula Da Silva, ordenó la donación de 30 a 50 respiradores mecánicos, mientras que Argentina por orden del presidente Ernesto Kirchner ordenó el envío de un avión Hércules con insumos, suministros y personal médico pocas horas después del desastre; asimismo, puso a disposición de Paraguay 50 camas UTI y 200 camas de internación clínica. Chile, por su parte, por orden del presidente Lagos, cooperó con un hospital de campaña, suministros médicos y médicos y enfermeras especialistas en quemaduras de COANIQUEM (Corporación de Ayuda al Niño Quemado)[2].

Tanta solidaridad de países vecinos superó a la magra gestión que habría de corresponder a las autoridades paraguayas ante lo sucedido, conforme se pasará seguidamente a examinar en cuatro ejes centrales: la responsabilidad administrativa, la ejecutiva, la judicial y por último la situación actual de las víctimas y sus familiares en el ámbito de la reivindicación de sus derechos humanos.

■ *Responsabilidad del Estado antes, durante y después de la tragedia*

La tragedia del Ycuá Bolaños Botánico, significó un grave atentado a la vida de las personas, no sólo por las muertes y la dificultad en la identificación de algunas de ellas que figuran hasta el día de hoy como desaparecidas, también por las secuelas que dejó en otras, afectándolas, posiblemente de por vida, en su salud física y psíquica, como también a la salud de familiares.

Las autoridades paraguayas, tienen responsabilidades que deben ser asumidas, como se indico al inicio de este articulo**,** la misma Constitución como la Convención Americana y varios otros tratados internacionales de Derechos Humanos, obligan al poder estatal a garantizar el derecho a la vida, a la integridad física, a la seguridad de las personas, incluyendo recursos judiciales efectivos frente a su trasgresión.

2 Citado en el informe del Ministerio de Salud de Argentina, 1 de agosto de 2004. *"Incendio Icuá Bolaños".*

El Estado es en materia de Derechos Humanos sujeto de responsabilidad objetiva, respecto a los actos y omisiones de sus agentes que incumplan la obligación de garantizar a la personas bajo su jurisdicción derechos como los de la vida, salud, seguridad e integridad física. Esta responsabilidad es exigible tanto ante tribunales locales en términos de indemnización, como ante organismos internacionales de jurisdicción subsidiaria como la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos, de caras a la *restitutio in integrum*[3].

Por otra parte, Soledad Villagra, ex secretaria técnica de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD) en Paraguay, afirma que "es un principio básico del Estado de Derecho que las autoridades no se encuentran por encima de la Ley y que su incumplimiento acarrea, además de responsabilidad para el Estado, responsabilidad personal para las mismas, respecto a la cual deben responder civilmente con su patrimonio y penalmente conforme la sanción que corresponda"[4].

El incendio del Supermercado Ycuá Bolaños, reveló que en Paraguay la ciudadanía se encuentra desprotegida en razón de un Estado ausente, que no adopta las medidas necesarias para asegurar los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas, en este caso a través de la evidente falta de fiscalización y control sobre lugares públicos, como en el que ocurrieron los hechos.

■ *Responsabilidad municipal*

Desde la inauguración del Supermercado Ycuá Bolaños, la Municipalidad de Asunción nunca realizó una fiscalización sobre el estado del edificio y el cumplimiento de las normativas vigentes. En declaraciones hechas a la prensa, en la semana del incendio, el intendente colorado Enrique Riera afirmaba que fueron cobradas las tasas de control contra incendios, pero que estos controles no fueron realizados. El supermercado sólo contaba con una habilitación provisoria, otorgada durante la administración del intendente liberal Martín Burt[5].

"La responsabilidad Estatal en materia de seguridad respecto a espacios públicos, no admite excusas, y en tal sentido existe normativa en el ámbito del Derecho Público Municipal y constituye una de las fuentes de exigibilidad de reparaciones a las víctimas del Ycuá Bolaños, frente a la Administración Municipal como entidad jurídica o a los funcionarios públicos involucrados", explica Soledad Villagra[6].

Luego del incendio, el concejal municipal de Asunción por el movimiento ciudadano independiente Asamblea de Asunción, Arq. Luís Alberto Boh, presentó el documento Incendio del Supermercado Ycuá Bolaños. Marco

3 Restitución integral.
4 Ver Revista Acción No. 278, *La Salud como Derecho,* Caso Ycuá Bolaños.; Pág. 9,
5 Ver: <http://www.abc.com.py/ycua>
6 Ponencia presentada en el panel debate "La responsabilidad del Estado en el incendio del Supermercado Ycuá Bolaños" realizado en el Memorial Mártires del Ycuá Bolaños el Lunes 30 de julio de 2007.

normativo municipal relacionado[7], en el que se presenta la normativa municipal vigente referida a cuestiones de seguridad y prevención contra incendios en los edificios. El documento señala que la Ley Orgánica Municipal 1294/87 destina varios artículos a la obligatoriedad de legislar y hacer cumplir normas de seguridad y prevención contra incendios, en el marco de las competencias y responsabilidades que les asigna a los municipios.

Es así que en el Capítulo IV 'Del objeto y la función municipal', se establece en el artículo 17 que "el Municipio tiene por objeto (…) la protección de la salud y la seguridad de las personas"; y en el artículo 18 dispone que "…son funciones Municipales: la reglamentación y fiscalización de los planos de construcción...".

Por otra parte, la misma Ley Orgánica Municipal legisla específicamente sobre el particular en su artículo 40, que "todos los edificios, según sea el volumen de la construcción, grado de habitabilidad, destino y zona de influencia, deberán contar con: 1) Protección preventiva, a través principalmente del control de instalaciones eléctricas de gas y de calefacción, y del uso de material inflamable (sic), 2) Protección pasiva o estructural, relacionada con la construcción de edificios, considerando la situación de éstos en orden, especialmente, a su resistencia al fuego, puertas contra incendios, cajas de escaleras, ascensores protegidos, escaleras de escape de incendio y helipuerto; 3) Protección activa, o capacidad para combatir siniestros, contando para ellos (sic) con equipos manuales y otros de mayor envergadura, instalaciones fijas, alarmas, detectores y capacitación del personal. La habilitación parcial o total de los edificios estará supeditada al cumplimiento de las condiciones establecidas en cada caso conforme a las disposiciones de este artículo".

En cuanto al accionar de la justicia frente a la administración municipal, al no haber antecedentes, el proceso penal seguido en el juicio de Ycuá Bolaños fue atípico. En el ámbito administrativo, no se logró el juicio político, a pesar de que, según la *Coordinadora de Organizaciones de Victimas, Familiares y Personas Amigas de Afectados del Ycuá Bolaños*, los concejales en aquel periodo habían presentado una sólida documentación de las investigaciones hechas.

Una cadena de inhibiciones a partir de recursos legales interpuestos por los accionistas del supermercado, generó el retraso del inicio del primer proceso penal cuya prosecución fue encabezada por el fiscal Edgar Sánchez. Los hechos fueron ventilados en tres causas dirigidas, respectivamente, contra los propietarios, el arquitecto constructor y las autoridades municipales. Esta última fue desestimada archivándose la denuncia contra los ex intendentes Martín Burt y Enrique Riera, siendo sólo procesados funcionarios de segundo y tercer niveles bajo actuaciones ya elevadas para juicio oral y público.

7 Luís Alberto Boh. *Incendio del Supermercado Ycuá Bolaños. Marco normativo municipal relacionado.* Junta Municipal de Asunción. Bancada de Asamblea de Asunción. Agosto. 2004.

El miércoles 7 de marzo del 2007, las Organizaciones de Víctimas del Ycuá Bolaños, reclamaron a la Municipalidad de Asunción la aprobación del dictamen Nº 1 de la Comisión de Investigación y Atención Integral a la Problemática del Ycuá Bolaños, que tenía como objetivo reabrir la investigación de la responsabilidad de los ex intendentes Martín Burt y Enrique Riera, sobre la inspección y control de seguridad, y el dinero del Municipio utilizado para el mismo.

La defensa de los Paiva alegó que las inspecciones municipales no se hicieron y que fueron falencias del constructor. Por otro lado, el arquitecto y constructor fueron imputados y el proceso ya está en el nivel de juicio oral, que tiene fecha para el mes de marzo de 2008.

■ *Responsabilidad ministerial*

Entre los hechos que estarían indicando la falta de preparación del Estado para enfrentar este tipo de tragedias, uno de los que cobraron mayor relevancia fue que la Secretaria de Emergencia Nacional (SEN) carecía de un plan de emergencia y tardó en reaccionar, incluso durante las semanas siguientes, en que continuó con improvisaciones. Los heridos fueron sacados por los bomberos sin la utilización de equipos adecuados ante las inhalaciones de gases extremadamente tóxicos y trasladados en condiciones precarias, en vehículos particulares y oficiales no preparados para urgencias – por ejemplo, patrulleras policiales .

En el ámbito del Ministerio de Salud Pública y de Bienestar Social, también los servicios hospitalarios colapsaron. La solidaridad de médicos y de servicios privados salvó en importante medida la situación. Parte de los heridos fueron atendidos en el Instituto de Previsión Social (IPS) sin ser asegurados, pero la mayoría fue trasladada a hospitales en condiciones extremadamente precarias, sin contar con respiradores, en patrulleras y vehículos particulares.

La lista de carencias en servicios que debieron estar presentes y no lo hicieron, es larga y engorrosa, pero como señalan las organizaciones de víctimas, la desidia del sistema de salud, pasado el primer momento, llevó a las víctimas y sus familiares a recurrir por sus propios medios a servicios de atención hospitalaria, dada la inasistencia a los sobrevivientes por el Estado.

En cuanto a la atención al aspecto psicológico, el Ministerio de Salud, a pesar de contar con un servicio de atención especializado, destinó sólo tres funcionarios para una cobertura que a los dos años ya fue retirada[8]. Hasta el presente, no ha previsto la atención psicológica de familiares y sobrevivientes, lo que debe ser subsanado ya que a lo largo de estos cuatro años se han dado casos de suicidios y muertes por depresión severa de algunos familiares de víctimas.

8 Fuente: *Coordinadora de Organizaciones de Victimas, Familiares y Personas Amigas de Afectados del Ycuá Bolaños.*

Las organizaciones de victimas, han señalado que existe una cadena de impunidad y desidia de diversos organismos estatales que no asisten a los sobrevivientes de la masacre.

■ *Responsabilidad Judicial*

Al poco tiempo de haberse controlado el incendio, las múltiples acusaciones apuntaban a que los dueños del supermercado habrían ordenado el cierre de las puertas para evitar robos, sin considerar la grave situación que se vivía. El propietario de la firma Juan Pío Paiva, su hijo Víctor Daniel Paiva y el guardia Daniel Areco fueron procesados. La investigación fiscal concluyó que, por orden de uno de los propietarios, Juan Paiva, e instrucciones refrendadas por su hijo Víctor, las puertas del local fueron cerradas provocando la tragedia. Todos ellos fueron detenidos y procesados por orden de la Fiscalía, acusados de "homicidio doloso agravado", con una expectativa de pena de hasta 25 años de cárcel.

En el año 2006, después de una larga investigación, se llegó a un extenso juicio oral y público que duró más de cuatro meses, en un recinto deportivo ubicado en instalaciones del Ministerio de Educación. Este juicio culminó, en primera instancia, el martes 5 de diciembre de 2006 con la lectura de sentencia del Tribunal compuesto por tres magistrados, cuando fue interrumpido. De la lectura de los votos de los tres magistrados se desprendía que dos de ellos encontraron que la fiscalía no logró probar la participación dolosa de los inculpados, cabiéndoles sólo responsabilidad como autores de "homicidio culposo", que tiene asignada una pena máxima de 5 años.

Dicha decisión provocó la reacción de víctimas y sus familiares que asistían al juicio, produciéndose graves incidentes, al considerarse que las penas eran muy bajas. Es así que mientras el último juez leía los fundamentos de su decisión, las víctimas y familiares de víctimas, saltaron de sus asientos y arrojaron las sillas contra los jueces, viéndose interrumpida la lectura de la sentencia. Este hecho fue argumentado por los querellantes para sostener que en este juicio no hubo sentencia, puesto que no se leyó completamente la decisión de los jueces y el proceso quedó interrumpido antes de su conclusión.

Las protestas salieron del lugar donde se realizaba el juicio, siguieron en las calles y en las oficinas centrales de la empresa Ycuá bolaños, donde la policía intervino dejando el grave saldo de más de 80 detenidos y 49 heridos de diversa consideración. Estas masivas protestas prosiguieron por varias horas, durante las cuales incluso el presidente de Paraguay Nicanor Duarte, declaró que las penas eran demasiado bajas y anunció que "hoy hubo una sentencia no adecuada a la realidad de los hechos y a su gravedad", además de señalar que "ya conversé con el fiscal general del Estado, solicitándole, con todo respeto, que pida que estos dos jueces se aparten del juicio". El camino judicial que debería haberse utilizado a continuación, era la apelación de la sentencia, la cual por la naturaleza de la tramitación judicial en Paraguay tendría que esperar para resolverse, entre dos y tres años.

Sin embargo, según declararon los representantes jurídicos de las víctimas, el proceso quedó interrumpido antes de su conclusión, aplicándose el articulo 374 del Código de Procedimiento Penal, que plantea que ante la interrupción por más de diez días el proceso cae y se debe dar lugar a un nuevo juicio. La Corte Suprema de Justicia de Paraguay, admitió esta tesis al rechazar los recursos de inconstitucionalidad contra la resolución que apartó de la causa a los jueces Helio Ovelar y Manuel Aguirre –quienes estuvieron a favor de calificar el hecho como homicidio culposo, no así la jueza María Doddy Báez, que estimó que existía dolo eventual– sosteniendo que no existió arbitrariedad ni violación a las garantías constitucionales. Dicha resolución de la Corte Suprema de Justicia, dio vía libre para la realización de un nuevo juicio que se inició el 8 de agosto.

Mientras se resolvían los incidentes dilatorios, el Tribunal de Sentencia, del caso, denegó un pedido de libertad que había presentado Juan Pío Paiva el 1 de agosto de 2007. Para las organizaciones de victimas, esta solicitud de levantamiento de la prisión preventiva fue interpretada como una provocación directa.

Finalmente, se instaló el tribunal y, como ya se dijera, el 8 de agosto del 2007 se inició la audiencia de juicio. Sin embargo, la defensa solicitó que se determinara el carácter del juicio, es decir, si el anterior había sido anulado o se estaba prosiguiendo con aquél y, debido a que el tribunal dispuso que los incidentes se resolverían al final de la audiencia, la defensa de Víctor Paiva y otros presentaron una solicitud de recusación contra los jueces, en base a una supuesta opinión previa sobre la nulidad del juicio, lo que provocó la suspensión de la audiencia, que generó pesar en las víctimas. Las víctimas protestaron por tal dilación, exigiendo la continuidad del proceso.

El juicio volvió a reiniciarse el 31 de agosto de 2007, continuando los debates sobre el tipo de homicidio provocado durante la tragedia. Debido a un incidente previo planteado por la defensa, el tribunal de sentencia determinó, finalmente, que se estaba llevando un nuevo juicio que no puede entenderse como un doble juzgamiento, ya que el anterior juicio quedó nulo por no haber concluido y por estar bajo conocimiento, en su conformación, de un nuevo tribunal.

Ante la libertad de Lino Oviedo, que sentara un precedente jurisprudencial en la materia, mediante resolución de un tribunal de apelación el 7 de septiembre del mismo año, Víctor Daniel Paiva recupera su libertad, pero con restricciones impuestas.

La reacción de las organizaciones que nuclean a las víctimas de la catástrofe, no se hizo esperar, y se manifestaron tanto en la sede del poder judicial como frente al único local que aún pertenece a la cadena Ycuá Bolaños y donde fija residencia Juan Pío Paiva, abriéndose una causa contra personas innominadas.

El 10 de septiembre, Juan Pío Paiva también recuperó su libertad y se espera que esta instancia del juicio culmine para mediados del mes de diciembre.

■ *Situación de las victimas y sus familiares en el ámbito de la reivindicación de sus derechos*

La Declaración Final de la II Consulta Latinoamericana y del Caribe de Defensores de Derechos Humanos[9], establece que "…los defensores y defensoras de derechos humanos son personas que actúan por su cuenta o colectivamente para contribuir a la eliminación efectiva de todas las vulneraciones de los derechos fundamentales de los pueblos y los individuos. Esto incluye la protección de los derechos económicos, sociales y culturales…;

En este orden, y delimitando conceptualmente el ejercicio de la defensa de los derechos humanos, la Declaración sobre Defensores de la ONU, es también señalada en su artículo 9:

> 1. En el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la promoción y la protección de los derechos humanos a que se refiere la presente Declaración, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, entre otras cosas, a:
>
> a) Denunciar las políticas y acciones de los funcionarios y órganos (…)
>
> c) Ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento y asistencia pertinentes para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En este sentido, y utilizando los parámetros internacionales antedichos, se debe situar el caso de una de las dirigentes de la Asociación de Familiares, Liz Torres, quien fue acusada por la defensa de los Paiva de recibir financiamiento externo para liderar las protestas de las víctimas en el marco de sus reclamos de justicia. Liz Torres es una de las sobrevivientes que estuvieron dentro del supermercado y también activa defensora de los derechos de las víctimas y sus familiares. Ante esto POJOAJU y sus redes, mediante un comunicado, señalaron que: "Los miembros de las ONGs y Redes que conforman POJOAJU, conocemos el calificado y solidario trabajo de Liz Torres. Fue presidenta del Consejo de Delegados de Pojoaju, delegada de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y Adolescencia (CDIA), y actualmente trabaja como miembro de la directiva de la reconocida organización *Callescuela*. Si bien su integridad no puede ser afectada por irresponsables motes de agitadora, nos vemos en la necesidad de manifestar nuestra indignación ante palabras tan ligeras como impunes".[10] Las organizaciones y redes de POJOAJU también expresaron en el mismo comunicado: "POJOAJU apoya el pedido de justicia para las víctimas del Ycuá Bolaños. No se trata de una justicia de izquierda ni de derecha, sino una justicia que responda al derecho básico y fundamental

9 Ciudad de Guatemala, 23 al 25 de Julio de 2002.

10 Comunicado de Pojoaju No más impunidad, ni protección a bienes materiales y económicos por encima del Derecho a la Vida, Asunción, 15 de diciembre de 2006.

que poseemos todas las personas y que requiere con urgencia el sentido de la dignidad humana en este país."

Luego del siniestro, se conformaron cinco organizaciones aglutinantes de las víctimas: la Coordinadora de Víctimas, Familiares y Personas Amigas de los afectados del Ycuá Bolaños; la Asociación de Víctimas del Ycuá Bolaños - Zeballos Cué; el Grupo de Familiares de Desaparecidos; la Asociación de Víctimas del Ycuá Bolaños; y la organización Ni Olvido, Ni Perdón. Luego de casi tres años y tras los incidentes del 5 de diciembre de 2006, dichas organizaciones se unificaron en una sola bajo el nombre de Coordinadora de Organizaciones de Victimas, Familiares y Personas Amigas de Afectados del Ycuá Bolaños.

Durante los protestas de ese día (5 de diciembre), hubo cientos de heridos, más de 80 detenidos[11]. Las redes y ongs de POJOAJU mediante un comunicado expresaron que: "Los graves sucesos ocurridos tienen la exclusiva responsabilidad del Poder Judicial, capturado por elites de poder económico y político que responden a intereses extra judiciales. El poder discrecional que detentan los jueces, que hace poco tiempo condenaron a ocho años a un ex presidente por un faltante de 300 mil dólares, y a los responsables de 400 muertes van a condenar solo a cinco años. Es decir, un caso de robo de dinero recibió mayor condena que un caso de 400 muertes de personas".

Durante el fin de semana del 16 al 18 de diciembre, las oficinas y consultorios de la Fundación Dr. Rivarola Queirolo (FUNDAR), organización sin fines de lucro que trabaja en el campo de la salud mental e integrante de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), fueron violentadas por desconocidos, quienes ingresaron y salieron del lugar dejando las puertas abiertas de par en par. Dentro de la casa se encontraron los distintos muebles de oficina, escritorio, cajoneras, bibliotecas, totalmente revueltos, con carpetas y biblioratos desparramados por el piso. Asimismo la computadora se encontraba encendida. Del lugar sustrajeron un televisor y un sobre con dinero destinado para abonar los servicios del mes. Fuentes de la investigación indicaron que por el modo de operar, los asaltantes estaban buscando alguna documentación. La fundación tiene a su cargo desde el 1 de Agosto de 2004, la asistencia psicológica a personas afectadas por la Tragedia del Ycuá Bolaños y ha participado activamente en el acompañamiento a sobrevivientes y familiares durante el desarrollo del Juicio Oral.

11 El destacado músico Ricardo Flecha quien siempre mostró un apoyo público a la lucha de las victimas fue brutalmente golpeado por fuerzas policiales. Ese día también un caballo de la Policía montada causa lesiones a Verónica Villalba dirigente de *Aireana* y fueron detenidos como supuestos responsables de los disturbios Fernando Rojas del *Movimiento de Objeción de Conciencia* y Eusebio Blanco de la organización Decidamos, todos reconocidos militantes y defensores de derechos humanos.

■ *El derecho a la indemnización*

La asociación de Victimas presentó el Anteproyecto de Ley de Solidaridad[12] del Estado para la indemnización y atención de las víctimas y familiares del incendio del supermercado Ycua Bolaños.

El articulo Art. 1º del anteproyecto señala que la ley será "…de carácter extraordinario y tiene por objeto establecer la obligación solidaria del Estado de indemnizar a las víctimas sobrevivientes y sus familiares y a los familiares de las personas fallecidas o declaradas como desaparecidas en el incendio del Supermercado Ycua Bolaños "Botánico", ocurrido en la ciudad de Asunción, en fecha 1º de Agosto del año 2004". El Art. 3º Establece que "la indemnización será otorgada a las víctimas del incendio y sus familiares y a los familiares de las personas fallecidas o desaparecidas, en los siguientes conceptos: a. Reparación económica, b. Asistencia sanitaria, c. Atención psicológica especializada, d. Atención psicopedagógica, e. Ayudas para estudio.

Esta ley de solidaridad apunta a beneficiar a todas las personas que han estado presentes en el Supermercado Ycua Bolaños "Botánico" al momento del incendio, los familiares de los fallecidos registrados y de los desaparecidos, las personas que han sufrido daños físicos, psicológicos, o psicofísicos y que se hallan registrados en los Centros Médicos donde han sido derivados o en consultorios privados, según el caso.

Las organizaciones de victimas en el mes de octubre del 2007 se reunieron con autoridades del congreso para impulsar la promulgación del proyecto.

Por otra parte, en medio del juicio que actualmente se celebra, uno de los abogados solicitó el levantamiento del embargo que pesa sobre los bienes de Paiva. Las Organizaciones de víctimas, a través de un comunicado señalaron que el abogado Oscar Tuma, quien gestionaba un acuerdo económico, desconocía el número de afectados por la tragedia, que supera a 642 personas y que no permitirían ningún tramite extra judicial. El 'adelanto' de 60 millones para cada víctima (aproximadamente 13.800 millones de guaraníes), ofrecido a un grupo de aproximadamente 230 afectados, si se dividiera entre las 642 personas afectadas y descontando los honorarios de abogados (20%) alcanzaría a sólo G. 20 millones por sellar la impunidad a los responsables[13].

Igualmente, señalaron que el acuerdo pretendido, sólo buscaba simular una acción para disminuir la condena o incluso el cambio de calificación de homicidio doloso por el de culposo.

---

12 El Anteproyecto fue elaborado por la Coordinadora de Víctimas, Familiares y Personas Amigas de Afectados por la tragedia de Ycua Bolaños, con el apoyo de la Asociación de Víctimas de Ycua Bolaños y el Grupo de Familiares de Desaparecidos, Financiado por Diakonia, en el marco del Proyecto "Apoyo aDamnificados del Incendio en el Supermercado Ycua Bolaños" POJOAJU–ALTERVIDA, con el acompañamiento del abogado Héctor Fernández y el asesoramiento de la Dra. Esther Prieto.

13 Cfr. Comunicado de la Coordinadora de Víctimas, Familiares y Personas Amigas de Afectados por la tragedia de Ycua Bolaños, octubre, 2007

■ *Conclusiones*

Lo ocurrido en Ycuá Bolaños ha sido, *prima facie*, consecuencia del actuar criminal consecuencia del actuar de los directivos de la empresa, que anteponen el lucro a la seguridad de las personas, pero es ante todo responsabilidad objetiva del Estado y sus agentes, así como consecuencia de una lógica de seguridad que garantiza primero la propiedad y después la vida de las personas, más allá de la Ley y de normas básicas de Derechos Humanos.

Esta tragedia sucedió poco tiempo antes del trágico incendio de la discoteca República Cromañón, en Buenos Aires, Argentina, el 30 de diciembre de 2004, lo que reforzó la exigencia de control por parte de los organismos municipales de los países de América del Sur, en cuanto a materia de seguridad en los recintos de acceso público.

Empero, la desidia de las autoridades nacionales y locales, en cuanto a atención y a hacer respetar las normativas de seguridad, y la vasta implicancia de la tragedia que dejo a familias destruidas y a barrios enteros diezmados en su población, han provocado nuevas víctimas entre los familiares y sobrevivientes de la tragedia, entre quienes en número creciente, se han dado ataques cardiacos, enfermedades psicosomáticas y/o suicidios.

Por ello, se considera fundamental, la adopción de medidas de urgencias, de reparación respecto a las víctimas, así como el establecimiento de garantías para que sucesos como éste no se repitan. Igualmente, es esencial la sanción a los particulares y funcionarios públicos involucrados, evitando de este modo la impunidad.

■ *Recomendaciones*

Más allá del resultado del proceso judicial en trámite – cuyo resultado habrá que evaluar en su momento -, quedan temas pendientes sobre las funciones que debió cumplir el Estado y se espera que las autoridades informen sobre los resultados de lo siguiente:

- Se debe priorizar los análisis antropológicos forenses de las nueve personas que continúan desaparecidas.
- La situación del personal empleado en los locales comerciales, en cuanto a las leyes laborales y de seguro social.
- La Municipalidad de Asunción y las de otros municipios, deben informar de las medidas tomadas o de los planes de prevención a ser implementados para evitar que hechos similares vuelvan a ocurrir.
- La Municipalidad de Asunción, también debe rendir cuentas sobre la parte de responsabilidad que le corresponde y sobre el trámite que abrió para identificar a los responsables.
- El Ministerio de Salud y Bienestar Social debe brindar asistencia a los heridos que actualmente necesitan tratamiento.

Derecho a la vida y al ambiente sano

¿Protección o amenaza de parte de las autoridades?

Maridí González Parini
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Se ha entendido el derecho a la vida, como prerrequisito fundamental para el disfrute de todos los demás derechos; por ello es importante analizarlo con un enfoque de integración con esos derechos protegidos y no sólo plantearlo como la obligación de evitar ejecuciones arbitrarias. En este sentido, debemos tener en cuenta que en Paraguay, la pobreza se presenta como un factor transversal en las tres formas de violación del derecho a la vida que se analizará más adelante; y a esto se suma una gran preocupación actual: las autoridades que deben garantizar este derecho son las primeras en conculcarlo.

■ *Introducción*

Marco legal e institucional

La Constitución Paraguaya garantiza y protege el derecho a la vida al establecer: *"El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Se garantiza su protección, en general, desde la concepción. Queda abolida la pena de muerte. Toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica, así como en su honor y en su reputación. La ley reglamentará la libertad de las personas para disponer de su propio cuerpo, sólo con fines científicos o médicos"* (art. 4).

En concordancia, este derecho se encuentra garantizado en numerosas disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, art. 6), la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, art. 4) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, art. 6)[1]. A la vez, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén do Pará) establece que "*toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos internacionales sobre derechos humanos; estos derechos comprenden, entre otros: a. el derecho a que se respete su vida"* (art. 4).

Tomando como base estos artículos, vemos que al Estado no sólo se le prohíbe ser cómplice de ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas de personas, sino, además, asume el compromiso de respetar la integridad física y psíquica de todas las personas, ya que tienen el derecho a que se respete su vida con todo lo que ello implica, incorporando así la atención y garantía de los derechos económicos sociales y culturales[2] y específicamente los mandatos de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que garantiza el derecho a la salud para las mujeres (art. 12)[3].

Así, el derecho a la vida no puede ser suspendido bajo ninguna circunstancia excepcional, sea de guerra, peligro público o emergencia, aunque

1 PIDCP – *Art. 6.1: El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. CADH – Art. 4. 1: Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente. CDN – Art. 6.1: Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.*

2 Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) – *Art. 11: Derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación (…); Art. 12: Derecho a la salud física y mental, inc. a) la reducción de la mortinatalidad y mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños; inc. b) el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; inc. d) la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.*

3 CEDAW – Art. 12: 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia. 2: Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación al embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

estas situaciones pongan en riesgo la misma existencia del Estado o la Nación, según lo establecen el PIDCP (art. 4.2), la CADH (art. 27.2), en concordancia con la Constitución Paraguaya (art. 281). Se ha entendido que el respeto al derecho a la vida es un prerrequisito fundamental para el disfrute de todos los demás derechos, ya que, de no ser respetado, estos carecen de sentido[4].

Determinar el alcance y el contenido de la protección del derecho a la vida es, en general, una tarea compleja. Principalmente, si reparamos en que el debate acerca de cómo y en qué medida se garantiza este derecho, está fuertemente marcado por posiciones y creencias filosóficas y religiosas respecto de las cuales, es, en ocasiones, difícil encontrar el punto de conciliación. La interpretación del artículo 4 de la CADH no escapa de esta complejidad. En principio, examinando el inciso primero del mismo, podría decirse que *"el derecho consiste exclusivamente en no ser privado de la vida de manera arbitraria. […] No podemos desentrañar el alcance y sentido de esta disposición sin tener en consideración que el artículo 1 de la Convención establece obligaciones a los Estados respecto de ese derecho, y que dentro de ellas la obligación de respetar impone a los Estados el deber de abstención, y la obligación de garantizar la ejecución de acciones que permitan el goce efectivo del derecho"*[5].

Paraguay ratificó sin reservas la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (Ley 933/96); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Ley 56/90) y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanos y degradantes (Ley 69/90).

Entendido como un derecho fundamental protegido por varios instrumentos de derechos humanos y por la Carta Magna, se pasa a presentar a continuación, el marco institucional en el país para su protección y a exponer tres formas de conculcación del derecho a la vida en Paraguay:

- 1) las ejecuciones arbitrarias, que afectan principalmente a dirigentes campesinos,
- 2) la mortalidad materna y mortalidad infantil, que afectan especialmente a mujeres adolescentes y adultas y a niños y niñas de escasos recursos, y
- 3) la desaparición forzada de personas.

En la protección del derecho a la vida, principalmente ante estas tres formas de conculcarlo, el país cuenta con el Ministerio Público y el Poder Judicial, por un lado; la fuerza pública (Fuerzas Armadas y Policía Nacional)

4 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Villagrán Morales y Otros* (Caso de los "Niños de la Calle"). Sentencia de 19 de noviembre de 1999, párrafo 144; *Caso Mirna Mack Chang vs. Guatemala.* Sentencia de 25 de noviembre de 2003, párrafo 152. *Caso Juan Humberto Sánchez*. Sentencia del 7 de junio de 2003, párrafo 110. *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" vs. Paraguay.* Sentencia del 2 de noviembre de 2004, párrafo 156, citados en *Informe Chokokue. Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay* (1989-2005). Codehupy 2007. Página 71.

5 Medina Quiroga, Cecilia. *"La Convención Americana: Teoría y Jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial".* Universidad de Chile, 2003.

y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, en el ámbito del Poder Ejecutivo, por otro lado; y, por otro más, la Defensoría del Pueblo y las comisiones específicas de las ambas Cámaras del Congreso en el Poder Legislativo.

La Constitución Paraguaya establece los deberes y atribuciones del Ministerio Público, que debe velar por el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales (art. 268, inc. 1). A la vez, la Ley Orgánica del Ministerio Público (1562/00), establece en concordancia con la Constitución en varios artículos, la función que debe cumplir como representante de la sociedad ante los órganos jurisdiccionales, para velar por el respeto de los derechos y las garantías constitucionales (Artículo 1)[6]. En la Constitución también se establecen las exigencias (ej.: profesionalidad) y funciones de la fuerza pública, conformada por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (Art. 173 y 175, respectivamente).

El Código Procesal Penal (Ley 1286/98, art. 298) se refiere a los principios básicos de actuación de quienes intervienen en una aprehensión o una detención, en acuerdo con los principios internacionales y los derechos consagrados en la Constitución y las funciones establecidas en ella para la fuerza pública.

■ *Ejecuciones arbitrarias*

Por ejecución arbitraria se entiende toda privación ilegítima de la vida, cometida por un acto u omisión, intencional o preterintencional, de agentes públicos o personas privadas que actúan con conocimiento, autorización o consentimiento expreso o tácito de las autoridades del Estado.

Se entenderá que la acción es ilegítima, cuando el uso de la fuerza y/o armas de fuego haya incumplido los requisitos de excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad. Se entenderá que la omisión es ilegitima, cuando la privación de la vida sobrevenga del incumplimiento de las obligaciones razonables de protección de las personas bajo custodia del Estado.

Así, los tres supuestos típicos de ejecuciones arbitrarias que se incluyen en las violaciones del derecho a la vida, que dan lugar a la intervención del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, y que forman parte de su mandato,[7] son:

"a) Las muertes causadas por los atentados u homicidios perpetrados por las fuerzas de seguridad del Estado o por grupos paramilitares, escuadro-

6 Además, entre sus funciones en materia penal velará en las causas en que intervenga, por la observancia de la Constitución Nacional y por el efectivo cumplimiento del debido proceso legal (Artículo 13 in fine). A su vez, el capítulo III de esta ley establece la defensa de la Constitución y del Estado de Derecho, que en el artículo 41 de la Defensa de la Constitución, señala: En las causas en que intervenga, el Ministerio Público velará por la supremacía de la Constitución y por la efectiva vigencia de todos sus principios y normas, así como por el respeto de las garantías y derechos en ella establecidos, utilizando todos los recursos y las acciones reconocidas por ley.

7 *Las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. Informe de la Relatora Especial, Asma Jahangir, presentado en cumplimiento de la resolución 2002/36 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/203/3, 13 de enero de 2003, párr. 8-9, citado conforme al *Informe Chokokue*, p. 81.

nes de la muerte u otras fuerzas privadas que cooperen con un Estado o varias o sean toleradas por él.

b) Las muertes causadas por el uso de la fuerza por agentes de la autoridad o por personas que actúen directa o indirectamente de común acuerdo con el Estado, cuando el uso de la fuerza no se ajuste a los criterios de necesidad absoluta y proporcionalidad.

c) Las muertes sobrevenidas durante la detención debido a la tortura, el abandono o uso de la fuerza, o unas condiciones de detención que pongan en peligro la vida".

Estos hechos constituyen *per se* violaciones manifiestas a las normas del derecho internacional de los derechos humanos, son actos ilícitos y generan responsabilidad internacional del Estado, el que se encuentra obligado a prevenir que estos hechos sucedan, a investigar y sancionar a los responsables y a proveer la reparación integral de las victimas[8].

Casos de ejecuciones arbitrarias. Informe *Chokokue*

En junio de 2007, fue presentado el Informe al Relator Especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, sobre las violaciones al derecho a la vida en contra de miembros y dirigentes de las organizaciones campesinas, en el contexto de la lucha por la reforma agraria en Paraguay (1989-2005), conocido como *Informe Chokokue*.

Según consta en este informe, se produjeron 75 ejecuciones arbitrarias y dos desapariciones forzosas de dirigentes y miembros de organizaciones de trabajadores y trabajadoras rurales, durante el período comprendido entre febrero de 1989 y junio de 2005, que corresponde al periodo de transición hacia la democracia. Entre los casos, figura el de una mujer con ocho meses de embarazo, que fue brutalmente golpeada por agentes policiales en una ocupación de tierras de *Ypekua* (departamento de Caaguazú); y, pese a haber sido derivada a un centro asistencial, perdió a la criatura de sexo femenino a consecuencia de los golpes recibidos.

El informe evidencia también que el 84% de los casos se concentran en los ejes Norte (departamentos de Concepción y San Pedro) y Este (Caaguazú, Alto Paraná y Canindeyú) de la región Oriental, incluidas las colonias Regina Mareco y Guido Almada I y II, lo que señala una coincidencia de las ejecuciones arbitrarias con las zonas de mayor conflicto campesino por el acceso a la tierra.

A los casos de ejecuciones arbitrarias registrados por el *Informe Chokokue*, corresponden 62 causas judiciales abiertas en investigación de los hechos. De éstas, 41 se iniciaron bajo la vigencia del procedimiento penal previsto por el Código de Procedimientos Penales de 1890, en tanto que 21, bajo el procedimiento del Código Procesal Penal de 1998[9]. Solamente en tres causas penales, fueron impuestas y cumplidas sanciones penales.

8 *Informe Chokokue. Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay (1989-2005*). CODEHUPY 2007, p. 81.

9 Op. Cit. Resumen ejecutivo.

En ellas, se condenó, coincidentemente, a un sicario, en cada caso hallado como único autor del hecho, sin que se determinaran responsabilidades en grado de coautoría, instigación o complicidad. En el resto de los casos, el resultado de la intervención judicial fue la impunidad. Esto evidencia la poca voluntad política, de parte de los sucesivos gobiernos nacionales, para cumplir con su obligación de promover la investigación y sanción de los hechos de ejecuciones arbitrarias ocurridas en el país.

En el Cuadro Nº 1 se presenta la cantidad de ejecuciones arbitrarias a campesinos, ocurridas desde 1989 hasta 2007 en los distintos departamentos del país. En el mismo se pueden observar dos cuestiones importantes: la primera, que en el 2000 se produjo el mayor número de atentados a la vida, principalmente en los departamentos de San Pedro y Concepción, donde se presenta el mayor conflicto por el acceso a la tierra**;** y la segunda, que en el actual gobierno del presidente Nicanor Duarte Frutos, sólo desde el año 2004 hasta la actualidad, se registran 19 casos de ejecuciones arbitrarias. Así, se demuestra la sistemática violación del derecho a la vida y la nula acción del Estado en su función de protector de los derechos humanos; consecuentemente esto genera el incumplimiento de la obligación de prevenir, investigar y sancionar estos hechos.

Cuadro Nº 1: ***Número de casos de ejecuciones arbitrarias a campesinos, por región o departamento y año (1989-2007).***

Región	Año																			Total
	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	Región
Concepción	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2	1	4	2	-	-	-	-	-	-	10
Amambay	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
San Pedro	-	-	-	1	-	1	3	-	-	1	1	4	-	1	1	1	-	1	2	17
Colonias*	-	-	-	1	-	3	2	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	8
Caaguazú	-	-	-	-	-	-	-	2	-	1	1	1	3	-	-	4	2	-	-	14
Caazapá	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	5
Itapúa	-	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	1	-	6
Ñeembucú	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Alto Paraná	-	2	-	1	-	-	-	1	-	-	2	1	-	-	1	-	2	-	-	10
Canindeyú	-	-	-	2	-	-	-	3	2	-	1	-	-	1	-	-	1	1	1	12
Paraguarí	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Cordillera	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2
Total Año	0	2	0	6	0	6	7	7	6	5	7	10	6	4	2	5	5	6	3	87

* Colonias Regina Marecos y Guido Almada I y II

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del *Informe Chokokue 2007*, actualizado con la base de datos del Informativo Campesino del CDE y base de datos de denuncias realizadas por la CODEHUPY.

Casos de ejecuciones arbitrarias posteriores al *Informe Chokokue* (junio de 2005 a setiembre de 2007)

- El informe Chokokue sistematiza los casos de ejecuciones arbitrarias ocurridas en el periodo de transición hacia la democracia hasta junio de 2005. Para el presente artículo se actualizan los datos hasta septiembre de 2007.

En octubre de 2005, se conocieron dos nuevos casos de ejecuciones arbitrarias a campesinos: El día 18, en horas de la tarde, apareció en un pozo el cuerpo de Adriano Medina, de 16 años, en la localidad de Iruña (departamento de Alto Paraná), quien había desaparecido el 30 de septiembre. El fiscal de Santa Rita, Julio César Yegros, dispuso la detención de los presuntos autores, pero estos fueron vistos dejar Iruña en una camioneta. Este hecho se suma al caso de Esteban Hermosilla, de 29 años, hallado el 10 de octubre semienterrado y totalmente desnudo en una estancia explotada en la zona de Curuguaty (Canindeyú). Había desaparecido el 9 de octubre. El cuerpo mostraba signos de haber sido golpeado hasta morir y de haber recibido un proyectil calibre 38 en el muslo derecho, según lo determinó el médico forense Daniel Cáceres[10].

Ya en 2006, el 23 de enero, el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) realizó la denuncia respecto de la muerte de Agustín Cristaldo Agüero, de 22 años, como consecuencia del abuso de las fuerzas policiales de la Comisaría de Mbuyapey (Paraguarí). El joven había sido detenido por no contar con cédula de identidad y en la patrullera camino a la Comisaría 8ª de Mbuyapey, fue agredido por sus captores, el comisario Estanislao Cáceres Cabrera, el suboficial 1º Carlos Andrés Rodríguez López y el suboficial 2º Raúl Franco López, todos pertenecientes a dicha comisaría; durante la agresión se produjo un forcejeo y los suboficiales resultaron levemente heridos con un arma blanca, esto generó la reacción del comisario Cáceres, quien desenfundó una pistola e hirió a Cristaldo Agüero en una pierna. Los policías fueron ingresados de urgencia al Centro de Salud de la localidad ubicado frente a la comisaría, y la víctima fue llevada al calabozo. Permaneció unos 20 minutos aproximadamente agonizando y sin recibir atención médica, finalmente, dio un fuerte grito y luego calló completamente. Agustín Cristaldo Agüero fue sacado del calabozo ya sin signos de vida. Lo arrojaron en la carrocería de la patrullera y fue trasladado al hospital distrital de Ybycuí, pueblo vecino, donde su cadáver fue dejado en la morgue[11].

Otro caso sucedió el 18 de agosto de 2007: fueron ejecutados arbitrariamente Cristino González de 48 años de edad y Pedro Antonio Vázquez de 39; y atentaron contra la vida de Crescencio González, y Juan González, de 18 y 16 respectivamente. El hecho sucedió en la Colonia San Vicente,

10 Datos del Informativo Campesino, CDE octubre de 2005, p. 11. Fuentes: Diarios Última Hora, 19 de octubre de 2005, p. 20; Diario La Nación 18 de octubre de 2005, p. 5; Diario Abc Color, 18 de octubre de 2005, p. 79.

11 *Comunicación Individual sobre el caso Agustín Cristaldo Agüero contra Paraguay,* presentado por la CODEHUPY a Philip Alston. Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Febrero de 2006.

General Resquín (Departamento de San Pedro). Las víctimas habían ido a cazar animales silvestres en los montes del establecimiento de la Agroganadera Aguaray S. A. y cuando regresaban fueron interceptados por tres "matones", quienes sin mediar palabras abrieron fuego contra ellos[12].

El último caso registrado es el de Antonio Almada, ocurrido el 26 de mayo, en el asentamiento Menno-kue, Yasy Cañy (Departamento de Canindeyú). El cuerpo de la víctima fue encontrado a orillas de la Ruta 10, a unos mil metros de su domicilio. En principio se informó que la causa de muerte fue accidente de tránsito. Sin embargo, los familiares denunciaron que la víctima fue torturada y asesinada, pues el cuerpo presentaba rastros de golpes, torturas (uñas arrancadas) y un orificio de bala en el cuello. Ante esta situación, dirigentes del Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) presentaron en junio un pedido de urgente intervención de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores; en paralelo, el agente fiscal Leonardo Cáceres (de la Unidad Nº 1 de la Fiscalía Zonal de Curuguaty), imputó a Luciano Benítez por homicidio, la causa se encuentra en etapa investigativa.

Ante la falta de control estatal y una sanción penal real, este tipo de hechos siguen sucediendo en el territorio nacional bajo la aquiescencia de un Estado, en general ausente en materia de seguridad; estas acciones configuran expresamente los supuestos típicos de ejecuciones arbitrarias que se incluyen en las violaciones del derecho a la vida.

Otros casos de ejecuciones arbitrarias: Caso Minga Guazú

En los principios básicos sobre el empleo de la fuerza se señala que *"los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego"* (principio 4) y que *"cuando el empleo de armas de fuego sean inevitables, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (…) reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana"* (principio 5, inc. b)[13].

Contrario a lo dispuesto en este marco legal, el 6 de mayo de 2007, en una vivienda ubicada en el kilómetro 20 Acaraymí, distrito de Minga Guazú (Departamento del Alto Paraná), se produjo un supuesto enfrentamiento entre la fuerza pública encabezada por el jefe del grupo Antisecuestro, Hermes Enrique Argaña y el fiscal Antisecuestro, Rogelio Ortúzar, acompañados por el juez de garantías de turno, Manuel Trinidad Colmán y efectivos de la Fuerza de Operaciones Policiales Especializadas (FOPE) y el Grupo Especial de Operaciones, y seis supuestos implicados a una banda de secuestradores identificados como *Rildo Ramirez, Julio César Gon-*

12 Gacetilla de prensa sobre la ejecución arbitraria a dos campesinos y denuncia ante la Fiscalía General del Estado, la fiscalía penal interviniente y las comisiones de derechos humanos de la Cámara de Senadores y Diputados, realizada por la Codehupy en agosto de 2007.

13 *Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, adoptados por el 8º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Estos principios se encuentran en el artículo 298 (Principios básicos de actuación) del Código Procesal Penal Ley 1286/98.

zález, Cristhian Sebastián Morales Delfino, Amancio Leguizamón, Nancy Martinez y Mario Leguizamón, este último de 16 años de edad[14].

El procedimiento develó un nivel de utilización de la fuerza pública, que hace temer la existencia de una ejecución extrajudicial, a la que se puede estar pretendiendo dar visos de legalidad. Según los reportes, la violenta intervención se realizó sin saber con exactitud quiénes eran los ocupantes de la casa tomada por asalto, de los cuales, dos ni siquiera tenían antecedentes, la mujer y el adolescente de 16 años[15].

El hecho resulta llamativo, no sólo porque se desconoce si realmente hubo enfrentamiento, sino porque la autoridad encargada de velar que en el procedimiento sean respetadas todas las garantías procesales y constitucionales, en este caso el fiscal Rogelio Ortúzar, estuvo desde el principio armado con una pistola y un fusil automático, que termina siendo disparado en un operativo policial-judicial; acción totalmente incompatible con su función de fiscalizador, señalada en la Constitución y en la ley.

A todo esto, se debe sumar la falta de interés suficiente de parte de las autoridades para investigar a fondo este grave hecho, a pesar de que los vecinos denunciaron torturas y el estado de total indefensión, tanto de la mujer como del adolescente. Asimismo, se realizaron pedidos expresos de separación inmediata del fiscal Ortúzar en el caso de secuestro, por haber perdido objetividad[16]. Muy por el contrario, el hecho incluso fue elogiado por el presidente Nicanor Duarte Frutos[17] y admirado por el Fiscal General del Estado, Rubén Candia Amarilla, durante la Audiencia Pública realizada por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, al decir: *"esta representación fiscal se congratula de la actuación de los miembros, de la Policía Nacional, que en todo momento demarcaron sus actuaciones dentro del marco de la ley, resguardando la vida* (sic) *de todos los que participaron en el fatídico allanamiento"*[18].

Nuestras autoridades se encuentran lejos de ajustar su accionar al Estado de Derecho, especialmente en cuanto al deber de sujetarse a las leyes en sus actuaciones, el respeto a la vida humana y las obligaciones de velar por el cumplimiento de todos los principios constitucionales, en igualdad de condiciones para todos los y todas las habitantes del país, incluidos los supuestos autores de hechos punibles, quienes gozan de la presunción de inocencia mientras no se haya probado su participación en el hecho, en un juicio con tribunales y jueces competentes, independientes e imparciales[19], derecho vedado por las autoridades de turno.

14 Diario La Nación. Domingo, 6 de mayo de 2007, p. 3.

15 Postura del Instituto de Estudios en Ciencias Penales y Sociales (INECIP – Paraguay) ante la actuación ilegal del fiscal Rogelio Ortúzar, mayo de 2007. Disponible en: www.inecip.org.py.

16 Diario La Nación, 9 de mayo de 2007, p. 36.

17 "La actuación del fiscal fue fantástica". Diario La Nación. 9 de mayo de 2007, p. 37.

18 *Audiencia Pública Minga Guazú.* Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores. 13 de junio de 2007. Registro de la Honorable Cámara de Senadores. Dirección de Diarios de Sesiones. Sección Taquigrafía.

19 Art. 16 y 17 de la Constitución Nacional. La situación de estos derechos puede profundizarse en el artículo sobre detenciones ilegales y arbitrarias y las garantías judiciales y el debido proceso, en el capítulo sobre Derecho a la libertad.

■ *Mortalidad materna y mortalidad infantil*

Si bien el Estado se encuentra obligado a garantizar el derecho a la vida y, por ende, la atención médica adecuada e igualitaria a las mujeres en virtud (CEDAW, art. 12), en gran parte ha incumplido este compromiso, ya que las muertes maternas siguen siendo constantes y, hasta el momento, la mayor dificultad en el acceso a los servicios y atención médicos, la tienen las mujeres de escasos recursos, especialmente en las zonas rurales de nuestro país. Igualmente, aunque la Convención sobre Derechos del Niño (art. 6) garantiza el derecho intrínseco a la vida a niños y niñas, en los indicadores básicos de salud de 2004, la tasa de mortalidad infantil fue de 17, la tasa de mortalidad neonatal de 10,7 y la tasa de mortalidad perinatal de 17,7 por cada 1000 nacidos vivos[20].

Un total de 80 mujeres fallecieron de enero a agosto de este año a causa del embarazo, parto y puerperio. La falta de control perinatal y la carencia en infraestructura sanitaria en el interior, son dos de las principales causas. El director general de Programas de Salud del Ministerio de Salud, Dr. Rubén Ortíz, manifestó que el año pasado fallecieron en total 113 mujeres, lo que supone que a fines de este año los números seguirán aumentando. A su vez, la encargada de Vigilancia Epidemiológica de la Salud Materna Infantil, Dra. Ángela Graciela Báez, resaltó que los departamentos con mayor número de muertes registradas son: Alto Paraná (11), Central (16), Guairá (6), Caaguazú (7), Itapúa (10) y Paraguarí (5). A esto se suma el alto subregistro, que los organismos internacionales estiman entre treinta y cuarenta por ciento, aproximadamente[21].

La muerte por aborto fue la primera causa de mortalidad materna en 2005, con el 27,7% de los casos registrados; seguidos de los fallecimientos por toxemia (19,9%), sepsis (11%) y otras complicaciones del embarazo, parto y puerperio (22,8%)[22]. Nos remitimos al capítulo correspondiente para ampliar y complementar las informaciones sobre todo lo referente al derecho a la vida y la salud de las mujeres.

El aborto que, como señalan los datos, constituye la primera causa de mortalidad materna, se encuentra penalizado en Paraguay a través de los artículos 349 al 353 del Código Penal de 1914, que no fueron derogados (vigente hace 93 años) y quedaron incorporados al actual Código Penal de 1997. La no penalización del aborto se contempla solo de manera indirecta, es decir, tiene que ser fruto de otra intervención no necesariamente encaminada a eliminar el riesgo que puede llegar a producir un embarazo[23].

Aunque desde el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) se afirma que existen instrucciones claras con respecto a la obligación de

20 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos de la Secretaría Técnica de Planificación (DGEEC): Material informativo: Indicadores Básicos de Salud - 2005. MSPBS y DGEEC, 2005.

21 Diario Abc Color, 20 de setiembre de 2007, p. 33.

22 Estos datos pueden ser confrontados, ampliados y profundizados en el artículo sobre Derechos reproductivos del Capítulo Derechos de Familia, en este mismo Informe.

23 La jurisprudencia internacional sostiene que penalizar todos los casos de abortos, (como es el caso de Paraguay) constituye un trato cruel , inhumano y degradante, también atentatorio contra la vida de la mujer.

los establecimientos de salud, de brindar atención a las mujeres que llegaran con complicaciones del aborto y no realizar denuncias a la fiscalía o la policía, la realidad es diferente[24], en reiteradas oportunidades la prensa ha registrado casos de mujeres que no fueron atendidas y que, en el supuesto de serlo, la atención suele ser deficiente o son sometidas a malos tratos y generalmente denunciadas ante el Ministerio Público o las Comisarías.

Como caso emblemático de estas prácticas en los centros asistenciales, que tienen como consecuencia la desprotección del derecho a la vida de las mujeres, se cita el hecho ocurrido en septiembre de 2006 en el Hospital Materno Infantil de Santísima Trinidad: S. L., de 26 años de edad y madre de una niña de 3 años, se encontraba sobrellevando el fallecimiento de su hermano, a quien dos asaltantes lo habían asesinado de ocho puñaladas dos meses atrás. Huérfana de padre y madre, sin empleo ni ella ni su pareja, sumaba a sus aflicciones la deuda pendiente con el abogado que llevaba el caso de su hermano, asumido con el sólo propósito de que los culpables pagasen por lo que hicieron. Desde ese momento S. L. a consecuencia de la depresión y el dolor, llegó a manifestar a su pareja que se iba a suicidar, que quería desaparecer. En ese contexto y a consecuencia de un procedimiento quirúrgico realizado de manera empírica, S.L. llega hasta el Hospital Materno Infantil de Santísima Trinidad soportando un cuadro hemorrágico agudo, siendo aproximadamente las 20:30 horas y debió esperar alrededor de una hora y media antes de realizar los primeros auxilios.

Fue asimismo víctima de tratos crueles y degradantes por parte del personal médico y de enfermeras que la atendieron esa noche, ya que inmediatamente escucha que uno de ellos dice *"...esto debemos denunciar a la Fiscalía y llamar a los medios de prensa, a ver si no tiene vergüenza de lo que hizo, esto se debe hacer público..."*. Acto seguido, la trasladan a una habitación pequeña, sin ventilador, con una ventanita y dos camas, a la que, transcurridos unos instantes, llega un oficial de la Comisaría 12ª, de apellido Silguero, quien la esposa a la camilla, pasando así toda la noche en esa situación infrahumana, sin poder hacer sus necesidades y sin poder beber ni siquiera un vaso de agua. Al día siguiente, su situación ya había tomado estado público a través de los medios de comunicación que en principio, habrían sido convocados por el personal del hospital[25].

S. L. fue imputada por el agente fiscal penal de la Unidad Nº 3 - Fiscalía Barrial Nº 07 Javier Sapena Bibolini, el 14 de septiembre de 2006 por el hecho punible de aborto provocado. En ningún momento se tuvieron en cuenta los tratos crueles y degradantes a los cuales S. L. fue sometida en el hospital. A través del A.I. Nº 2637 del 18 de septiembre de 2006 y el A.I. Nº 2667 del 28 de septiembre de 2006, le fueron impuestas las medidas cautelares que incluían el arresto domiciliario, la prohibición de salir del país y la comparecencia ante el Juzgado competente. Ante el

24 *Informe alternativo de la CODEHUPY al segundo informe periódico del Estado paraguayo.* Artículo 3: Igualdad de mujeres y hombres. Derecho de las mujeres a la vida. En: *Informe Sombra al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.* CODEHUPY 2006.

25 Este relato corresponde a la carta enviada por CODEHUPY al Juez Penal de Control y Garantías, Oscar Delgado, septiembre de 2006.

requerimiento fiscal Nº 637 de enero de 2007, en el cual el agente fiscal formuló la Acusación y la solicitud de la Apertura a Juicio Oral y Público, la defensa planteó la suspensión condicional del procedimiento haciéndose lugar a este pedido a favor de S.L., que este momento se encuentra en ejecución[26].

El trato dado a S. L. dentro del sistema de salud pública, implica una discriminación en el acceso al derecho a la protección de la salud, que es un derecho fundamental garantizado en la Constitución Paraguaya (art. 68), además, con estos hechos se ha incurrido en la violación del secreto profesional. En la práctica, este tipo de situaciones de coacción, lesiones, malos tratos y abusos hacia mujeres que buscan asistencia médica en los centros públicos por causa del aborto (inducidos o no) deriva en la privación del derecho a la salud, y significa un gran número de muertes en el Paraguay[27].

■ *Desaparición forzada de personas*

Entre los años 2006 y 2007 no se registraron casos de desapariciones forzadas de personas[28]. Un hecho muy importante a destacar es la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Goiburú y otros vs. Paraguay*, del 22 de septiembre de 2006. La Corte decidió por unanimidad, admitir el reconocimiento de responsabilidad internacional efectuado por el Estado por la violación de los derechos a la libertad personal, integridad personal y vida (consagrados en los artículos 7, 5.1 y 5.2 y 4.1 de la CADH), en relación con la obligación general de respetar y garantizar los derechos y libertades (establecida en el artículo 1.1 de la CADH), en perjuicio de Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello Bareiro, Rodolfo Ramírez Villalba y Benjamín Ramírez Villalba. A lo que declaró que el Estado violó en perjuicio de las víctimas el derecho a la vida, integridad personal y libertad personal (consagrados en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7 de la CADH), en relación con la obligación general de respetar y garantizar los derechos y libertades (establecida en el artículo 1.1 de CADH)[29].

La misma sentencia señala:

> *"la disparidad en la calificación de los hechos a nivel interno e internacional se ha visto reflejada en los mismos procesos penales. No obstante, la Corte recono-*

26 Según consta en el Expediente Nº 552/2006 "SL s/ aborto provocado" que actualmente se encuentra en el Juzgado de Ejecución Penal Nº 2 del Poder Judicial.

27 Carta enviada por Codehupy al Juez Penal de Control y Garantías, Oscar Delgado, septiembre de 2006.

28 A excepción de la desaparición del periodista Enrique "Kike" Galeano, en febrero de 2006, que posteriormente apareció con vida en julio de este año. No obstante este hecho, el Estado debió realizar las investigaciones correspondientes, ya que al producirse se presumía una desaparición forzada en el sentido de haber sido realizada en forma clandestina por el Estado u organizaciones toleradas por él; cuando se produjo la "reaparición" se pretendió desde el Gobierno señalar que en Paraguay no existen desapariciones forzadas (que se respetan los derechos humanos) y que en la zona de San Pedro, Concepción y Amambay no existe conflicto ni organizaciones mafiosas.

29 Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*, 22 de septiembre de 2006.

ce que la detención ilegal y arbitraria, tortura y desaparición forzada de las víctimas no ha quedado en la total impunidad mediante la aplicación de otras figuras penales. Por otro lado, en relación con la obligación general establecida en el artículo 2 de la Convención y las específicas obligaciones contenidas en las Convenciones Interamericanas sobre las materias señaladas, el Estado se obligó a tipificar las conductas de tortura y desaparición forzada de personas de manera consonante con las definiciones allí contenidas. No obstante, el Tribunal considera que si bien los tipos penales vigentes en el Código Penal paraguayo sobre tortura y "desaparición forzosa" permitirían la penalización de ciertas conductas que constituyen actos de esa naturaleza, un análisis de los mismos permite observar que el Estado las tipificó de manera menos comprehensiva que la normativa internacional aplicable. El Derecho Internacional establece un estándar mínimo acerca de una correcta tipificación de esta clase de conductas y los elementos mínimos que la misma debe observar, en el entendido de que la persecución penal es una vía fundamental para prevenir futuras violaciones de derechos humanos. Es decir, que los Estados pueden adoptar una mayor severidad en el tipo específico para efectos de una mejor persecución penal de esos delitos, en función de lo que consideren una mayor o mejor tutela de los bienes jurídicos protegidos, a condición de que al hacerlo no vulneren esas otras normas a las que están obligados"[30].

El proceso de modificación del Código Penal, puede permitir en la actualidad una mejor adecuación de la tipificación del delito de desaparición forzada a los compromisos internacionales del país, a fin de que contemple las diferentes formas en que puede presentarse.

30 Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, 22 de septiembre de 2006. Párrafo 92.

Cuadro N° 2: Tipificación del delito de desaparición forzada en la Convención Interamericana, el Código Penal y en la propuesta de modificación presentada por la CODEHUPY.

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	***Código Penal Ley 1160/97***	***Propuesta de modificación presentada por la CODEHUPY ****
Artículo II: Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.	Artículo 236: Desaparición forzosa: 1º El que con fines políticos realizara los hechos punibles señalados en los artículos 105, 111, inciso 3º, 112, 120 y 124, inciso 2º, para atemorizar a la población, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años. 2º El funcionario que ocultara o no facilitara datos sobre el paradero de una persona o de un cadáver, será castigado con pena privativa de hasta cinco años o con multa. Esto se aplicará aún cuando careciera de validez su calidad de funcionario.	Artículo 236.- Desaparición forzada: 1º El que obrando como funcionario, o con autorización, apoyo o aquiescencia de un funcionario, privara de su libertad de cualquier forma a una o más personas, y negara la información sobre el paradero de la persona detenida o se negara a reconocer dicha privación de libertad, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años. Esto se aplicará aún cuando careciera de validez legal el carácter de funcionario.

* Propuestas de CODEHUPY de ajustes a los Códigos Penal, Procesal Penal y sugerencias para la discusión de los Códigos de Ejecución Penitenciaria y Convivencia Ciudadana Democrática (Código de Faltas). Febrero de 2005.

La propuesta de modificación presentada por la CODEHUPY pretende adaptar el delito de desaparición forzada de personas de acuerdo a la Convención, a los estándares internacionales y a la condena de la Corte Interamericana (CIDH) en el caso *Goiuburu y otros vs. Paraguay*, sin embargo esta no fue tomada en cuenta, ratificándose en la redacción tal como se encuentra actualmente.

■ *Recomendaciones*

- El Estado debe cumplir con su obligación de prevenir, investigar y sancionar los actos que violan el derecho a la vida, específicamente sancionar a los autores de ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas ocurridas en todo el territorio paraguayo, recordando que ya cuenta con una condena internacional.
- Debe investigar a fondo y sancionar los casos en que claramente las autoridades encargadas de velar por las garantías procesales y constitucionales hayan perdido la objetividad necesaria para el cumplimiento de su deber. Con especial urgencia debe investigar y aclarar el hecho ocurrido en Minga Guazú.

- La fuerza pública debe ser capacitada respecto a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego.
- El Poder Legislativo debe modificar el artículo 236 inciso 1 del Código Penal, para que el delito de desaparición forzada quede tipificado de acuerdo a los estándares internacionales.
- Debe revisar la legislación penal con respecto al aborto y dar cumplimiento a las recomendaciones del Comité de la CEDAW[31] en este sentido.
- Debe aprobar la Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal, y se debe extender el servicio de salud a las mujeres rurales, para evitar el aumento de casos de mortalidad materna y mortalidad infantil.

BIBLIOGRAFÍA

CLADEM, CMP, CDE. *Informe Sombra CEDAW. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay*, 2005.

Centro de Documentación y Estudios (CDE). Informativo Campesino. Publicaciones de los años 2005, 2006 y 2007.

CODEHUPY. Carta enviada sobre el caso de "SL s/ aborto provocado" al Juez Penal de Control y Garantías, Señor Oscar Delgado en septiembre de 2006.

CODEHUPY. *Derechos Humanos en Paraguay 2001 y 2004*.

CODEHUPY. *Informe Sombra al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 2006.

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

CODEHUPY. Propuestas de ajustes a los Códigos Penal, Procesal Penal y sugerencias para la discusión de los Códigos de Ejecución Penitenciaria y Convivencia Ciudadana Democrática (Código de Faltas). Febrero de 2005.

Código Penal Paraguayo. Ley 1160/97 y Código Procesal Penal. Ley 1286/98.

Constitución Nacional del Paraguay, de 1992.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969.

Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), 1979.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará), 1994.

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, 1994.

31 El Comité de la CEDAW, en la recomendación número 33 reiteró al Paraguay *que actuara sin dilación y adoptara medidas eficaces para resolver el problema de la elevada tasa de mortalidad materna y para impedir que las mujeres tuvieran que recurrir a abortos peligrosos y para protegerlas de los efectos negativos sobre su salud. Además, recomendó que se celebrara una consulta nacional con grupos de la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres, para examinar la cuestión del aborto.* Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 32º periodo de sesiones. 10 al 28 de enero de 2005. Observaciones finales: Paraguay. En Informe Sombra CEDAW. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay. CLADEM, CMP, CDE. 2005, p. 218.

Expediente 552/2006 *"SL s/ aborto provocado"*. Actualmente se encuentra en el Juzgado de Ejecución Penal Nº 2 del Poder Judicial.

Ley Orgánica del Ministerio Público. Ley 1562/00.

Material informativo: Indicadores Básicos de Salud. Paraguay 2005. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de la Secretaría Técnica de Planificación.

Medina Quiroga, Cecilia. "La Convención Americana: Teoría y Jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial". Universidad de Chile, 2003.

Melish, Tara. "La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la Presentación de Casos". Orville H. Schell, Jr. Center. Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES). Ecuador, 2003.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1966.

Principios Básicos sobre el empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, 22 de septiembre de 2006.

INECIP-Paraguay. Postura de INECIP-Paraguay ante la actuación ilegal del fiscal Rogelio Ortúzar. 2007. Disponible en: www.inecip.org.py.

Paraguay: violaciones al derecho humano a un ambiente sano. Ausencia de justicia ambiental

Beatriz Silvero
Sobrevivencia, Amigos de la tierra – Paraguay

■ *Introducción*

Este artículo no pretende informar de manera exhaustiva sobre las violaciones al derecho a un ambiente sano en el Paraguay que, año tras año, se repiten: la falta de ordenamiento territorial, eliminación inadecuada de desechos; continuidad del modelo de desarrollo insustentable que produjo deforestación masiva, perdida de ecosistemas, degradación y erosión de los suelos; extinción de especies de fauna y flora; contaminación del aire, agua y suelo, imposibilitan un ambiente saludable.

Son mencionadas solamente algunas acciones que se han destacado durante el año, como la promoción de los agrocombustibles, los devastadores incendios, la construcción del mega puerto de *Cargill* a instalarse a escasos metros aguas arriba de la toma de agua de la entidad –ESSAP– que provee de agua a la ciudad de Asunción y gran parte del área metropolitana**.**

Las acciones correctivas han avanzado en algunos casos. Pero se puede afirmar que las causas estructurales de las violaciones a los derechos ambientales no han sido aún encaradas.

Se resalta la necesidad de que la legislación ambiental vigente, incluyendo la nueva Ley de Recursos Hídricos, sea aplicada: y que la Política Ambiental Nacional sea el marco para el diseño de las demás políticas de Estado.

Las perspectivas para el futuro inmediato y a mediano plazo, son aún poco alentadoras. Surge como una amenaza para el Chaco el potencial avance de la frontera agrícola y la instalación de las infraestructuras necesarias para sostener el mismo modelo de desarrollo. Queda un largo camino por recorrer, para que la plena vigencia de los derechos ambientales en el Paraguay sea una realidad.

■ *Marco legal e institucional*

La ley 1561/00 crea el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM), el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y la Secretaria del Ambiente (SEAM), como la autoridad Ambiental.

La Secretaria del Ambiente (SEAM), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), son instituciones que deben funcionar con personal altamente técnico, de vocación socioambiental y con mucha objetividad en sus acciones, implementando programas que busquen el mejoramiento, la protección y conservación del ambiente, la educación, la salud sin ataduras a banderías políticas, ni intereses económicos, personales o sectoriales. La corrupción debe definitivamente ser erradicada.

A pesar de los esfuerzos desplegados, la Secretaría del Ambiente (SEAM), sigue funcionando ineficientemente: esta institución, debería estar fortalecida a través de capacitación técnica para la eficiencia y la transparencia, debiendo fundarse en una verdadera vocación de justicia ambiental.

Los avances se dan, pero a pasos lentos, hacia algunas acciones que ayudarán a mejorar la gestión ambiental. Un ejemplo es la aplicación de la Política Ambiental Nacional (PAN), aprobada por resolución del Consejo Nacional del Ambiente (Resolución Nº 4/05 del 31 de mayo de 2005), que está en pleno proceso de difusión. Se visualizan, sin embargo, ciertas debilidades como la falta de internalización de la PAN por parte de las demás instituciones públicas, pues es una herramienta transversal que debe permear todas las demás políticas y ser cumplida y utilizada no solamente por la Secretaría del Ambiente (SEAM), sino por todos los ministerios y reparticiones públicas, pues todos ellos integran el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM).

Los esfuerzos de los grupos de poder, se orientan siempre a forzar la incidencia sobre la aplicación débil de la política. En este marco, se dan las resistencias al cumplimiento de la Política Ambiental Nacional, no considerando efectivamente la institucionalidad de la Secretaría del Ambiente.

Fuerte fue la presión para no sancionar la Ley de Aguas y la Ley de Agrotóxicos: la primera fue sancionada, promulgada y se halla vigente, mientras que la última, a pesar del pedido de varios sectores sociales, fue rechazada.

La promulgación de la ley 3239/07 “Ley de los Recursos Hídricos”, conocida como “Ley del Agua”, fue un paso adelante hacia la protección ambiental. Actualmente se está trabajando en la reglamentación. Esta ley declara el acceso al agua para consumo como un derecho humano, y designa a la Secretaría del Ambiente como autoridad del agua, hasta tanto se cree una autoridad especial. Lo positivo de esta ley es que permite avanzar en la gestión adecuada de los territorios por cuencas, proteger las nacientes y los cursos de agua[1].

Otro paso adelante ha sido la creación, por parte del Ministerio Público, de la Fiscalía Ambiental Adjunta. El fiscal general del Estado, Rubén Candia Amarilla, presentó la nueva estructura organizativa de la Unidad Fiscal Especializada de Delitos Ambientales (UFEDA). El acto tuvo lugar en el salón auditorio de la sede central del Ministerio Público, el 18 de setiembre del 2007. Estuvieron a cargo de la presentación oficial, el fiscal adjunto de la Unidad, Abg. Jorge Sosa, y el fiscal delegado, Abg. Ricardo Merlo.

Otra conquista fue la ley 3139/06, que prorroga la vigencia de los artículos 2 y 3 y amplía la ley 2524/04 de prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques[2]. Conocida como Ley de Deforestación Cero. A pesar de que esta Ley fue una conquista, que pone freno al avance de la frontera

1 Para más información sobre esta ley, ver el artículo *El derecho al agua, amenazado* de este informe.

2 ***“Art. 2º.-*** *A partir del 13 de diciembre de 2006 y hasta el 13 de diciembre de 2008 se prohíbe en la Región Oriental, realizar actividades de transformación o conversión de superficies con cobertura de bosques, a superficies destinadas al aprovechamiento agropecuario en cualquiera de sus modalidades; o a superficies destinadas a asentamientos humanos.”* ***“Art. 3º.-*** *A partir del 13 de diciembre de 2006 y hasta el 13 de diciembre de 2008, queda prohibida la emisión de permisos, licencias, autorizaciones y/o cualquier otra modalidad de documento jurídicamente válido, que ampare la transformación o conversión de superficies*

agrícola de la Región Oriental, preocupa el hecho de que no exista una normativa similar para el Chaco y surge la amenaza del avance de los monocultivos, con alta utilización de tóxicos agrícolas hacia esa zona.

La Secretaría del Ambiente (SEAM), con fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y con apoyo del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), implementó un proyecto de fortalecimiento del Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM), en el marco del cual, se concretó la elaboración, difusión y aplicación de la Política Ambiental Nacional (PAN), la descentralización ambiental (que necesita ser evaluada antes de continuar, pues resultó simplemente en una desconcentración), la implementación de pequeños proyectos piloto (que tuvieron como ejecutores a ONGs, pequeñas empresas, municipalidades y gobernaciones). Actualmente se está trabajando en una segunda etapa del fortalecimiento del Sistema Nacional del Ambiente.

Sin embargo, la institucionalidad ambiental a nivel interno, sigue sin funcionar eficientemente. Entre las causas pueden ser citadas la falta de coordinación entre sus propias direcciones técnicas o temáticas y la escasa coordinación con otras instituciones con competencias ambientales. A modo de ejemplo, la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental, no solicitó ni opinión ni estudios técnicos a la Dirección General de Recursos Hídricos, ni al Ministerio de Salud, ni al Ente Regulador de los Servicios Sanitarios (ERSSAN), para otorgar la licencia ambiental al mega emprendimiento de Puerto Unión, consistente en un puerto granelero y planta aceitera de la multinacional *Cargill*, que amenaza seriamente con contaminar la principal toma que alimenta el servicio de agua para la población de Asunción y gran parte del área metropolitana (unas 1,2 millones de personas).

Por otro lado, tampoco la Secretaría del Ambiente (SEAM) escapa a la corrupción imperante, haciendo necesario el saneamiento de funcionarios y funcionarias que por corrupción sacrifican el ambiente. Existen imputaciones realizadas por la Fiscalía Ambiental a varios funcionarios y varias funcionarias. La SEAM ha sido objeto de duras críticas en la gestión ambiental por parte de la Contraloría General de la República. Sólo a modo de ejemplo, se mencionan aquí tres casos de auditorías de gestión realizadas por la Contraloría: la Gestión ambiental en el manejo del Parque Nacional Médanos del Chaco, del Parque Nacional San Rafael, y la actuación o gestión en la concesión de licencia ambiental para el Transchaco Rally, caso en el que a pesar de ello, la Secretaría del Ambiente ignoró importantes recomendaciones de la Contraloría y ni siquiera exigió nuevos estudios, sino que amplio la licencia del año pasado[3].

Hay una gran deficiencia en la aplicación y cumplimiento de las leyes ambientales. Los mecanismos de aplicación y control son ineficientes. Pueden ser mencionadas entre las prioritarias e incumplidas**:** la Ley 422/73

*con cobertura de bosques nativos, a superficies destinadas al aprovechamiento agropecuario en cualquiera de sus modalidades; o a superficies destinadas a asentamientos humanos***".**

3 Res. CGR Nº 248/04 Por la cual se dispone la verificación de gestión ambiental en el Área Silvestre Médanos del Chaco. Res. 446/98 Concesión de Tierras en Áreas de Conservación. Parque San Rafael.

Ley Forestal y sus reglamentaciones; la Ley 96/92 de Vida Silvestre; la Ley 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas; la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental y sus reglamentaciones; la Ley 716/97 que sanciona delitos contra el medio ambiente; la Ley 1160/97 Código Penal; la Ley 1100/97 de prevención de la polución sonora; la Ley 799/96 de Pesca, entre otras.

Se han promulgado leyes que impulsan mecanismos perversos orientados a dar "maquillaje verde" a ciertas acciones que, más bien, buscan derivar o eludir responsabilidades ambientales. Nuevas figuras como los Servicios Ambientales, constituyen nuevos mecanismos de mercado y de apropiación de los bienes naturales, así como de subsidios al cumplimiento de responsabilidades establecidas en las leyes ambientales.

Existen diversos compromisos y convenios internacionales suscriptos y ratificados por Paraguay, tales como el Convenio de Diversidad Biológica; el Convenio de Cambio Climático; el Convenio sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural; el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono; el Convenio RAMSAR, que protege a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente, como hábitat de aves acuáticas; el Convenio de lucha contra la desertificación, entre otros, en que se obliga a realizar un conjunto de acciones y aplicar políticas concretas. Sin embargo, la aplicación y cumplimiento de las leyes ambientales constituyen una deuda pendiente, por su deficiente y escaso cumplimiento, a pesar de que existen puntos focales que deberían orientar la aplicación de los convenios a escalas nacional y global.

La creación de mecanismos de monitoreo y control interinstitucionales que incorporen representantes de la sociedad civil, es una herramienta solicitada año tras año por las organizaciones ambientalistas, tanto a las autoridades locales como nacionales. El gobierno, en tanto, sigue insistiendo en controles a través de fiscalizadores individuales, insuficientes y, en muchos casos, corruptos. Actualmente, existen imputaciones en la fiscalía en contra de varios fiscalizadores, policías, y otros involucrados en los controles. Parecería que los mecanismos de control funcionan más bien como mecanismos de recaudación personal, tal como ocurre en casi todas las reparticiones públicas.

■ *Destrucción de ecosistemas y pérdida de la biodiversidad biológica y cultural*

Soja y otros monocultivos: deforestación, degradación de suelo, contaminación, afectaciones en la salud y muerte

El avance de la frontera agrícola ganadera a gran escala, ha sido, como siempre, la mayor causante de la transformación de ecosistemas, la deforestación, la degradación y erosión de los suelos, la degradación de las cuencas, con desecación de humedales y nacientes, causando una progresiva contaminación y significativas afectaciones en la salud. Este modelo no sólo causa impactos en la diversidad biológica poniendo en peligro de extinción a varias especies de fauna y flora del país, sino también a la

diversidad cultural asociada a estos territorios degradados. Se repiten los mismos impactos, con el agravante, en este año, de la promoción de los agrocombustibles como la panacea para combatir el cambio climático[4].

Es importante resaltar en este proceso, algunos puntos que han creado las condiciones para seguir avanzando en forma alarmante con la frontera agrícola, aumentado el riesgo de impactos: el ofrecimiento de Brasil para transferencias de conocimientos, tecnología y experiencias para producción de biocombustibles; el acuerdo firmado entre Brasil y Paraguay para producción de Biocombustibles; la demanda de agrocombustibles por parte de la Unión Europea y la creación del marco legal apropiado que promueve el uso de agrocombustibles como la Ley 2748/05 De Fomento de los biocombustibles; y su Decreto reglamentario 7412/06.

Cuando la producción de biocombustibles se plantea en forma sustentable a escala local para uso local, resulta aceptable, pero de ningún modo lo es la producción a gran escala basada en monocultivos, para su exportación tal como se la esta promoviendo.

La referida ley 3139/06, que prorroga la ley conocida como "deforestación cero", pretende frenar el avance de la frontera agrícola en la Región Oriental; en consecuencia, las miradas de los productores se dirigen hacia la Región Occidental, donde no existe normativa similar.

En la Región Oriental, la frontera agrícola de gran escala, que avanzó en su mayor intensidad a un ritmo de 400.000 hectáreas por año, llegó a cubrir 2.426.000 hectáreas, sin incluir las pasturas para ganado implementadas a costa de la destrucción de bosques[5]. Según datos estimativos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), se pretende llegar a unas 6.200.000 hectáreas de soja, cifra anunciada por la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO)[6]. Este avance. requerirá la construcción de obras de infraestructura para albergar este gran incremento de producción, al igual que más uso de agrotóxicos, más transportes, más carreteras, más puertos y, en consecuencia, más contaminación y mayor destrucción de ecosistemas clave para la salud ambiental. Si esta situación no se revierte, pondremos en riesgo al principal elemento de la naturaleza para la vida: el agua. Según estudios de las Naciones Unidas, el Paraguay será, en las próximas décadas, uno de los únicos países de Sudamérica que sufrirá grandes problemas por la escasez de agua potable[7].

Precisamente para seguir sosteniendo este modelo equivocado, surge la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), impulsada principalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y la Corporación Andina de Fomento (CAF); y organizada en doce ejes de megaproyectos. De ellos, cuatro afectan a Paraguay: el eje Hidrovía Paraguay-Paraná es uno de ellos, y está directamente relacionado con la exportación de la

4 Art. 1º de la ley 2748 de Fomento de los biocombustibles.
5 Datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería – BCP. Mas ref. www.iica.org.py
6 Diario Abc color, 9 de marzo de 2007.
7 Revista Época Nº 148, 2007, p. 112.

soja. Esto ha motivado la reacción de diferentes sectores del país y de la región, integrando la Articulación IIRSA que trata de evitar su implementación, impulsando otra integración en marcha; precisamente porque significaría más deforestación, más desplazamientos de comunidades indígenas y campesinas, más endeudamiento para pequeños y medianos agricultores y más refugiados ambientales[8].

Esta otra integración sí necesita de infraestructuras, pero de escala humana, respetuosas del ambiente sobre las que se erigen, que respondan a las necesidades y prioridades de las comunidades, que fortalezcan la configuración natural de los territorios y que no, por el contrario, intensifiquen su fragmentación.

Los bosques están entre los ecosistemas más afectados por el desarrollo insustentable. Existe una grave tendencia de pensar que la solución a la pérdida de la cobertura boscosa viene a través de plantaciones con especies exóticas de rápido crecimiento (pinos y eucaliptos), y no restaurando los bosques. A este remedio se lo puede considerar peor que la enfermedad. Estas prácticas son parte de la producción agrícola (producción de monocultivos de árboles a gran escala, producción de materia prima para la madera) y de ningún modo pueden considerarse como iniciativas de restauración o reforestación prestadora de servicios ambientales, ya que no lo son, sobre todo porque –como toda plantación de monocultivos– se ven afectadas por plagas y atadas a tratamientos con agrotóxicos. Los resultados son masas de árboles que no solamente no restauran los ecosistemas boscosos, sino que contaminan el ambiente, degradan el suelo y el agua[9].

Ante la pérdida masiva de los bosques en la Región Oriental a consecuencia del avance de la frontera agrícola y ganadera, agravada este año por la fuerte sequía y los incendios –muchos de ellos provocados– urgen procesos de restauración de los bosques**.** El gran temor es que se aproveche la excusa de los incendio para que, en lugar de restaurar los bosques perdidos, se amplíe la frontera agrícola. Los bosques incendiados deben ser restaurados, con especies nativas que posibiliten la recuperación de sus funciones ambientales. Sólo esto asegurará la recuperación de nacientes y la salud de los cursos de agua.

Incendios

En la resolución 232/01 de la Secretaría del Ambiente, que regula el uso del fuego para la quema de los campos de pastoreo, los incendios forestales y otras providencias, se establece que *"en caso de que el fuego alcance Unidades de Conservación conteniendo ecosistemas de bosques, las mismas deberán seguir siendo mantenidas, con vistas a su recuperación natural a través de los procesos de sucesión ecológica"* (art. 7). En la categoría de unidad de conservación deben contemplarse también las áreas de reserva del 25 % de bosque exigido por la ley en las propiedades

8 "IIRSA Sudamérica en riesgo", de Foro Ecologista y SOBREVIVENCIA, Amigos de la Tierra Paraguay. La Coalición Ríos Vivos también cuenta con manifiestos, comunicados y estudios que se produjeron en esta luchectáreas Más información disponible en el sitio web www.sobrevivencia.org.py

9 Más información en el sitio web www.globalforestcolition.org

rurales. A la vez, esta resolución regula la quema -que debe ser realizada en pequeñas proporciones- para controlar el fuego y evitar su incursión en propiedades vecinas, así como para evitar la contaminación causada por la quema en su conjunto.

Los incendios forestales han afectado también la producción agrícola y ganadera dejando como consecuencias la pérdida de producción y la vivienda del campesinado. El incendio de la Reserva Parque San Rafael, uno de los pocos remanentes del Bosque Atlántico, pulmón del país y zona de recarga del acuífero guaraní, es de relevante importancia y amerita su restauración inmediata. Este incendio ha sido uno de los que se presumen provocados. En el mes de octubre, tras unas semanas de alivio, los incendios forestales se reavivaron nuevamente con intensidad moderada. Según cálculos oficiales, hasta el momento ya se han perdido más de un millón de hectáreas de bosques, pastizales y cultivos, en lo que ya se ha catalogado como la peor tragedia natural de los últimos años. Las estimaciones de pérdidas rondan los treinta millones de dólares (sólo en valor de productos, como madera, cultivos y bienes materiales como edificaciones). Los departamentos más afectados son San Pedro, Concepción, Amambay y Canindeyú[10].

El impacto social se siente en miles de familias campesinas que han perdido sus viviendas, sus muebles, sus ropas y sus alimentos. La seguridad alimentaria se ha perdido en esta zona, motivando la asistencia a afectados y afectadas que, sin embargo, resulta insuficiente e inadecuadamente organizada[11].

El personal técnico de la Secretaría de Emergencia Nacional, remitió un informe en el que se detallan 4.460 familias afectadas por el incendio en San Pedro. En tanto, 87 son las viviendas arrasadas por el fuego, además de 180.600 metros de alambradas. Sobre las pérdidas en el campo, señala que 35.452 hectáreas de cultivos han desaparecido, así como 360.060 hectáreas de pasturas y 62.544 hectáreas de bosques. La superficie afectada en los tres departamentos supera un millón de hectáreas. En Concepción, de acuerdo al censo realizado por las municipalidades del departamento, la cifra de familias afectadas por la sequía y los incendios asciende a 4.861, esto es, unas 23.239 personas: el distrito más afectado es Horqueta, con 3.147 familias, se contabilizaron 23 viviendas quemadas en total; se perdieron 1.084 hectáreas de cultivo de autoconsumo y de renta, se quemaron 111.924,5 hectáreas de pasturas, que afectan a varios establecimientos ganaderos; se destruyeron 57.610 metros de alambrado, 11.924 hectáreas de otros cultivos y 39,5 hectáreas de bosques[12]. El Comandante de Bomberos calificó los incendios como la peor emergencia nacional, señalando nuevamente la desidia de las autoridades, que, después de la tragedia del siniestrado supermercado Ycuá Bolaños, se comprometieron a hacer cumplir las leyes y prometieron nuevas normas, esperadas hasta hoy[13].

10 Diario La Nación, 1 de octubre de 2007.
11 Diario La Nación, 1 de octubre de 2007, investigaciones del equipo jurídico de CODEHUPY.
12 Datos brindados por el Comité de Emergencia Departamental de Concepción.
13 Diario Última hora, Setiembre, p. 16, País: "La inconciencia de algunos puso al país en llamas."

Ya en 2006, se denunciaba que la quema de pasturas es la actividad que produce mayor cantidad de gases de efecto invernadero y, por tanto es un delito no atendido[14]. Los incendios son la lógica consecuencia de la omisión. ¿Hace falta que surja este tipo de catástrofes para que las autoridades accionen? Actualmente existe un proyecto de ley que tipifica como delito la quema de pasturas; a pesar de que en la ley 716 existe una sanción, solamente en caso de que dañe gravemente el ambiente, frase que sigue permitiendo la impunidad en los casos de la quema. En todo caso, la quema de pasturas, actividad que la Secretaría del Ambiente ha reglamentado a través de la Resolución Nº 232/01 y que prohíbe su práctica entre junio y agosto, por coincidir con la época de sequía (art. 1), continúa en forma impune. Por otro lado, considerando que la sequía se ha prolongado a los meses de setiembre y octubre y la permanencia de los focos de incendio, este artículo debió haber sido prorrogado incluyendo también al mes de setiembre.

Para prevenir incendios, grupos de ganaderos, mennonitas y la Junta Departamental de Boquerón, solicitaron a la Fiscalía a cargo de Bernarda Álvarez, la suspensión del Trans Chaco Rally. Ante este pedido, la fiscala Bernarda Álvarez intentó suspender dicha competencia, como una medida precautelar. Sin embargo, el poder económico y político de los organizadores consiguió nuevamente su realización, pese a los peligros que ello implicaba.

■ *Cursos hídricos: viviendas, ambiente y salud, afectados*

Represa Yacyretá

El llenado del embalse de la Represa Yacyretá desde su actual cota a 78 m sobre el nivel del mar (aunque oficialmente el embalse está a cota 76) hasta cota 83 es una decisión tomada. Queda en el camino la desolación y la angustia de la gente afectada que ve sin esperanzas el resarcimiento de los daños y perjuicios recibidos. Los impactos sociales y ambientales son los más graves, principalmente lo ambiental que, a pesar de los acuerdos firmados con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno argentino para financiar el Plan Maestro Medio Ambiental, el Gobierno de Carlos Menem se negó a cumplir, presupuestar y desembolsar un solo peso más y llamó al Proyecto Yacyretá “Monumento a la Corrupción”. Así empiezan los incumplimientos que siguen hasta hoy día. Actualmente los reclamos y movilizaciones son reprimidos, los procesos participativos coartados o anulados. La protesta de afectados y afectadas ha llegado hasta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), presentado por Jorge Urusoff de la ONG Tajy, ante violaciones de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Se ha llegado a todas las instancias gubernamentales y se ha solicitado la intermediación de la CODEHUPY para apoyar sus reclamos, asimismo se ha conformado un equipo que se encargará de consensuar con los afectados los pasos a seguir.

14 Sobrevivencia: *Crisis ambiental agravada por la dejadez, desidia e incumplimiento de las leyes ambientales*. En: *Derechos humanos en Paraguay 2006*, CODEHUPY, pp. 391ss.

Mega Puerto de Cargill

El inicio de la construcción de un mega puerto y una planta aceitera a menos de 500 metros de la toma de agua de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP), entidad que actualmente abastece a 1.100.000 personas de Asunción y del Área Metropolitana (y proyecta abastecer a 3.000.000 de personas), sorprendió a varias de ellas, aunque la gran mayoría ignora la existencia de semejante proyecto. La terminal granelera será capaz de recibir 16.000 toneladas de soja por día y de acondicionar soja a razón de 120 toneladas por hora, con capacidad de almacenaje de 64.000 toneladas. La planta aceitera procesará soja persiguiendo la obtención de tres subproductos: harina pelletizada de soja, aceite de soja y cascarilla pelletizada. Se prevé además en el mismo proyecto, el empalme vial de Viñas Cué con la Ruta Transchaco, cuyos impactos son igualmente graves[15].

Cabe destacar que en 1993, el Consejo de Prioridades Económicas (CPE) de Estados Unidos, colocó a *Cargill* primero en la lista de transgresores ambientales de la industria de la alimentación estadounidense, tras ser acusada de más de 2.000 violaciones ambientales desde 1987[16]. El proyecto, que ya cuenta con licencia ambiental, concedida en un proceso relámpago, irregular, sin participación de la ciudadanía y con incumplimientos de los procedimientos establecidos en la ley 294/93 y su decreto reglamentario, ha ignorado las regulaciones ambientales y, de ejecutarse en el lugar propuesto, se estaría cometiendo una serie de delitos contra el ambiente, tales como:

- Violación de normativas ambientales como las de la Constitución Nacional (arts. 4, 6 y 7) que garantizan derechos humanos fundamentales, así como de la Ley de Recursos Hídricos, que declara el acceso al agua potable como un derecho humano.
- Generación de graves impactos socioambientales (similares a los que afectan actualmente a las ciudades aledañas al Puerto de San Lorenzo, como Puerto Gálvez y otros en Santa Fe, Argentina), unidos al agravante de que el puerto se ubicaría a 500 metros aguas arriba de la toma de agua de la ESSAP. Entre estos impactos cabe mencionar: la intensificación del tránsito de camiones de gran porte, con emisiones permanentes de dióxido de carbono, ruidos molestos, polvillos, obstáculos en la libre circulación especialmente en la entrada de Asunción; la contaminación del aire, agua y suelo, con polvillos que arrastran agrotóxicos, algunos de ellos orgánicos persistentes, con vapores y gases; el aumento de enfermedades respiratorias, cáncer, leucemias, efectos neurológicos y efectos en la salud reproductiva; los peligros de incendio por el uso de solventes, como el hexano.

15 Esto es mencionado en el propio Estudio de Impacto ambiental presentado en la Secretaría del Ambiente.

16 Consejo de Prioridades Económicas: es un centro de investigaciones de EE.UU sobre responsabilidad de las empresas. Ha establecido premios anuales a la Conciencia Corporativa para reconocer a las empresas con mejor historial en el respeto al medio ambiente, la diversidad, la seguridad en el trabajo, los beneficios familiares y el trabajo infantil y simultáneamente avergüenza haciendo menciones des-honoríficas a los que se encuentran al otro lado de la escala.

- El derramamiento de aceites, combustibles y residuos de limpieza que normalmente ocurren durante los servicios del puerto.

La Secretaría del Ambiente (SEAM) no debió otorgar la licencia ambiental para la construcción de este puerto, ni del empalme vial de Viñas-cué con la Ruta Transchaco, sin evaluar seriamente los riesgos que implica: los estudios realizados por *Cargill* ni siquiera mencionan que el puerto se encontraría a 500 metros río arriba de la toma de ESSAP[17]. La decisión de la SEAM fue tomada sin información previa a la población afectada, a la que no se le dio oportunidad alguna de plantear sus objeciones informadas, ni sus reclamos en audiencia pública, violando el derecho a la participación[18].

Se ha pasado por sobre las autoridades ambientales, de salud, de industria y comercio, así como del ente regulador de los servicios sanitarios (ERSSAN), responsable de la regulación de la provisión de agua potable, que, por otro lado, hasta ahora no se ha manifestado sobre este delicado asunto.

Este caso permite que salga a la luz la situación de otros puertos, que ya se encuentran operando en la zona y que deben realizar inversiones en medidas de protección ambiental para reducir sus flujos contaminantes en esta área de extrema fragilidad; puertos que, de no haber sido por la Fiscalía ambiental, estarían todavía operando sin licencia ambiental alguna. Deben incluirse entre estas medidas: la reducción de desperdicios sólidos y líquidos; la implementación de sistemas preventivos y de seguridad contra accidentes; la puesta en práctica de sistemas de supervisión para la identificación y la prevención de escapes de combustibles y otras sustancias peligrosas; la regulación de flujos de tránsito hacia la ribera y el estricto cumplimiento de los estándares internacionales de seguridad y calidad ambiental.

Nuevamente, los sectores más empobrecidos serán los más afectados, desplazados, despojados de sus bienes naturales y afectados en su salud física y mental. El ofrecimiento de fuentes de trabajo conduce al enfrentamiento de pobres contra pobres.

Algunas acciones positivas

Debe señalarse como positiva, la solución parcial, pero importante, que se dio a la disposición final de basuras patológicas instaladas en Villa Hayes.

Un servicio tercerizado, que se estará evaluando en el transcurso del año para ver si realmente fue una buena inversión carente de impactos[19].

---

17 Los estudios obran en la Secretaria del Ambiente, el problema es precisamente la falta de acceso a los estudios por parte de la Sociedad Civil. Los datos que se tienen son incompletos.

18 Fuente: *Asucop*, Iniciativa Paraguaya por la Integración de los pueblos. Acción de Amparo sustanciado ante el Juez en lo Laboral. Dr. Tadeo Zarratea.

19 Para mejor información sobre el caso ver Sobrevivencia: *Crisis ambiental agravada por la dejadez, desidia e incumplimiento de las leyes ambientales*. En: *Derechos humanos en Paraguay 2006*, CODEHUPY, 2006, p. 402.

En el marco de los pequeños proyectos, la Municipalidad de Concepción se vio beneficiada con fondos de la Secretaría del Ambiente para el procesamiento de la basura patológica, en el marco de un emprendimiento que está siendo observado y monitoreado para evaluar su sustentabilidad y su contribución ambiental.

■ *Impunidad en las violaciones al derecho a un ambiente sano en el Paraguay*

La justicia ambiental sigue siendo una urgente necesidad ante actos que afectan derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de hombres y mujeres y minan el ejercicio de los derechos civiles y políticos. Son particularmente las mujeres, sobre todo de zonas rurales, quienes reciben un mayor impacto, por el rol que la sociedad, tradicionalmente, les asigna, tanto en el ámbito privado como público, donde, aun enfermas, se espera que asistan a los demás miembros de su familia y se encarguen del funcionamiento doméstico. El daño a la salud por el uso de agrotóxicos o la degradación ambiental, afecta a las mujeres en mayor medida, porque afecta los bienes naturales de supervivencia y su salud, en particular su salud reproductiva, que pone en riesgo su posibilidad de tener hijos sanos e hijas sanas.

En cuanto a los derechos civiles y políticos, el riesgo de pérdida de soberanía es grave. Se ha perdido soberanía sobre los territorios, pues son controlados por los intereses de las grandes empresas, hecho ante el cual el Estado no responde como debería. Si no se reacciona adecuadamente, es grande el riesgo de perder la soberanía sobre los alimentos y sobre el agua, al igual que la soberanía sobre la diversidad cultural paraguaya, multiétnica y pluricultural.

La falta de equidad en la distribución de la tierra y de los bienes naturales, sigue aumentando. La apropiación del territorio nacional y de los bienes por parte de las corporaciones que concentran y acumulan cada vez más riqueza a costa del empobrecimiento y la salud de la población, está inclinando peligrosamente la balanza de posesión de la tierra hacia un porcentaje cada vez menor de propietarios. Los sistemas de producción megaindustriales y de la agricultura basada en monocultivos para la exportación, no han incorporado al costo de su producción el cada vez más alto costo de la degradación social y ambiental[20].

Justicia ambiental versus impunidad ambiental

Año tras año se repiten en los estrados judiciales, las mismas denuncias de violaciones a los derechos ambientales. Los reclamos que tienen fuerza y logran algún resultado, provienen de clases privilegiadas o son presentados colectivamente por organizaciones unidas y articuladas para tales efectos. Sin embargo, tras largas luchas judiciales, lo usual son sentencias con penas leves que permiten medidas sustitutivas de prisión.

20 Fuente propia de Sobrevivencia. IICA Cuaderno Técnico Nº 10 Territorio Agricultura y Competitividad, p. 11

La Justicia Ambiental está basada en los principios de que todas las personas, sin discriminación de ningún tipo (razas, género, edad, religión, creencias), con equidad intra e inter generacional, deben gozar de un ambiente sano, acceso a los recursos y distribución de beneficios y deben ser protegidas de la polución o degradación ambiental en igualdad de condiciones. Deben gozar de igualdad de oportunidades para que todas las personas participen en el desarrollo económico y social, las regulaciones y políticas y tomen decisiones respecto a las actividades a ser desarrolladas en sus comunidades, especialmente de aquellas susceptibles de degradación socioambiental.

La Justicia Ambiental se logrará cuando todos disfruten de un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, con equidad en el acceso a los bienes naturales y los beneficios derivados de su uso. Cuando se den las condiciones dignas de vivir, aprender y trabajar con el mismo grado de protección para todos, ante los peligros de daños al ambiente y a la salud, generados por las actividades agrícolas e industriales, empresariales y comerciales.

En el Paraguay, la injusticia ambiental es la consecuencia directa del agotamiento y pérdida de los bienes naturales; la deforestación, la degradación y contaminación del aire, agua, suelo; la pérdida de diversidad biológica y cultural; la apropiación de los remanentes de ecosistemas naturales del país; la expansión de la frontera agrícola productora de materia prima para la exportación; las políticas diseñadas a la medida de los intereses de las grandes corporaciones, impuestas desde afuera. Todo esto ha sucedido porque se ha perdido soberanía sobre las instituciones y autoridades, las que, por omisión, permiten que estas cosas ocurran y cuando actúan lo hacen como mandatarios de las empresas. La pérdida de la soberanía es total cuando los gobiernos son cautivos de las transnacionales u otros grupos de poder.

La justicia ambiental es responsabilidad de todos y todas. Todos los órganos o poderes del Estado y otros actores públicos y privados tienen la obligación de participar activamente en la buena gestión ambiental (la pasividad es complicidad).

El Poder Ejecutivo debe hacer realidad la garantía constitucional de gozar de un ambiente sano. Debe implementar políticas públicas ambientales, aplicar y hacer posible el cumplimiento de las leyes. Esto tanto a nivel nacional, departamental y municipal.

El Poder Legislativo debe sancionar leyes que respondan al bien común, a la protección ambiental, a la justicia ambiental. A nivel local, las ordenanzas departamentales y municipales deben tener la misma orientación.

El Poder Judicial también debe cumplir un rol tutelar de protección ambiental, de prevenir los daños. No solamente buscar el castigo, como generalmente lo hacen las fiscalías, ignorando su atribución constitucional de tutela.

El principio de precaución

El principio precautorio tiene el potencial de coadyuvar para impartir justicia ambiental, protegiendo, no solamente la salud y bienestar de minorías, sino del ser humano en general mediante acciones que se anticipen al daño ambiental, todo lo cual no ocurre en Paraguay.

La falta de justicia ambiental, hace surgir la necesidad de acceder a las instancias judiciales o a la movilización de la ciudadanía, para restablecer la justicia ausente.

En conclusión, la justicia ambiental es anterior a la ley y debe estar contenida en ella. Se debe tutelar, proteger, prevenir. Una vez ocurrido un conflicto ambiental tipificado como delito, no basta solamente con la posibilidad de presentar denuncias para decir que existe acceso a la Justicia, sino que la Fiscalía y los juzgados deben impartir justicia por igual en todos los casos, a varones y mujeres, ricos y pobres. El Estado debe financiar las investigaciones y se debe seguir cada caso hasta el final y no dejar los delitos en la impunidad.

Organizaciones campesinas denunciaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su sesión con la Sociedad Civil de Paraguay, durante su período de sesiones en Asunción, el 7 de setiembre, que han dejado de presentar denuncias de delitos ecológicos que los afectaban, porque sus denuncias sólo han servido para recaudar[21].

■ Conclusiones y recomendaciones

La delicada situación ambiental del Paraguay, tiene como principal responsable al modelo de desarrollo económico y su aplicación en el sistema de producción agrícola mecanizada con monocultivos extensivos e intensivos con fines de exportación; la falta de ordenamiento territorial; el comercio de especies de flora y fauna amenazadas; el uso inadecuado de agrotóxicos y el manejo inadecuado de los desechos.

Este modelo económico ha permitido el avance de la frontera agropecuaria, con la consecuente transformación de ecosistemas biodiversos en pasturas o monocultivos. La insustentabilidad de este modelo queda demostrada por la situación de baja productividad de los suelos en la Región Oriental, la pérdida de ecosistemas claves para la producción de agua sana; los problemas fitosanitarios causados por el uso intensivo de agrotóxicos, generando contaminación del aire, agua y suelo, el desplazamiento de comunidades indígenas y campesinas; el aumento de la pobreza y de la extrema pobreza.

La SEAM debe asumir su principal objetivo, la protección del ambiente, la aplicación de las leyes ambientales y de la Política Ambiental Nacional. Todas las instituciones públicas que integran el Sistema Nacional del Ambiente deben orientar sus acciones a promover:

21 Muchos miembros de CODEHUPY estuvimos presentes y nos constituimos en la fuente de esta información.

- Un nuevo modelo de gestión del país, que restaure los ecosistemas claves para la producción de agua, la productividad de los suelos, la conservación de la diversidad cultural, que impulse iniciativas sustentables de desarrollo, que sea incluyente, que genere oportunidades equitativas de trabajo, cuyo objetivo sea erradicar la pobreza y mejorar real y efectivamente la calidad de vida de las comunidades.
- Un cambio de actitud de los productores e inversionistas, que deben aprender de las fallas del actual modelo económico vigente y encarar iniciativas de producción sustentable que no degraden ni contaminen el ambiente, que generen empleos dignos; dar de baja a las tecnologías inapropiadas que desplazan, expulsan y generan desempleo y degradación ambiental.
- La vigencia plena de la justicia ambiental, que debe ser resultado de la contribución de todas las instituciones del Gobierno y de la ciudadanía. La corrupción debe ser combatida en todos los sectores.

Por ello, se recomienda a las autoridades que:

- Eviten que se extienda a los ecosistemas remanentes de la Región Occidental, el modelo de desarrollo insustentable. De particular importancia es la conservación de los bosques del Chaco Central, que son hábitat de los grupos del Pueblo Ayoreo en situación de aislamiento voluntario, hoy gravemente amenazados por el avance de la frontera agropecuaria.
- Implementen y apliquen en todos los casos el Principio de Precaución. La justicia ambiental puede beneficiarse de la aplicación del principio precautorio.
- Aseguren la participación efectiva de la ciudadanía informada y consciente en los procesos de toma de decisión a escala local y nacional como la mejor garantía para la defensa del derecho al ambiente sano y la protección de las poblaciones más vulnerables. Las leyes deben reglamentar esta participación, para facilitarla y hacerla efectiva.
- Saneen las instituciones de funcionarios corruptos y designen en su reemplazo a personas con alto nivel técnico y ético.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Nacional 1992.

Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992

Pacto Internacional de los Derechos Económicos sociales y culturales.

FF.AA. o nuevas policías internas para criminalización de las luchas sociales

Orlando Castillo -Vidal Acevedo
Servicio Paz y Justicia - Paraguay (SERPAJ-PY)
María José Durán
Movimiento Objeción de Conciencia - Paraguay (MOC-PY)

El presente año, las medidas dictadas en cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas y de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han contrastado en el ámbito del Derecho a la Paz, no sólo con la apología a la guerra de importantes referentes políticos y el envío de tropas a Haití, sino también con los riesgos que comporta para la democracia el proyecto de modificación de la estructura castrense.

■ *Introducción*

El derecho de los Pueblos a la Paz, proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1984, se inscribe dentro de las llamadas *garantías colectivas* que, con el propósito de organizar las relaciones internacionales bajo el nuevo orden, pactado por las potencias triunfantes en la Segunda Guerra Mundial, establecen obligaciones comunes para todos los Estados, fundadas en el interés inmanente de la colectividad de naciones de *eliminar la guerra de la vida de la humanidad y, especialmente, de prevenir una catástrofe nuclear mundial"* (…) como *"requisito previo primordial para el bienestar material, el florecimiento y el progreso de los países y la realización total de los derechos y las libertades fundamentales del hombre proclamados por las Naciones Unidas*[1].

En cuanto derecho, comporta un conjunto de obligaciones interestatales que el sistema jurídico internacional establece en sus normativas, tanto vinculantes como no vinculantes, en tres aspectos claves: 1) requiere que la política de los Estados esté orientada hacia la eliminación de la amenaza de la guerra, especialmente de la guerra nuclear; 2) exige la renuncia del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y al arreglo de las controversias internacionales por medios pacíficos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas; 3) sanciona la guerra y los actos de agresión como crímenes internacionales.

En este sentido, la Constitución Nacional de Paraguay se ha imbuido de este espíritu de conservación de la paz –como primordial para la vida de la humanidad– para lo cual, ha renunciado a la guerra de agresión, aunque sustenta el principio de la legítima defensa, (art. 144). Con esta renuncia, la Carta Magna incorpora en su ordenamiento jurídico los *"derechos y obligaciones que le asisten como miembro de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, o como parte en tratados de integración"* (art. 144).

Esta declaración y compromiso asumido por el país, y con él, todos y todas sus habitantes, representa el camino hacia el fortalecimiento del respeto al derecho a la vida de la población nacional y de la población mundial, pues este derecho es de solidaridad. En la medida que los Estados renuncien a la guerra, apuestan por la vida, tanto para el presente como para las poblaciones futuras.

Sin embargo, a pesar de que Paraguay ha renunciado a la guerra y a su preparación, aún se mantienen unas Fuerzas Armadas sustentadas constitucionalmente, como se ha mencionado, en el principio de la legítima defensa, con el fin de custodiar la integridad territorial y defender a las autoridades legítimamente constituidas (art. 173).

Su funcionamiento interno se encuentra regido por varias leyes, entre las que podemos citar la Ley 216/93 "De organización general de las Fuerzas

1 Preámbulo de la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz adoptada por la Asamblea General en su resolución 39/11, de 12 de noviembre de 1984

Armadas de la Nación", la Ley 1115/97 "Del Estatuto del Personal Militar" y el Decreto 21839 que la reglamenta, entre otros.

Para este capítulo, se tendrán en cuenta los instrumentos internacionales ratificados por Paraguay y que, según el artículo 137 de la Constitución, forman parte de nuestro derecho positivo, prevalente a las leyes dictadas por el Congreso Nacional, en concordancia con el artículo 141 de la Constitución Nacional ("De los tratados internacionales").

■ *Modificación del régimen del servicio militar*

El 19 de febrero de este año, el Ministerio de Defensa Nacional remitió al Congreso Nacional el proyecto de modificación de las leyes que reglamentan la prestación del Servicio Militar Obligatorio, en cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas y de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el Caso Gerardo Vargas Areco y en el marco del acuerdo de Solución Amistosa del Caso Víctor Hugo Maciel firmado también el año pasado[2].

El proyecto solicita la "Derogación del Articulo 10 y la modificación del Artículo 5° de la Ley 569/75 Del Servicio Militar Obligatorio como también la modificación del Artículo 10, inciso a) de la Ley 123/52 del Centro de Instrucción Militar para Estudiantes y Formación de Oficiales de Reserva (Cimefor)".

Estos artículos, durante años, han permitido y dado el visto legal al ingreso de niños y adolescentes a las Fuerzas Armadas, hecho por el cual se han registrado más de 56 muertes de niños y adolescentes soldados durante el cumplimiento del Servicio Militar, además de varios casos de torturas, malos tratos y minusvalías físicas y psicológicas.

Con la modificación de los artículos mencionados, se establecerá de forma clara y taxativa la no incorporación de niños y adolescentes al servicio militar obligatorio, y se logrará unificar este criterio de protección integral a niños y adolescentes, que ya se encuentra establecido en el Protocolo Facultativo de la Convención de Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados.

Un paso positivo muy importante, dado por el Ejecutivo Nacional en la justificación del proyecto, es que se reconoce que los artículos deben ser modificados, a raíz de que "se contraponen a la Carta Magna y a Convenciones Internacionales que tutelan los derechos de la niñez y la adolescencia"[3].

El proyecto de modificación se encuentra actualmente en estudio en la Cámara de Senadores, en la Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo y la Comisión de Derechos Humanos; mientras que ya cuen-

2 El estado actual del cumplimiento de la sentencia del caso *Gerardo Vargas Areco vs. Paraguay* se encuentra detallado en este mismo informe en el artículo sobre el estado de cumplimiento de las decisiones de los órganos del Sistema interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

3 Fundamentos del proyecto de ley para modificar leyes que reglamentan el Servicio Militar.

ta con dictamen favorable de la Comisión de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública.

■ *Tropas a Haití*

El Paraguay, como miembro de la comunidad internacional, y especialmente como miembro del MERCOSUR, viene colaborando con el envío de efectivos militares a la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH, por sus siglas en inglés).

En el Informe de Derechos Humanos 2006[4], se había manifestado como de suma importancia el retiro de todas las tropas del territorio de Haití, en especial de las tropas nacionales, debido a la situación de ilegalidad con que las mismas ingresaron.

A pesar de que el pueblo haitiano considera la MINUSTAH como una ocupación militar, el gobierno nacional sigue colaborando con efectivos militares, que continúan en suelo de aquel país.

Ante la no modificación de la situación planteada, ya desde el año pasado, y sobre todo por la ausencia de búsquedas de cooperación alternativa, es decir, de aquellas que no hagan al campo militar, desde este informe se vuelve a insistir en la necesidad de no enviar efectivos de las Fuerzas Armadas Nacionales a la MINUSTAH.

El compromiso del Estado paraguayo con la comunidad internacional, debe estar encaminado hacia la construcción de lazos de solidaridad y de respeto a la legalidad internacional, sin embargo, en el caso de Haití, ambos principios han sido violentados desde 2004, año en que se establece la ocupación militar en nombre de la ONU.

■ *Reorganización de las Fuerzas Armas o doctrina de la Seguridad Nacional*

En agosto del 2007, tuvo ingreso en el Congreso Nacional un proyecto de ley de "Organización General de las Fuerzas Armadas de la Nación", de manos del Ministerio de Defensa Nacional con el apoyo del alto mando militar[5].

El proyecto fue girado a las comisiones de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública; de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; y de Hacienda, Presupuesto y Cuenta, recibiendo dictamen favorable de la primera.

Este proyecto de modificación de la estructura castrense, presenta dos peligros o riesgos fundamentales para la democracia nacional, así como un riesgo elevadísimo para el ejercicio de los derechos fundamentales de la población.

---

4 Cfr. Acevedo, Vidal y Castillo, Orlando: *Una de cal y otra de arena: un reconocimiento importante a los derechos humanos pero también significativo aumento presupuestario a militares* en: Derechos humanos en Paraguay. CODEHUPY 2006, pp. 391ss.

5 Expediente Nº 00413 en el Congreso Nacional.

En primer término, el proyecto señala la necesidad de integrar a la cadena de mando al Ministro de Defensa Nacional, estando el mismo por encima del Comandante de las Fuerzas Militares y siempre en orden de dependencia y relación con el Poder Ejecutivo (art. 14 de la propuesta).

La inclusión del Ministro en la cadena de mando, señala un riesgo para la institucionalidad de las Fuerzas Armadas, teniendo en cuenta que los ministerios en general, más que cargos de dirección administrativa y de desarrollo de políticas de estado, son cargos políticos, actualmente con miras a llevar adelante las actividades partidarias del Partido Colorado[6].

Las Fuerzas Armadas, a lo largo de la transición democrática, han demostrado una gran debilidad con actividades político partidarias, y en varias ocasiones han prestado servicio a actividades políticas[7]. Con la inclusión del Ministro de Defensa, esta debilidad se convertiría en política de Estado y la injerencia política estaría sobre la pirámide estructural de las fuerzas armadas, atentando contra el principio de no politización de las fuerzas públicas.

Bajo la figura de política militar, es justificada la inclusión del Ministro de Defensa dentro de la estructura de jerarquía militar, otorgándole un rango equivalente a Sub Comandante de las Fuerzas Armadas, pues se encuentra por encima del Comandante de las Fuerzas Militares, quien sigue siendo un oficial de carrera con el rango de General de Ejército.

Esta inclusión del Ministro de Defensa en la cadena de mandos, debe ser leída y entendida desde la lógica del nuevo rol que este proyecto de ley intenta dar a las Fuerzas Armadas y desde el intento de implementar una legislación antiterrorista, donde se intenta criminalizar la protesta social.

Entre las funciones complementarias que se establecen en el proyecto para la institución castrense, se encuentra: *"Cooperar con el restablecimiento del orden interno"*, cuyo sentido y alcance es establecido por el Presidente de la República o el Ministro de Defensa según la situación determinada por los mismos (art. 4, inc. c). Es decir, el restablecimiento del orden público, deberá entenderse en el sentido de las leyes establecidas o que pudieran establecerse en el país, además de las interpretaciones que el poder político pueda realizar en cuanto a la definición de orden público.

La propuesta de este artículo debe ser entendida en conexión con la ley 1337/99 de Defensa Nacional y Seguridad Interna, que permite *"que las Fuerzas Armadas de la Nación apoyen las operaciones de seguridad interna mediante la afectación de sus servicios y arsenales"* (art. 54) y que señala que en situaciones de "extrema gravedad" el Presidente de la República podrá *"decidir el empleo transitorio de elementos de combate de las Fuerzas Armadas de la Nación, exclusivamente dentro del ámbito territorial definido por decreto"* (art. 56).

6 Diario Última Hora, 24 enero 2006, p. 9.

7 Valiente, Hugo y Yuste, Juan C. *Fuerzas Armadas y Derechos Humanos.* En: *Derechos Humanos en Paraguay 2000*, CODEHUPY. Asunción, 2000. pp. 229-230

Es decir, con la propuesta de reorganización de las Fuerzas Armadas, se refuerza la tesitura del enemigo interno, que es y forma parte de la lógica de la Doctrina de Seguridad Nacional, desarrollada por el gobierno del dictador Alfredo Stroessner, y que aún continúa vigente dentro del marco de la política de defensa, del actual gobierno de Nicanor Duarte Frutos.

De más está señalar el riesgo que comporta reconocer funciones de seguridad interna a las Fuerzas Armadas, lo cual representa un serio riesgo para la población en general, en cuanto a la posibilidad de violación del derecho a la vida, a la integridad física, además de atentar contra libertades fundamentales, como la libertad de manifestación, como ya se diera en otras oportunidades, en que las Fuerzas Armadas han actuado[8].

En la fundamentación del proyecto, el Poder Ejecutivo reconoce que no existe sustento doctrinario que pueda justificar el viraje legal que se propone *"contribuir para restablecer o restaurar el orden público o interno cuando este fuere conculcado o intervenir en forma preventiva ante amenazas o peligros inminentes, mediante orden o disposición expresa"*.

La concreción de esta reorganización militar bajo el manto de la doctrina de Seguridad Nacional, implementada en el marco de la Guerra Fría, nuevamente tendrá como rehén y víctima a la población, que verá conculcadas sus libertades fundamentales y pisoteados sus derechos humanos, por medio de la utilización de la fuerza como respuesta del Estado a sus demandas.

A ello, debemos agregar el intento de criminalizar la protesta social, y toda forma de expresión organizada y reivindicativa, que realicen los movimientos y organizaciones sociales, llevadas adelante desde hace unos años y que, con esta serie de modificaciones normativas, se intenta legalizar[9].

■ *Apología de la Guerra*

Los últimos meses de 2006, durante el tratamiento en el Congreso Nacional de la Ley de Presupuesto General de Gastos de la Nación, el debate fue dominado por un discurso "guerrerista", que buscaba aflorar un nacionalismo negativo.

Importantes referentes de los dos partidos tradicionales –Colorado y Liberal– en manifestaciones públicas han señalado la posibilidad de una guerra de agresión con la República de Bolivia, sustentados en un convenio de cooperación militar firmado entre la misma y la República Bolivariana de Venezuela. Aprovechándose de la historia de la confrontación bélica de 1932 a 1935, referentes políticos de ambos partidos parlamentarios, han manifestado públicamente la necesidad del aumento del Presupuesto de las Fuerzas Armadas, debido al riesgo existente de una guerra con Bolivia.

8 En Paso Jobai, Departamento de Guaira, la Organización Campesina de Desarrollo Comunitario del Guaira (OCDCG), fue desalojada de su local por efectivos de las Fuerzas Armadas. Ver: Castillo, Orlando.*Las Fuerzas Armadas siguen sin modificaciones fundamentales*. En: *Derechos Humanos en Paraguay 2005*, CODEHUPY, 2005, p.494-495

9 La situación de cumplimiento del derecho a la libertad de expresión, reunión, asociación y manifestación, puede verse en el capítulo sobre Libertades fundamentales en este mismo informe.

Como principal argumento de un supuesto ataque de Bolivia, se señala la construcción de un puesto militar en la frontera con Paraguay, con dinero del gobierno de Venezuela, por tanto, para contrarrestar esta iniciativa, era necesario dotar de mejor armamento al ejército, con un aumento en su presupuesto para el ejercicio fiscal 2007.

Quienes sustentaban estos argumentos, buscaban incrementar el rubro de compra de armamentos de 5,1 mil millones a 90,5 mil millones de guaraníes, por lo que el aumento presupuestario total perseguido por ambos partidos fue de 43% sobre los montos asignados actualmente (pasando de 450 mil millones a 620 mil millones de guaraníes), lo que afectaría de manera directa a los presupuestos sociales.

Finalmente, el Congreso Nacional no otorgó los montos pretendidos, aunque si consiguieron un aumento importante, en especial para la compra de armamentos (12 mil millones de guaraníes).

Lo preocupante y riesgoso del ambiente político nacional generado, es la exacerbación de un nacionalismo sustentado en una guerra de hace más de 70 años, y el eco favorable que ello encuentra en ciertos políticos.

Con la discusión planteada en torno al presupuesto, se denota un completo desinterés de parte del Congreso Nacional y del Estado en general, en ir cumpliendo progresivamente con los compromisos internacionales que hacen a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El presupuesto público, como herramienta de distribución de la riqueza de un país, debe destinar los recursos suficientes para ir disminuyendo las desigualdades sociales y ampliar la cobertura pública tendiente a satisfacer los derechos fundamentales de la población.

Sin embargo, la discusión de defensa nacional fue y es planteada desde la lógica militar tradicional, la beligerancia, a pesar de ser un país que ha renunciado a la guerra de agresión; en cambio, sus parlamentarios, en el caso tratado, buscaron lo contrario (asignación de recursos), con el disfraz de la legítima defensa.

Uno de los principales promotores y defensores del aumento del presupuesto militar con fines bélicos, con el pretexto de la legítima defensa, es el Presidente del Congreso Nacional, Miguel Abdón Saguier. Lastimosamente, el Estado paraguayo, por medio del Congreso, al considerar la defensa nacional, no tiene en cuenta que el fundamento principal de todo su ordenamiento jurídico y de la persecución de sus fines es la dignidad humana, según lo establece la Constitución Nacional.

Esto significa que las políticas de defensa deben estar destinadas a sustentar, construir y defender la dignidad de las personas que viven en el territorio nacional; por lo que la defensa de los derechos humanos debe ser uno de los fines primordiales del Estado, y por ende, debe ser priorizada en el presupuesto público.

■ *Comisiones de Seguridad Ciudadana*

Las Comisiones de Seguridad Ciudadana, fueron creadas a instancia del Poder Ejecutivo, por medio de un decreto, en el 2003, y se encuentran bajo responsabilidad del Ministerio del Interior, a través del Vice Ministerio de Seguridad Interna. Estas comisiones, impulsadas y alentadas en su momento, por el entonces ministro del Interior, Rogelio Benítez, siguen creando zozobras y realizan todo tipo de acciones que atentan contra la legalidad estatal, en complicidad con los organismos públicos de seguridad además del Ministerio Público.

A pesar de que existen serias denuncias de abuso de estas comisiones, a instancias del Ministerio del Interior se realizaron cursos en la zona de Curuguaty con 700 comisiones vecinales participantes, en coordinación con el Ministerio Público, la Gobernación y la Municipalidad. En estas oportunidades, se mencionó que con las comisiones de seguridad se logró disminuir la delincuencia en el interior, lo cual riñe con las denuncias que diariamente son realizadas contra los mismos miembros de estas comisiones, como hechos de torturas, homicidios, detenciones ilegales, allanamiento de viviendas sin orden judicial y todo tipo de abusos en distintas localidades[10].

Llamativamente, estas comisiones, llamadas también "*comisiones garrote"* actúan en zonas donde el índice de pobreza sobrepasa el límite de la imaginación humana y donde existen grupos organizados que reivindican derechos, principalmente grupos campesinos, que desde hace años vienen luchando por el derecho fundamental a una vida digna.

Entre los casos denunciados, pueden citarse los siguientes:

- La comisión de seguridad de Cururuó, San Estanislado (Departamento de San Pedro), en un operativo ilegal atropelló el asentamiento Hachita, de la Federación Nacional Campesina (FNC). Los integrantes de la comisión ingresaron al asentamiento con armas de grueso calibre y procedieron a la detención de varias personas, responsabilizándolas de asaltos ocurridos en la zona. Francisco Riveros denunció hechos de tortura causados por los miembros de la comisión, individualizando a Arnaldo Muñoz y Felipe Jiménez como responsables. Las torturas fueron realizadas en la comisaría local[11].
- La Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), denunció ante la Comisión Permanente del Congreso y ante la Comisión de Crisis Campesina, que miembros de una comisión de seguridad, torturaron a Favio Paniagua, Lucio Pereira y Susana Fernández, del Asentamiento 13 de Mayo (Departamento de Itapúa) con ayuda del comisario Miguel Ángel Fernández, a quien además acusaron de perseguir a balazos en el Asentamiento 1° de Marzo a Diosnel Morínigo[12].

10 Diario Abc Color, 28 de enero de 2007, p. 12.
11 Diario Abc Color, 20 de enero de 2007, p. 26.
12 Diario Última Hora, 24 enero de 2007, p. 9.

- La Senadora Ana María Mendoza de Acha, en visita a la localidad de Yhú (Departamento de Caaguazú), recibió denuncias en contra de la comisión de seguridad de la Colonia Mcal. López, la policía local y del fiscal Cecilio Torales, quienes por acción (la comisión) y omisión (el fiscal) son responsabilizados del asesinato de Carlos Medina, y de las lesiones a Isidoro Arce[13].
- Diosnel Vera, de la Colonia San Blas, Curuguaty (Departamento de Canindeyú), fue asesinado de nueve balazos por miembros de la comisión de seguridad local. La comisión decidió hacer justicia por mano propia, debido a que la víctima momentos antes había ultimado de varias puñaladas a su primo Jerónimo Rojas Ocampos, hecho por el cual fue perseguido y ejecutado por miembros de la comisión de seguridad[14].

■ *Cuarteles en las ciudades = Inseguridad*

Un incendio en el depósito de polvorines de la Dirección de Material Bélico, de Piribebuy, causó alarma generalizada y miedo en pobladores y pobladoras del aledaño barrio Virgen del Rosario. El incendio produjo explosiones de alta intensidad, por lo que la gente entró en pánico y se alejó del sitio en vehículos o a caballo, para resguardarse. Este hecho no reportó lesionados ni heridos, pero quedó nuevamente el miedo instalado entre pobladores y pobladoras, acerca de la posibilidad de un nuevo incendio[15].

Una vez más, los militares manejaron con mucho hermetismo este grave hecho, minimizándolo y reportando que el incendio fue sofocado rápidamente y que pudo haber sido provocado por un cortocircuito o por algún roedor que habría mordido los cables o las mechas[16].

No es la primera vez que ocurre un incendio en una unidad castrense, poniendo en riesgo la vida de las personas y pudiendo ocasionar daños materiales. Este caso se suma a otros, en que, incluso, hubo muertes de uniformados y cuantiosos daños materiales que sufrieron vecinos y vecinas de unidades militares[17].

En mayo de este año, la Junta Municipal de Asunción, resolvió favorablemente –por mayoría– la propuesta del concejal Juan A. Radice (ANR) de trasladar el Regimiento Escolta Presidencial, ubicado en un barrio céntrico de la capital. Entre las argumentaciones presentadas, afirma que la unidad se encuentra ubicada en barrios residenciales y cerca de locales universitarios, y que en ella se sigue contando con polígonos de tiro y almacenando materiales explosivos de alta peligrosidad[18]. Hasta la elaboración de este informe, no se logró información más actualizada sobre el

13 Diario Abc Color, 17 febrero 2007, p. 10.
14 Diario Abc Color, 20 febrero 2007 p. 31.
15 Diario Última Hora, 15 enero 2007 p. 50.
16 Diario Última Hora, 16 enero 2007 p. 39.
17 Cfr. Acevedo, Vidal y Castillo, Orlando. Op.Cit., pp. 391ss; Castillo, Orlando, Op Cit. p.483ss.; ver también: Noguera, María y Vázquez, Andrés. *Continúan prácticas de malos tratos, tortura y reclutamiento forzado* en: Derechos Humanos en Paraguay 2005. CODEHUPY, Asunción, 2005, pp. 501ss.
18 Diario Última hora, 25 mayo 2007, p. 22.

tema, sin embargo, el local del Regimiento Escolta Presidencial sigue sin ser trasladado.

Habría que recordar que en Asunción, las Fuerzas militares tienen 520 hectáreas distribuidas en varias unidades militares y que éstas se encuentran en zonas donde existen numerosas personas pobladoras, que viven en permanente zozobra, ya sea por prácticas de tiro o por los varios incendios que ocurrieron en sus almacenes o depósitos de armas y municiones.

■ *Recomendaciones*

- Reiteramos, como en años anteriores, la necesidad de modificación de la reserva presentada al Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos de la Niñez, relativo a la participación de niños y niñas en conflictos armados, elevando la edad de prestación del servicio militar, obligatorio y voluntario a la edad de 18 años.
- Retiro de las tropas paraguayas apostadas en Haití, en el marco de la MINUSTAH.
- Reducción del Presupuesto Militar y aumento de la inversión social.
- Desmantelamiento de las comisiones de seguridad vecinal y no vinculación de particulares en el tema de seguridad.
- Eliminación de las infraestructuras militares de las zonas urbanas o reconversión de las mismas en unidades hospitalarias o centros educativos.

Garantías constitucionales

Lourdes Peroni

Al igual que la inconstitucionalidad, la materia de controversia del amparo es, la mayoría de las veces, ajena a la protección de los derechos fundamentales. Continúa pendiente la reglamentación por ley del hábeas data.

■ *Introducción*

El presente capítulo, pretende exponer una perspectiva sobre la normativa nacional en materia de garantías constitucionales y señalar aspectos destacados en su interpretación y aplicación por parte de los tribunales nacionales, desde una perspectiva de derechos humanos[1].

En primer término, se exponen las normas consagradas en la Constitución, en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado paraguayo, específicamente la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en las leyes nacionales; además se presentan datos estadísticos relacionados con estas garantías. Luego, se analizan fallos judiciales recientes en la materia. Por último, se ofrecen algunas conclusiones y recomendaciones.

■ *Marco Legal*

Constitución Nacional

Las garantías constitucionales se encuentran consagradas en el Capítulo XII de la Constitución Nacional, a fin de hacer efectivos los derechos reconocidos en la misma.

Estas garantías incluyen la inconstitucionalidad, el *hábeas corpus*, el *hábeas data* y el amparo (artículos 132, 133, 134 y 135).

> *Artículo 132 - DE LA INCONSTITUCIONALIDAD. La Corte Suprema de Justicia tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales, en la forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la ley.*
>
> *Artículo 133 - DEL HABEAS CORPUS. Esta garantía podrá ser interpuesta por el afectado, por sí o por interpósita persona, sin necesidad de poder por cualquier medio fehaciente, y ante cualquier juez de Primera Instancia de la circunscripción judicial respectiva. El hábeas corpus podrá ser:*
>
> *1. **Preventivo**: en virtud del cual, toda persona, en trance inminente de ser privada ilegalmente de su libertad física, podrá recabar el examen de la legitimidad de las circunstancias que, a criterio del afectado, amenacen su libertad, así como una orden de cesación de dichas restricciones.*
>
> *2. **Reparador**: en virtud del cual, toda persona que se hallase ilegalmente privada de su libertad puede recabar la rectificación de las circunstancias del caso. El magistrado ordenará la comparecencia del detenido, con un informe del agente público o privado que lo detuvo, dentro de las veinticuatro horas de radicada la petición. Si el requerido no lo hiciese así, el juez se constituirá en el sitio en el que se halle recluida la persona y,*

1 El análisis abarca el período comprendido de octubre de 2006 a octubre de 2007.

en dicho lugar, hará juicio de méritos y dispondrá su inmediata libertad, igual que si se hubiere cumplido con la presentación del detenido y se haya radicado el informe. Si no existiesen motivos legales que autoricen la privación de su libertad, la dispondrá de inmediato; si hubiese orden escrita de autoridad judicial, remitirá los antecedentes a quien dispuso la detención.

3. Genérico: en virtud del cual se podrán demandar rectificación de circunstancias que, no estando contempladas en los dos casos anteriores, restrinjan la libertad o amenacen la seguridad personal. Asimismo, esta garantía podrá interponerse en casos de violencia física, psíquica o moral que agraven las condiciones de personas legalmente privadas de su libertad.

La ley reglamentará las diversas modalidades del hábeas corpus, las cuales procederán incluso, durante el estado de excepción. El procedimiento será breve, sumario y gratuito, pudiendo ser iniciado de oficio.

Artículo 134 - DEL AMPARO. Toda persona que por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo, de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagradas en esta Constitución o en la ley, y que debido a la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria, puede promover amparo ante el magistrado competente. El procedimiento será breve, sumario, gratuito, y de acción popular para los casos previstos en la ley. El magistrado tendrá facultad para salvaguardar el derecho o garantía, o para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida. Si se tratara de una cuestión electoral, o relativa a organizaciones políticas, será competente la justicia electoral. El Amparo no podrá promoverse en la tramitación de causas judiciales, ni contra actos de órganos judiciales, ni en el proceso de formación, sanción y promulgación de las leyes. La ley reglamentará el respectivo procedimiento. Las sentencias recaídas en el Amparo no causarán estado.

Artículo 135 - DEL HÁBEAS DATA. Toda persona puede acceder a la información y a los datos que sobre sí misma, o sobre sus bienes, obren en registros oficiales o privados de carácter público, así como conocer el uso que se haga de los mismos y de su finalidad. Podrá solicitar ante el magistrado competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectaran ilegítimamente sus derechos.

Estos artículos se hallan complementados por otras disposiciones constitucionales, incluyendo los artículos 136, 259, 260 y 288. Este último prohíbe la suspensión del hábeas corpus durante el estado de excepción.

Convención Americana sobre Derechos Humanos[2]

En el sistema interamericano, la obligación de proteger y asegurar la titularidad o el ejercicio de los derechos a través de las correspondientes garantías tiene fundamento normativo en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención).[3]

El artículo 1.1 establece:

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

Más específicamente, el artículo 7.6 de la Convención se refiere al *hábeas corpus* en los siguientes términos:

> Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

En relación a la interpretación de este artículo 7.6, la Corte Interamericana de Derechos Humanos opina que "*El hábeas corpus, para cumplir con su objeto de verificación judicial de la legalidad de la privación de libertad, exige la presentación del detenido ante el juez o tribunal competente bajo cuya disposición queda la persona afectada. En este sentido, es esencial la función que cumple el hábeas corpus como medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*." Asimismo, en el Caso Suárez Rosero vs. Ecuador: "*Esta Corte comparte la opinión de la Comisión en el sentido de que el derecho establecido en el artículo 7.6 de la Convención Americana no se cumple con la sola existencia formal de los recursos que regula. Dichos recursos deben ser eficaces, pues su propósito, según el mismo artículo 7.6, es obtener una decisión pronta "**sobre la legalidad** [del] **arresto o** [la] **detención**" y, en*

2 Ratificada por Ley 1 del 8 de agosto de 1989.

3 Corte IDH., *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8. "Las garantías sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho. Como los Estados Partes tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la persona, también tienen la de proteger y asegurar su ejercicio a través de las respectivas garantías (art. 1.1), vale decir, de los medios idóneos para que los derechos y libertades sean efectivos en toda circunstancia (párr. 25).

caso de que éstos fuesen ilegales, la obtención, también sin demora, de una orden de libertad". Estos son sólo algunos de los muchos casos que ofrece la jurisprudencia interamericana sobre el artículo[4].

Por su parte, el artículo 25.1 de la Convención dispone:

> Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

La Corte Interamericana ha desarrollado el contenido y alcance de este artículo de la Convención a través de una amplia jurisprudencia que incluye casos como el de *"Cinco Pensionistas", Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, Caso Trabajadores Cesados del Congreso*, entre otros. Sin embargo, el caso más relevante por tratarse de una condena contra el Estado de Paraguay por la violación de este artículo, entre otros, es el del *Instituto de Reeducación del Menor*. En este caso la Corte analizó a luz del artículo 25 de la Convención, la efectividad del recurso de *hábeas corpus* genérico interpuesto por los internos a fin de reclamar las condiciones de detención y concluyó en el párrafo 251 "… *que el Estado no brindó un recurso rápido a los internos del Instituto al momento de la interposición del hábeas corpus genérico, ni tampoco brindó un recurso efectivo a 239 internos en el Instituto al momento de la emisión de la sentencia en que se dio lugar al mismo, por lo cual violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma"* [5].

Las garantías reconocidas en los artículos precedentemente transcriptos, tienen un carácter indispensable en la protección de los derechos fundamentales no siendo, por tanto, susceptibles de suspensión en los estados de emergencia. A este respecto, la Corte Interamericana ha dicho:

> […] los procedimientos jurídicos consagrados en los artículos 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no pueden ser suspendidos conforme al artículo 27.2 de la misma, porque constituyen garantías judiciales indispensables para proteger derechos y libertades que tampoco pueden suspenderse según la misma disposición.[6]

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[7]

Este instrumento internacional, contiene disposiciones similares a las de la Convención en materia de garantías. Así, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante el Pacto) dispone:

4 Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-8/87* de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 35 y Caso *Suárez Rosero vs. Ecuador.* Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 63.

5 Corte IDH., *Instituto de Reeducación del Menor.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de setiembre de 2004. Serie C No. 112.

6 Corte IDH., *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). *Opinión Consultiva OC-8/87* del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 44.

7 Ratificado por Ley 5 del 9 de abril de 1992.

> Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto, se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El mismo artículo 2 consagra en su numeral 3 el compromiso de los Estados Partes de garantizar un recurso efectivo contra las violaciones de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto:

> Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto, se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Disposiciones Reglamentarias Internas

- Inconstitucionalidad

La excepción y la acción de inconstitucionalidad se encuentran reglamentadas en el Código Procesal Civil.[8] De acuerdo con esta ley procesal, la excepción se puede presentar en primera instancia, a fin de plantear la inconstitucionalidad de una ley en la que se funda la demanda, su contestación o la reconvención (artículo 538). También se puede presentar en segunda o tercera instancia, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de una ley en la que se basa la fundamentación de un recurso o su contestación (artículo 545). Por su parte, la acción de inconstitucionalidad se promueve directamente ante la Sala Constitucional de la Corte, contra leyes u otros actos normativos (artículo 550), o contra resoluciones judiciales (artículo 556) que infrinjan la Constitución. Las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una ley, sólo tienen efectos en relación a las partes del caso en el que se dictan (Constitución Nacional, artículo 260 inciso 1).

- Amparo

El amparo también está reglamentado en el Código Procesal Civil.[9] El procedimiento previsto en la ley es breve, sumario y gratuito. En efec-

8 Código Procesal Civil, Libro V "De los juicios y procedimientos especiales", Título I "De la Impugnación de Inconstitucionalidad", Capítulo I "De la Impugnación por vía de Excepción" (artículos 538-49) y Capítulo II "De la Impugnación por vía de Acción" (artículos 550-64).

9 Código Procesal Civil, Libro V "De los juicios y procedimientos especiales", Título II "Del Juicio de Amparo" (artículos 565-88).

to, los plazos son más reducidos, ciertas pruebas limitadas y los actos procesales concentrados. Por ejemplo, la demanda se contesta dentro del tercer día en una audiencia en la que ambas partes ofrecen sus pruebas no pudiendo presentar más de tres testigos cada una ni ofrecer prueba confesoria (artículo 573). La acción se plantea ante cualquier juez de primera instancia por el titular del derecho lesionado o en peligro inminente de serlo o por quien demuestre ser su representante (artículo 567). También puede hacerlo un tercero en nombre del afectado, cuando este último se encuentre imposibilitado de peticionar (artículo 567). El amparo puede ser promovido por personas físicas o jurídicas, partidos políticos con personería reconocida, entidades con personería gremial o profesional, y sociedades o asociaciones que, sin investir el carácter de personas jurídicas, justifiquen, mediante exhibición de sus estatutos, que no contrarían una finalidad de bien común (artículo 568). El juez puede ordenar, de oficio o a petición de parte, medidas de urgencia, si hubiese principio de ejecución o inminencia de lesión grave (artículo 571).

- Hábeas Corpus

Esta garantía protege específicamente la libertad personal y está reglamentada en la Ley 1.500/99.[10] De acuerdo con esta reglamentación legal, el *hábeas corpus* puede ser presentado ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia o ante cualquier juez de Primera Instancia (artículo 3). El procedimiento es breve, sumario y gratuito (artículo 5). Entre otras previsiones tendientes a evitar dilaciones en el procedimiento, la ley reduce los plazos, habilita días y horas inhábiles, y no admite incidentes, recusaciones y excepciones, (artículos 8 y 11). El *hábeas corpus* puede iniciarse de oficio, por el propio afectado, o por cualquier persona que, sin necesidad de poder, invoque tener conocimiento del acto supuestamente ilegítimo (artículo 6). La ley establece los respectivos procedimientos para los tres tipos de hábeas corpus previstos en la Constitución.

- Hábeas Data

Esta garantía protege derechos constitucionales específicos como el de la intimidad, el de la inviolabilidad del patrimonio documental y la comunicación privada, y el del acceso a la información. El *hábeas data* tiene por objeto 1) el acceso a información disponible en registros públicos o privados de carácter público sobre la persona o bienes de quien lo solicita, 2) el conocimiento del uso que se hace de esta información, y 3) la modificación de dicha información si fuere inexacta o afectare ilegítimamente los derechos de la misma. A diferencia de las demás garantías, el *hábeas data* no se encuentra reglamentado por ley. Existe sin embargo una resolución a través de la cual la Corte Suprema hizo conocer su criterio acerca de la naturaleza, objeto y procedimiento de esta garantía.[11] De acuerdo con esta resolución, el *hábeas data* puede ser promovido por cualquier persona física o jurídica, afectada por la existencia de datos erróneos o falsos. La resolución establece, además, los requisitos que deben cum-

10 Ley 1500 del 5 de noviembre de 1999 "Que reglamenta la garantía constitucional del Hábeas Corpus", disponible en: <http://www.senado.gov.py/leyes/?pagina=leyes&id=4033>

11 Corte Suprema de Justicia, A.I. No. 649 de fecha 25 de junio de 1996.

plir las peticiones de *hábeas data* y delinea algunos parámetros a seguir en el procedimiento. Cabe destacar, sin embargo, la insuficiencia de esta reglamentación y la necesidad de que el *hábeas data* cuente con una ley reglamentaria.

- Observación General

En 1998, la Corte Suprema de Justicia creó la Mesa de Entrada de Garantías Constitucionales para el sorteo y distribución de expedientes de *Hábeas Corpus*, *Hábeas Data* y Amparos en la Capital.[12] En virtud del sistema de distribución de expedientes de garantías constitucionales establecido por la Corte, la Mesa de Garantías da entrada al expediente y procede al sorteo del juzgado de primera instancia interviniente en cada uno de ellos, sin perjuicio de las facultades propias de la Corte Suprema de Justicia en los pedidos de *hábeas corpus*. A partir del 2001, se inició la ampliación progresiva de Mesas de Garantías Constitucionales a otras circunscripciones judiciales del país.

■ *Algunos datos estadísticos*

En el siguiente cuadro muestra el número de *hábeas data*, amparos y *hábeas corpus* presentados ante las mesas de entrada de Garantías Constitucionales de distintas circunscripciones judiciales.[13]

Período	***Circunscripción Judicial***	***Hábeas Data***	***Amparos***	***Hábeas Corpus***
Enero - Octubre 2007	Asunción	322	368	63
	Villarrica	13	2	2
	Paraguarí	10	11	0
	Pedro Juan Caballero	5	3	6
	Encarnación	22	13	35
Enero - Setiembre 2007	Ciudad del Este / Hernandarias	63	67	51
	Coronel Oviedo	5	6	11
	Misiones	10	3	1
	Concepción	10	4	1
	Pilar	0	0	0
	San Pedro	1	2	0
Enero Agosto 2007	Caacupe	3	6	3

12 Corte Suprema de Justicia, Acordada Nº 83 del 4 de Mayo de 1998, disponible en <http://www.csj.gov.py/par97017/reglamentaciones/modulos/detalle.asp?codigo_acord=522&tipo=Acordada>

13 Datos proporcionados por la Mesa de Entrada de Garantías Constitucionales de la Corte Suprema de Justicia.

En el período comprendido de octubre de 2006 a octubre de 2007, se presentaron 87 peticiones de hábeas corpus ante la Sala Penal de la Corte[14], 49 excepciones de inconstitucionalidad y 1.536 acciones de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte[15]. A su vez, fueron presentadas 1.462 solicitudes de *hábeas data* ante el Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos, más conocido como Archivo del Terror[16].

Estos datos reflejan sólo parcialmente la realidad estadística del último año. En efecto, la información obtenida, permite conocer solamente el número de solicitudes de garantías recibidas a través de las mesas de entrada específicas existentes en el Poder Judicial. Conseguir información estadística completa sobre las diferentes garantías, representa en realidad un gran desafío. Esto se debe fundamentalmente a la dispersión de datos –disponibles en las mesas de Garantías Constitucionales, en la Oficina de Estadísticas, en las secretarías judiciales de la Sala Penal y de la Sala Constitucional, en el Archivo del Terror, en juzgados de diferentes fueros y circunscripciones– y a su falta de sistematización. A su vez, resulta extremadamente difícil acceder a un relevamiento de los casos resueltos en los diferentes fueros y circunscripciones del país.

Una mejor organización y sistematización de estos datos, permitiría detectar dilaciones en los pronunciamientos judiciales y conocer la proporción de resoluciones dictadas en relación al número de garantías presentadas. Esta información debería estar permanentemente disponible al público para facilitar el monitoreo ciudadano. Por tanto, sería deseable canalizar toda la información relativa a garantías constitucionales a través de alguna de las oficinas ya existentes en el Poder Judicial. Esta oficina podría administrar, no sólo un registro de las garantías que se presentan, sino también de las sentencias que se van dictando. A este efecto, los jueces y juezas de las diferentes instancias, fueros y circunscripciones informarían periódicamente a dicha oficina los casos resueltos en sus respectivas jurisdicciones.

■ *Casos*

Hábeas Corpus

A continuación se analizan brevemente dos casos de *hábeas corpus* reparador solicitados por personas procesadas por homicidio doloso, con el fin de obtener su libertad, fundados en la afirmación de que se encontraban ilegítimamente privados de la misma como consecuencia del exceso de duración de la prisión preventiva. Ambos pedidos fueron planteados ante la Sala Penal de la Corte, fundados en el artículo 236 del Código Procesal Penal, que establece límites a la duración de dicha medida preventiva[17].

14 Datos obtenidos del Cuaderno de Entrada de la Secretaría Judicial de la Sala Penal de la Corte.

15 Datos obtenidos del Cuaderno de Entrada de la Secretaría Judicial de la Sala Constitucional de la Corte.

16 Datos proporcionados por el Archivo del Terror.

17 Código Procesal Penal, Artículo 236 "La privación de libertad durante el procedimiento deberá ser proporcional a la pena que se espera. En ningún caso, podrá sobrepasar la pena mínima prevista para cada hecho punible en la ley, ni exceder del plazo que fija este Código para la terminación del procedimiento, o durar más de dos años".

Sin embargo, a pesar de las similitudes mencionadas, los casos fueron resueltos en sentidos diferentes y en base a criterios contradictorios.

El primero de ellos fue resuelto el 23 de julio de 2007 a favor de Lino César Oviedo, con fundamento en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a ser juzgado en un plazo razonable, el principio de inocencia y el derecho a la libertad personal. En efecto, los ministros Miguel Oscar Bajac Albertini y Sindulfo Blanco, concluyeron que la prisión preventiva del procesado contravenía los artículos 9, 11 y 17.1 de la Constitución y recordaron que la privación de libertad por un plazo desproporcionado, a personas cuya responsabilidad criminal aún no ha sido establecida, equivale a una anticipación de la pena. Por su parte, la ministra Alicia Pucheta, también se pronunció a favor del *hábeas corpus,* argumentando el incumplimiento de las formalidades establecidas en el artículo 21 de la Ley 1500/99.[18] La Sala Penal resolvió, en consecuencia, hacer lugar al *hábeas corpus* reparador planteado por la defensa de Lino César Oviedo y ordenar su inmediata libertad en la causa abierta en su contra, por homicidio doloso.[19]

El otro *hábeas corpus* fue planteado por Víctor Daniel Paiva Espinoza. La Sala Penal de la Corte, integrada esta vez por Alicia Pucheta, Sindulfo Blanco y Víctor Núñez, rechazó el pedido el 8 de agosto de 2007, con el argumento de que la prisión preventiva a la que se encontraba sometido el procesado, no excedía el plazo máximo permitido para su duración. La Sala Penal de la Corte, recordó en esta oportunidad que el plazo máximo de la prisión preventiva, está fijado por la pena mínima en expectativa prevista para el hecho punible atribuido, el cual, en el caso de Víctor Paiva, era homicidio doloso de acuerdo a la calificación pertinente. En consecuencia, la Corte consideró que la privación de libertad del procesado no podía ser considerada arbitraria o ilegítima ya que aún no se había cumplido el plazo de cinco años establecido como pena mínima para dicho delito. La Corte destacó finalmente que, a diferencia del de Paiva, el caso de Oviedo se decidió tomando en consideración el incumplimiento de las formalidades previstas en la Ley 1500/99, sin entrar a analizar los motivos de fondo.[20] Sin embargo, de la lectura de la sentencia dictada en el caso Oviedo, se constata claramente que ésta sí hace un análisis del fondo y decide en sentido diferente del caso de Víctor Paiva.

Inconstitucionalidad

Analizando, en líneas generales, la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte, se observa que la inconstitucionalidad es raramente utilizada por los litigantes con el objeto de reclamar la violación de los derechos reconocidos en la Constitución. En la práctica, esta garantía es

18 Ley 1500/99 "Que reglamenta la Garantía Constitucional del Hábeas Corpus", Artículo 21.- Plazo para la presentación de la persona y del informe. La persona privada de su libertad y el informe a que se refiere el apartado b) del artículo 20, serán presentados al juez dentro de las veinticuatro horas de practicada la intimación.
El incumplimiento de lo **estatuido** en el artículo 20 y en el presente artículo, hará presumir la ilegitimidad de la privación de la libertad.

19 Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Acuerdo y Sentencia No. 663 de fecha 23 de julio de 2007.

20 Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Acuerdo y Sentencia No.766 de fecha 8 de agosto de 2007.

más bien esgrimida como vía para reabrir debates sobre hechos y pruebas examinados en otras instancias, revisar sentencias que resultaron desfavorables y dilatar procesos. Esta desnaturalización de los fines de la inconstitucionalidad, ha dado lugar a una abundante jurisprudencia de la Corte, que rechaza esta garantía cuando en la práctica se la utiliza con fines ajenos a los que establece la Constitución. Esta jurisprudencia, señala que la inconstitucionalidad no puede usarse como medio para convertir a la Sala Constitucional en un tribunal de tercera instancia, con facultades para apreciar pruebas y examinar hechos que ya fueron debidamente discutidos en las instancias ordinarias.

Resulta difícil encontrar precedentes en materia de derechos y libertades fundamentales en la jurisprudencia constitucional paraguaya. Por cierto, son muy pocos los fallos que se destacan en el último año. Entre ellos, vale la pena mencionar una sentencia dictada en marzo de 2007 sobre los derechos del niño y de la niña. En efecto, la Sala Constitucional anuló dos resoluciones de los tribunales de la Niñez y la Adolescencia por considerarlas violatorias del artículo 53 de la Constitución en la parte que dispone: "[…] Todos los hijos son iguales ante la ley. Ésta posibilitará la investigación de la paternidad. […]" así como del artículo 54 de la Constitución en la parte que establece el carácter prevaleciente de los derechos del niño. Las resoluciones de primera y segunda instancia, invocando razones procesales, habían rechazado una impugnación de filiación presentada por quien, prueba de ADN mediante, comprobó ser el padre del niño. La Corte rechazó la aplicación formal y rígida de las normas procesales en desmedro de los derechos del niño, en particular, del derecho a conocer a su padre biológico.[21]

Amparo

Al igual que la inconstitucionalidad, la materia de controversia del amparo es, la mayoría de las veces, ajena a la protección de los derechos fundamentales. La jurisprudencia paraguaya, por cierto, no ofrece muchos precedentes de relieve en la materia en el último año. Las razones son probablemente complejas y variadas y ameritarían un estudio que excede el alcance del presente informe. El problema, sin embargo, parece indicar la inexistencia de una cultura que entienda el amparo como medio para hacer efectivos los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Un caso que, sin embargo, es importante destacar, es el presentado contra la empresa "Cargill", a fin de detener la construcción del Puerto Unión en Zeballos Cué, debido a los riesgos que dicha obra representaría para el agua potable y el ambiente, así como para la salud de los pobladores y consumidores abastecidos por la Empresa de Servicios Sanitarios (ESSAP), cuyas tomas de agua se encontrarían a sólo quinientos metros de la planta granelera. Al momento del cierre de este informe, el caso se encontraba pendiente de resolución. Éste podría convertirse en un caso paradigmático de protección de intereses colectivos. Su presentación,

21 Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, Acuerdo y Sentencia No. 156 de fecha 29 de marzo de 2007.

muestra además una dimensión importante que se está dando a esta garantía desde el ámbito ciudadano.

Hábeas Data

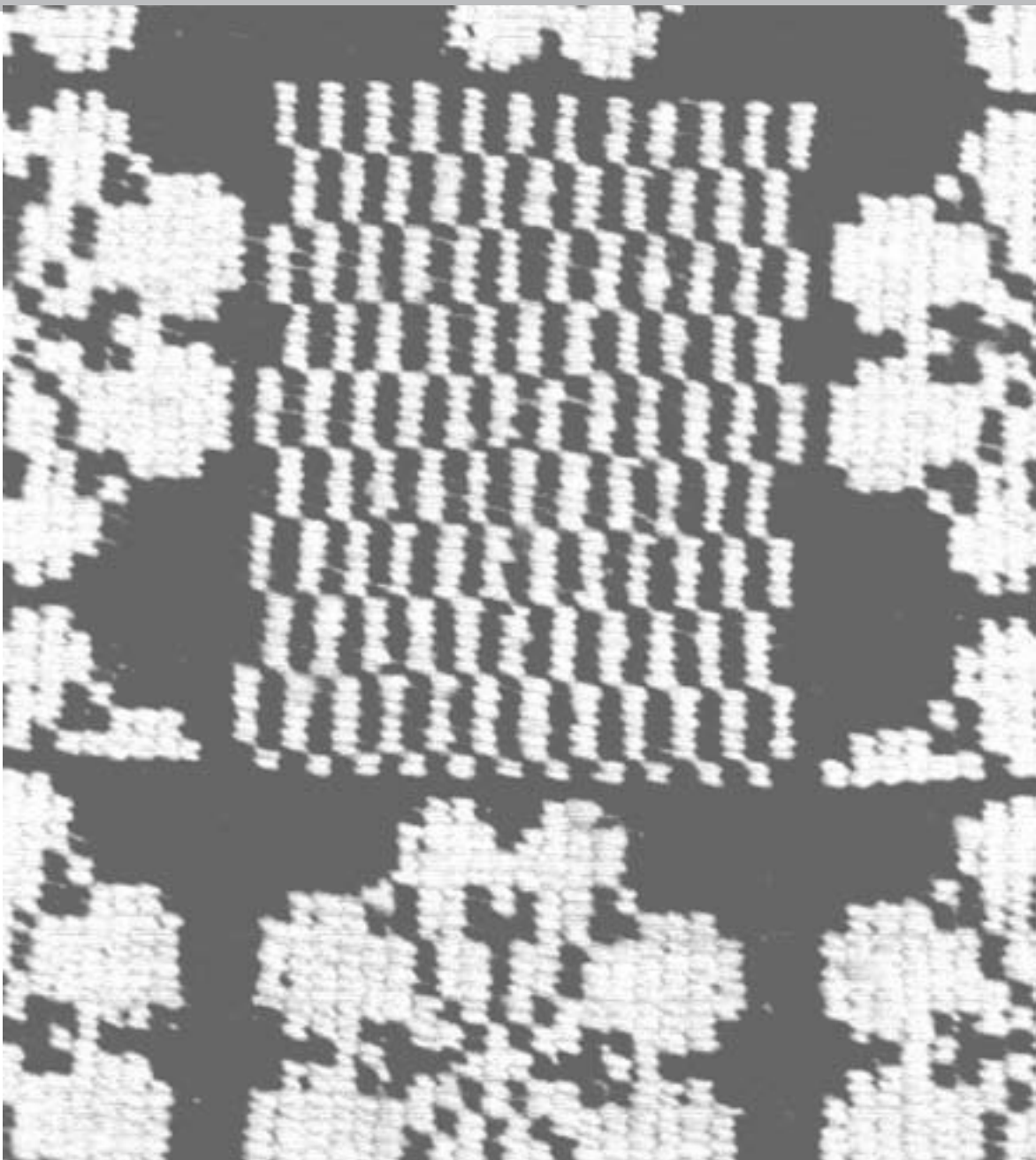
Además de las presentaciones de *hábeas data,* canalizadas a través de las mesas de garantías constitucionales, existe un gran número de solicitudes presentadas por las víctimas y familiares de víctimas de la dictadura *stronista* ante el Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos (Archivo del Terror). Las personas se presentan directamente ante el Archivo, sin necesidad de patrocinio de abogado o abogada. Las peticiones llegan, asimismo, al Archivo del Terror a través del Comité de Iglesias y de la Defensoría del Pueblo. Este año se han recibido más de 1.400 solicitudes.

■ *Recomendaciones*

- Reglamentar por ley la garantía del *hábeas data*, en cumplimiento del artículo 131 de la Constitución Nacional[22].
- Desarrollar criterios jurisprudenciales claros y aplicarlos sin discriminación, cuando se trate de presupuestos de hecho similares.
- Implementar un sistema de organización y sistematización de datos estadísticos, que permita el fácil acceso y seguimiento, no sólo de las Garantías Constitucionales presentadas, sino también de las sentencias dictadas en los respectivos casos.
- Desarrollar iniciativas tendientes a promover entre estudiantes de derecho, defensores/as de derechos humanos, magistrados y magistradas, operadores de justicia, profesionales del derecho y de la prensa, y la sociedad en general, una concepción del amparo y la inconstitucionalidad, como garantías para reclamar la protección de derechos fundamentales.
- Desarrollar una normativa clara que permita hacer efectivo el amparo, como medio de protección de intereses colectivos.

22 Constitución Nacional, Artículo 131: "Para hacer efectivos los derechos consagrados en esta Constitución, se establecen las garantías contenidas en este capítulo, las cuales serán reglamentadas por la ley".

Derecho a la libertad



Un año de graves retrocesos hacia un Código Penal que no respeta los derechos de la gente

Marcella Zub Centeno
Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay

Desde el 2005, la CODEHUPY viene advirtiendo la tendencia a contrareformar el sistema penal. Durante el año 2007 el Congreso Nacional avanzó en modificaciones al Código Penal, sin tomar en cuenta las propuestas ciudadanas e incumpliendo obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Las regulaciones imprecisas y algunas tipificaciones introducidas podrían derivar en futuras violaciones de estos derechos.

■ *Introducción*[1]

En el año 2004, por Ley 2403 se creó la Comisión Nacional para el Estudio de la Reforma del Sistema Penal y Penitenciario (Comisión Nacional)[2], con el objetivo de elaborar propuestas de modificación de la Ley N° 1160 "Código Penal", de la Ley 1286 "Código Procesal Penal" y de la Ley N° 210 "Del Régimen Penitenciario".

Durante el año 2007 la Comisión elevó al Congreso Nacional las propuestas de modificación al Código Penal, Procesal Penal y Ejecución Penal. En el presente artículo sólo se abordará lo relativo al Código Penal, pues fue objeto de tratamiento en ambas cámaras del Congreso durante este año; los otros dos proyectos aún se encuentran en estudio por las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados, y se espera que sean tratados en el 2008.

En la exposición de motivos del proyecto de ley que modifica el Código Penal, la Comisión Nacional expresa que la misma se conforma *"como respuesta del Congreso Nacional al clamor ciudadano de exigir justicia por parte de los órganos encargados de aplicarla y de frenar la delincuencia acrecentada últimamente en Paraguay"* y, específicamente sobre el Código Penal, manifiesta que la reforma se da para *"realizar las mejoras pertinentes, ya sea en las mismas disposiciones sobre presupuestos generales de un hecho punible y de sanciones aplicables, o identificando y solucionando lagunas en el catálogo de hechos punibles, o aumentando la claridad de sus disposiciones y eliminando errores técnicos introducidos al sancionar el Código Penal vigente".*

Preocupa sobremanera que se considere que desde el Código Penal se pueda disminuir la delincuencia, ya que la misma responde a problemas estructurales. A su vez, resulta preocupante verificar que las supuestas mejoras o llenados de lagunas se dieron en la medida de intereses en juego y no con un criterio objetivo.

---

1 El presente artículo fue elaborado en parte con documentos internos y de difusión de la CODEHUPY, trabajados con una amplia participación de las organizaciones que la conforman.

2 La Comisión Nacional al momento de la elaboración del anteproyecto del Código Penal estaba presidida por el senador Bader Rachid Lichi e integrada en representación del Poder legislativo por los senadores Marcelo Duarte y Juan Carlos Ramiréz Montalbetti y los diputados Edmundo A. Rolón, Mario Morel Pintos y César López, en representación del Poder Ejecutivo los doctores Benigno Rojas Vía y Mario Cazal, por el Poder Judicial el Ministro Víctor Núñez y el doctor Emiliano Rolon y los fiscales Eber Ovelar y Ricardo Preda representantes del Ministerio Público, siendo el coordinador general el Abog. Sergio Alcaráz Machuca. (Fuente: Exposición de motivos del proyecto de ley que modifica al Código Penal). Actualmente, la Comisión continúa precedida por el senador Bader Rachid Lichi y se divide en sub-comisiones, de la siguiente manera: Sub Comisión Penal: senador Juan Carlos Ramírez Montalbetti, diputado Edmundo Rolón, doctor Benigno Rojas y el doctor Mario Cazal Gómez (P. Ejecutivo), doctor Eber Ovelar y Ricardo Predar (Ministerio Público) y los ministros Victor Nuñez y Emiliano Rolon (Corte Suprema de Justicia). La Sub Comisión Procesal Penal esta integrada por el senador Marcelo Duarte, Eber Ovelar y Ricardo Predar (Ministerio Público), diputado Cesar López y el doctor Emiliano Rolón Fernández (Corte Suprema de Justicia). Por su parte, la Sub Comisión de Ejecución y Faltas la integran el ministro Víctor Nuñez, diputado Mario Morel Pintos, ministro Emiliano Rolón y Eber Ovelar, Ricardo Predar y Blas Imas (Ministerio Público). Como se aprecia; no existen mujeres integrando la Comisión Nacional, lo que refleja que el derecho penal es entendido como un asunto de hombres, reproducción del sistema patriarcal.

Se intentará hacer en este artículo, una breve reseña a los fundamentos jurídico-políticos, por los cuales, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, notables referentes de derechos humanos, entre otros, rechazan estas modificaciones. Asimismo, este trabajo se referirá a las violaciones a los derechos humanos que podrían persistir o en las que podría incurrirse con la vigencia de las nuevas redacciones.

■ *Proceso legislativo realizado sin participación efectiva de la ciudadanía*

En febrero de 2005 la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), presentó a la Comisión Nacional sus propuestas de modificación al Código Penal, Procesal Penal y de Ejecución, así como una guía de lineamientos que debían observarse al momento de legislar sobre la materia. Sin embargo, después de ello, la sociedad civil no fue integrada a la discusión del anteproyecto, a pesar de haber solicitado en varias ocasiones reuniones informativas y de trabajo, incluso al propio presidente de la Comisión, Senador Bader Rachid Lichi. En el Informe de Derechos Humanos 2005 se advertía: *"Preocupa a la CODEHUPY que a pesar de hacer llegar observaciones y propuestas a la comisión, hasta el momento no se le dio participación en las discusiones de dicha instancia"*[3].

Es por eso que se afirma que las modificaciones al Código Penal fueron realizadas sin una verdadera participación de la ciudadanía, tanto en su discusión al interior de la Comisión Nacional, instancia donde más podrían haberse dado aportes, como en el Congreso, donde la rápida aprobación de la Cámara de Diputados fue advertida sólo posteriormente.

Tras duras críticas al proyecto; la Comisión de Derechos Humanos del Senado, el 31 de julio de 2007, cinco días hábiles antes del tratamiento y seis días antes de la sanción ficta del proyecto, llamó a una Audiencia Pública, la que se desarrolló con la participación de distintos sectores de la sociedad, y en la cual se expusieron algunas de las críticas más fuertes al proyecto. Algunas de estas críticas fueron incorporadas al dictamen de dicha comisión, sin embargo, no se puede afirmar que con esto se validó todo un proceso no participativo, ya que no se agotó la discusión, no se realizaron audiencias púbicas en otras regiones del país que no sea la capital, no se abordaron determinados artículos por la premura del tiempo, no se escuchó a otros sectores de la sociedad, etc.

■ *Incumplimiento de tratados internacionales: violaciones a los derechos humanos*

Los tratados de derechos humanos consagran, principalmente, derechos para las personas y obligaciones para los Estados, cuya validez, protección y supervisión se dan ante la comunidad internacional, con el fin último

3 Martens, Juan y Orrego, Roque *"Derecho a las garantías judiciales y al debido proceso: desilusiones y retrocesos por ineficiencia de operadores de justicia en el sistema penal"* en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay; Informe Derechos Humanos en Paraguay 2005, CODEHUPY, 2005, p. 119.

del fortalecimiento de los derechos en el ámbito nacional, en su ordenamiento jurídico y en sus prácticas.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación positiva de los Estados de adoptar disposiciones legislativas o de otro carácter, que fueran necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención, y con mayor razón, la obligación *"de no expedir leyes que desconozcan esos derechos u obstaculicen su ejercicio, y la de suprimir o modificar las que tengan estos últimos alcances. De lo contrario, incurren en violación del artículo 2 de la Convención"*[4].

Igualmente, resultan obligatorias las recomendaciones e interpretaciones que dictan los órganos de supervisión internacional, creados por los propios tratados y a los que el Estado reconoce su competencia. Más aún cuando estas recomendaciones emanan de los órganos de vigilancia *a posteriori* del examen de los informes de los Estados, y suponen una adecuada y precisa interpretación de expertos y expertas independientes sobre los esfuerzos y medidas adoptadas por los Estados y los necesarios correctivos que deben ser asumidos para dar mayor vigencia a los instrumentos[5].

El proyecto de modificaciones al Código Penal, además de no tomar medidas positivas y legislar conforme sus obligaciones internacionales, las desconoce, ya que tipificar de una manera adecuada es la vía fundamental para determinar sanciones a futuras violaciones de derechos humanos. Se señala a continuación, algunas de estas omisiones, tipificaciones incorrectas o retrocesos en que podrían darse violaciones a los derechos humanos:

Desaparición Forzada y Tortura

Los artículos 236 y 309 del CP, relativos a la Desaparición Forzada de personas y Tortura, se mantuvieron inalterados, pese a que la tipificación actual es errónea, ya que no se adapta a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (Ley 933/96), Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura (Ley 56/90) y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanos y degradantes (Ley 69/90). La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) también ordenó al Estado paraguayo la adecuación de la normativa interna de estos dos artículos a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos, específicamente en las sentencias de los casos Goiburú[6] y Vargas Areco[7].

4 Corte IDH. *Caso Fermín Ramírez.* Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, párr.. 97. Interpretación también presenten en otros casos como *Caso Caesar y Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros,* y Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994.

5 Valiente, Hugo *"Las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Paraguay"* en Informe Sombra CEDAW, Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay. Cladem, CMP, CDE, septiembre de 2005.

6 Corte IDH. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153, párr. 92

7 Corte IDH. Caso Vargas Areco Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 155 párr. 80

Analizando brevemente los errores en que incurren ambas tipificaciones, se entiende que; respecto al tipo penal de desaparición forzada, exige que el mismo sea cometido con finalidad política, excluyendo la práctica de este delito por otros motivos posibles, como los étnicos, religiosos o la simple búsqueda de impunidad por parte del autor, sin necesidad de la existencia de un trasfondo ideológico. Igualmente, tiene que tener por finalidad "atemorizar a la población", lo que exige la concurrencia de otra cuestión a probar, que no necesariamente puede estar en la intención del autor, ya que no es imprescindible que las desapariciones sean masivas, impactantes, publicitadas o practicadas en personalidades relevantes - basta con que sea una, como establece la Convención- para que el hecho exista y sea punible. Pero, lo más grave es que el Código exija que se compruebe, además de la privación de libertad (art. 124), la comisión de un homicidio (art.105), lesión (art. 111 inciso 3°), lesión grave (art. 112) y coacción (art. 120) para la verificación de la desaparición forzosa, cuando que el autor, al deshacerse del cuerpo de la víctima, borrar las evidencias de su detención, ya que lo que busca, justamente es evitar la imputación de los hechos mencionados.

En lo que refiere a la tortura, se presentan algunas deficiencias en la descripción del tipo penal, conforme surge de la simple comparación del artículo 309 del Código Penal con los artículos 1 y 2 de las convenciones. Paraguay, al ser Estado parte de las dos convenciones contra la tortura, contrajo la obligación de prever en su legislación el delito de tortura tal como lo definen estas dos convenciones y aplicar sanciones penales acordes a la gravedad de estos hechos. No es casual, entonces, que en los pocos casos en los que la Fiscalía impulsa una investigación o acusa a policías por hechos de tortura, califica bajo otros supuestos típicos, por ejemplo lesión, lesión corporal en ejercicio de funciones públicas o privación de libertad, lo que supone la disminución del marco penal aplicable y la renuncia, en ciertos casos, a la persecución penal pública.

Por otro lado, el Código no sanciona el delito por el sólo hecho de su comisión, sino que exige la prueba de efectos o secuelas graves en la víctima. Teniendo en cuenta esos factores, el Comité contra la Tortura manifestó en sus conclusiones al tercer informe periódico presentado por Paraguay que *"la tortura no está tipificada en la legislación vigente en términos compatibles con el artículo 1 de la Convención. El delito incluido en el nuevo Código Penal bajo esa denominación omite elementos esenciales del tipo penal que se describe en la Convención"*[8].

La CODEHUPY señaló en el año 2005 las obligaciones internacionales respecto a estos dos tipos penales, incluso propuso una redacción acorde a las convenciones, sin embargo, esta obligación del Estado no fue recogida ni por la Comisión Nacional ni por las comisiones de legislación de ambas cámaras. Lamentamos igualmente, que la Comisión de Derechos Humanos no haya tenido mayor influencia en este punto, teniendo en cuenta que la presidenta de dicha comisión, senadora Ana María Men-

8 Observaciones Finales del Comité contra la Tortura, Informe sobre el quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 44 (A/55/44), 20 de junio de 2000, párr. 150, inc. "b".

doza de Acha, participó en el grupo de trabajo que realizó una propuesta de ley de creación del mecanismo nacional de prevención de la tortura en Paraguay y se hizo cargo de impulsar su sanción legislativa.

Hechos punibles en contra de niños, niñas y adolescentes

En el artículo 54 de la Constitución Nacional se asume la responsabilidad de proteger a los niños, niñas y adolescentes (NNA) en contra de la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación, al igual que lo consignado en la Convención de los Derechos del Niño, haciendo especial mención que los derechos de la infancia tienen prevalencia, fruto de la protección integral que se les debe.

Las modificaciones al Código Penal no acogieron las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño quien indicó en sus ultimas observaciones (2001) que: *"en relación con el fenómeno cada vez más frecuente de la explotación sexual y comercial de los niños, al Comité le preocupa profundamente que no haya datos al respecto, que la legislación no sea adecuada, que a menudo los casos de niños explotados sexualmente no se investiguen ni sean objeto de acciones penales, que las víctimas sean tratadas como delincuentes y que no existan programas de rehabilitación"*[9]. En este sentido, el Código penaliza varias de las actividades que podrían encuadrarse en la explotación sexual, sin embargo han quedado vacios en torno a la utilización de niños y niñas en pornografía y la trata de personas.

Respecto a la utilización en pornografía, el artículo propuesto en el proyecto de modificaciones al Código Penal representa un retroceso respecto a los logros alcanzados a través de la Ley 2.861/06, que regula adecuadamente el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, ya que se sancionan los tres momentos esenciales en la utilización de NNA en pornografía: la producción, la distribución y el consumo. La misma ha sido vivamente elogiada por organismos internacionales, por las altas autoridades del Derechos Humanos del MERCOSUR y por operadores del sistema judicial, salvo cuestiones puntuales como son la dificultad en la prueba del concepto "excitación del apetito sexual", marco penal, considerado por algunos, sumamente duro y el tratamiento de las medidas cautelares. Por otra parte dispone una obligación especial para denunciar y sanciona severamente la utilización de parte de los agentes del Estado de los materiales incautados. La propuesta de modificación al Código Penal absorbe la ley especial 2.861/06 pero no tiene el alcance ni la calidad técnica de la citada ley, ya que posee una redacción confusa y por tanto inaplicable[10].

Existe también gran preocupación con relación a los otros hechos punibles que vulneran derechos de adolescentes, como ser al artículo 139

9 Comité de los Derechos del Niño CRC/C/15/Add.166, 6 de noviembre de 2001, párr. 49.

10 Borrador de análisis sobre Propuesta de veto parcial a la Reforma del Código Penal con perspectiva en niñez y adolescencia. Marcos Kohn consultor UNICEF y Paola Vaccotti, consultora de GLOBAL…Infancia y asesora de CDIA y de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia para el seguimiento a la Reforma Penal en los temas relacionados a NNA como víctimas o victimarios. Documento no publicado.

sobre proxenitismo, que rebajó la edad de las víctimas de 18 a 16 años, contrariando la Convención de los Derechos del Niño que garantiza la protección integral hasta los 18 años, entre otros.

Trata de personas

En lo que respecta a la trata personas, fenómeno que ha aumentado considerablemente en los últimos años y que afecta principalmente a niñas, adolescentes y mujeres mayores de edad, cabe destacar que el artículo 129 aprobado por la Cámara de Senadores, en una confusa redacción estipula: *"el que valiéndose de la situación de constreñimiento o vulnerabilidad de otro por encontrarse en un país extranjero".* Según esta redacción, la víctima "aparece" de repente en el extranjero, el tipo penal, efectivamente está mal construido ya que no sanciona la trata en sus tres momentos fundamentales: captación, transporte o traslado con fines de explotación y la explotación en sí. Por otro lado, no se prevé la trata interna, primer paso a la trata internacional. En consecuencia, éste tipo penal no se adapta al Protocolo de Palermo sobre Trata de Personas, complementario de la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

Discriminaciones por razón de género

Paraguay ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en el año 1986 y desde entonces se comprometió a adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer y tomar medidas positivas que garanticen la igualdad entre hombres y mujeres.

Sin embargo, a pesar de la profunda reforma al Código Penal realizada en el año 1997 se mantuvieron disposiciones discriminatorias, que en el actual proyecto de modificaciones al Código Penal, diez años después persisten, incumpliendo con ese carácter imperativo de "derogar" leyes que constituyan discriminación contra la mujer y "adoptar" medidas adecuadas que sancionen la discriminación contra las mismas.

Haremos referencia, a dos tipos penales discriminatorios, aclarando que persisten otros en el Código Penal.

Violencia doméstica: El Código Penal, en el artículo 229 tipifica el delito de "violencia doméstica". Para configurarse el mismo, la víctima tiene que haber sufrido violencia en varias ocasiones (habitualidad), la víctima y victimario tienen que convivir, sólo se prevé la violencia física, excluyendo violencia psicológica, económica, sexual, entre otras, y para concluir, se establece una pena de multa.

El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en las Observaciones Finales a Paraguay, 32º Periodo de Sesiones observó *"con preocupación que las disposiciones del Código Penal relativas a la violencia doméstica y al abuso sexual penalizan inadecuadamente estos actos"*, y por lo tanto *"urge al Estado Parte a que adopte un enfoque integral sobre la violencia contra mujeres y niñas"*

y "emprenda, sin dilación, la revisión del artículo 229 del Código Penal y de los artículos 136 y 137 del Código Penal, para adecuarlos a la Convención y a la Recomendación General Nº 19, para combatir efectivamente todas las formas de violencia contra las mujeres, incluidas las violencias física, psicológica y económica, asegurando que los perpetradores de tales actos serán enjuiciados y castigados y que las mujeres se encuentren efectivamente protegidas contra represalias".

La Comisión Nacional no propuso una reforma a este tipo penal; tampoco lo hicieron la Cámara de Diputados ni la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores, a pesar de que la CODEHUPY señaló las limitaciones y realizó una propuesta de redacción (Documento elaborado en el año 2005), que fuera asumida como propia por el senador Carlos Filizzola y debatida en plenaria.

Con ello se consiguió que la Cámara de Senadores agregue temerosamente la violencia psicológica, con la denominación "dolores síquicos" y siempre y cuando sean "considerables", es decir, no es denotativo de una realidad objetiva, sino de una valoración subjetiva que hace el juzgador, incumpliendo el principio de legalidad penal establecido en el mismo cuerpo legal, lo que favorece la arbitrariedad, más aún teniendo en cuenta la cultura patriarcal que distorsiona la jurisprudencia. Igualmente, en el tipo penal se mantienen los requisitos de la "habitualidad", lo que hace que "un solo hecho" de violencia no se constituya en hecho punible. La convivencia también se mantiene, pero se aumentó el marco penal, a dos años o multa.

Aborto: Paraguay cuenta con una elevada tasa de mortalidad materna, producto principalmente de abortos clandestinos. El Estado paraguayo sigue desconociendo esta realidad, y lo que es peor, criminalizándola sin excepción alguna. El proyecto de modificaciones al Código Penal primeramente; con media sanción de la Cámara de Diputados mantuvo intactos los artículos relativos al aborto vigentes desde la legislación de 1914, pero la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores propuso una nueva tipificación que elimina las referencias a la honra de las mujeres, atendiendo el honor como una conducta sexual de las mismas.

La propuesta si bien disminuye levemente las penas privativas de libertad a las mujeres que se prácticas un aborto, endurece las penas a las y los médicos, parteras, u otro personal que las asista, lo que implica continuar en la clandestinidad, y lo que es peor, que menos profesionales quieran ayudar a las mujeres en esta decisión, revictimizándola y exponiéndola a más peligros. Igualmente, continúa vedado el aborto terapéutico con el objetivo de salvar la vida de la madre, ya que la legislación utiliza el término "indirectamente", lo que implica que una intervención directa con ese fin, no puede realizarse, bajo pena privativa de libertad.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado reiteradamente que, tanto cuando el embarazo ponga en peligro la vida de la madre como cuando es el producto de una violación, el Estado que criminaliza el aborto viola su obligación respecto de los artículos 6 y

7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por no proteger la vida de la madre o por no respetar la prohibición absoluta de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes[11].

La Cámara de Senadores aprobó esta modificación; no obstante, el pasado 15 de noviembre la Cámara de Diputados se ratificó en su propuesta inicial de mantener vigentes los tipos penales que datan de 1914. Ni en las reformas al Código Penal en 1997 ni en las de 2007, el Estado paraguayo ha abordado el problema social y de salud pública que representa la alta tasa de mortalidad de mujeres a causas relacionadas con la maternidad, especialmente por abortos, incumpliendo, entre otros instrumentos de derechos humanos, las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) hechas en 1996 y 2005:
"el Comité […] destacó la urgencia con la cual al Estado parte deberá enfrentar el elevado índice de mortalidad materna y la incidencia del aborto clandestino y que examine la posibilidad de revisar las medidas punitivas de la ley sobre abortos, de conformidad con la Plataforma de Acción de Beijing"[12].
"El Comité reitera la recomendación elevada en su anterior Observación Final y urge al Estado Parte a actuar inmediatamente y a implementar medidas efectivas para enfrentar la alta tasa de mortalidad materna, para prevenir que las mujeres tengan que recurrir a abortos inseguros y para protegerlas de los efectos negativos sobre su salud, en la línea de la Recomendación General N° 24 del Comité Relativa al Acceso a los Servicios de Salud y de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. […] Además, recomienda sostener una consulta nacional con grupos de la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres, para tratar el tema del aborto, el que es ilegal bajo la legislación vigente y es una causa de la alta tasa de mortalidad de las mujeres"[13].

■ *Regulaciones imprecisas y alcances peligrosos en el crimen de Terrorismo*

La Comisión Nacional propuso bajo el titulo de "Hechos punibles contra los Pueblos" la incorporación de tres tipos penales nuevos: Terrorismo, Asociación Terrorista y Financiamiento del terrorismo, además de declararlos crímenes imprescriptibles, contradiciendo el artículo 5 de la Constitución. Esta propuesta obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados el 3 de mayo de 2007.
El proyecto no definía el crimen de "terrorismo", estipulando únicamente tipos penales que podrían adaptarse a él. En este sentido, es importante destacar que tampoco a nivel internacional existe un consenso sobre esta

11 Medina Quiroga, Cecilia. La Convención Americana: Teoría y Jurisprudencia. Vida, Integridad Personal, Libertad Personal, Debido Proceso y Recurso Judicial. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, año 2003, p. 67.

12 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: *Observaciones finales sobre el informe periódico de Paraguay.* A/51/38, 9 de mayo de 1996, párr. 131.

13 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: *Observaciones finales: Paraguay.* CEDAW/C/PAR/CC/3-5, párr. 33.

definición, a pesar de existir normas internacionales que obligan jurídicamente a los Estados a instrumentar una política pública antiterrorista.

El grave problema que existe en la falta de definición jurídica del terrorismo es que la misma debe ser suficientemente precisa y comprensiva de un fenómeno multisubjetivo y multiforme, y que además debe ajustarse a limitaciones impuestas por el principio de legalidad penal, que exige una definición de la conducta punible de la forma más precisa posible, de lo contrario sus alcances pueden ser peligrosos, ya que pueden incluir conductas difícilmente calificables como hechos de terrorismo que pueden ser utilizadas para reprimir a disidentes políticos o para asegurar intereses partidarios o personales[14].

Por otro, una legislación o política pública antiterrorista que no se ciña al derecho internacional de los derechos humanos corre el riesgo de desbordarse y afectar a terceros no vinculados con hechos terroristas. Es harto frecuente que en aras de "luchar contra el terrorismo" se afecten las libertades personales, o al sostener de algunos escritores, se corre el riesgo de una "individualización de la guerra", fenómeno por el cual los gobiernos consolidan un Estado "vigilante" dedicado sólo a controlar a todos los individuos que son percibidos como potenciales enemigos. Un Estado respetuoso de los derechos humanos debe incriminar en forma clara y precisa como acciones terroristas los hechos que sean lesivos a terceros –por provocar un daño o una amenaza-, las penas debe ser proporcionales al daño o peligro ocasionado, y las garantías procesales debe ser respetadas. Esta política no debe ser persecutoria de determinados grupos sociales[15].

Efectivamente, la propuesta de terrorismo hecha por la Comisión Nacional incurría en estos graves peligros, pues bajo un nuevo rótulo, veinte conductas delictivas completamente dispares, autónomas entre sí; pasaban a ser actos terroristas al efectuarse en ciertas condiciones, tampoco muy definidas. Ante esta falta de precisión, se configura una trama abierta, que conlleva intrínsecamente a un tipo penal abierto, donde cualquiera de las conductas contempladas pueden ser considerada terrorismo, quedando al arbitrio de los jueces determinar cuando un hecho es terrorista, y no la ley, como corresponde.

Esta propuesta legislativa fue rechazada por la Cámara de Senadores el 9 de agosto de 2007, y la Cámara de Diputados acepto el rechazo el pasado 15 de noviembre. Sin embargo, existe la promesa latente de hacer una ley especial para el efecto, o bien, que el Poder Ejecutivo vete parcialmente el proyecto y solicite su incorporación.

14 Revista Cejil, Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano, año II, Numero 3, septiembre de 2007, pág. 136 y 137

15 Idem anterior, pág. 135 y 136

■ *Aumento desproporcional de los marcos penales, criminalización de las reivindicaciones sociales*

En la exposición de motivos, la Comisión Nacional manifiesta que el 70% de las propuestas recibidas por la subcomisión penal, proponían el aumento de la pena máxima como reflejo de la sensación de inseguridad he indignación por la impunidad y que de los testimonios recibidos se "favorece una política de mano dura y de ampliación de las competencias de la Policía", pero por otro lado reconoce que este aumento no frenará la delincuencia y que ello "no es problema del Código Penal, sino de la falta de aplicación de la ley penal".

Como se observa, existe una falta de voluntad del Estado en tomar medidas encaminadas a velar por una verdadera seguridad ciudadana, aquella que nos permita cambiar una cultura de violencia, promoviendo el desarrollo humano y el respeto a los derechos humanos. El endurecimiento de las penas, efectivamente no es la solución a problemas estructurales de pobreza, desigualdad social, falta de planes y políticas públicas que den acceso a las y los ciudadanos a derechos básicos fundamentales.

El aumento de la pena máxima, fue aprobado por el Congreso Nacional, pasó de ser veinticinco años a treinta, además de las medidas de seguridad que pueden alcanzar hasta diez años más, es decir, el encierro puede llegar a ser hasta de cuarenta años, sin considerarse al momento de tratar este punto las malas condiciones en que se encuentran los centros de reclusión, la falta de asistencia a la salud, alimentación, higiene, entre otros, lo que puede llegar a constituir en este marco un trato cruel, inhumano y degradante, prohibido por la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos.

Por otro lado, no existe proporcionalidad en el aumento de los marcos penales, pues los delitos y crímenes contra los bienes de las personas tienen penas más graves que los que vulneran la integridad física y la autonomía sexual. Debió hacerse un análisis comparativo de la dosimetría penal, de manera tal que en ningún caso las penas mínimas previstas para hechos punibles contra los bienes materiales de las personas, puedan ser superiores a las penas mínimas contempladas para los hechos punibles de mayor gravedad comparativa. A modo de ejemplos, se podría indicar que el robo de ganado puede ser sancionado con pena privativa de libertad de cinco a diez años, según el caso, en tanto que el abuso sexual en niños y niñas, es castigado con pena privativa de libertad de tres años o multa.-

Se aumentaron desproporcionalmente las penas en los delitos que se usan para reprimir a las organizaciones sociales en su reivindicación de derechos fundamentales, principalmente, los derechos económicos, sociales y culturales, como el acceso a la tierra, criminalizado a través del delito de "invasión de inmueble", cuyo marco penal pasó de ser de dos años o multa, a cinco años. Igualmente el texto aprobado no refleja reflexión alguna sobre la necesidad de incluir como causa de atenuación o exclusión de la responsabilidad penal aquellos actos que, si bien pueden llegar a constituir un ilícito, son efectuados en el contexto de la reivindica-

ción de derechos fundamentales, como consecuencia de la ausencia de una tutela efectiva del Estado de esos derechos.

■ *Estado de las modificaciones al Código Penal a noviembre de 2007*

Las propuestas de modificación al Código Penal obtuvieron media sanción de la Cámara de Diputados el 3 de mayo de 2007, siendo tratadas en plenaria de la Cámara de Senadores los días 8 y 9 de agosto de 2007.

La Cámara de Senadores introdujo modificaciones al texto aprobado por la Cámara de Diputados, así como el rechazo de algunos artículos (terrorismo), lo que llevó, conforme al procedimiento constitucional previsto en el artículo 207, a que el proyecto volviera a la Cámara de Diputados solamente en los puntos modificados y rechazados. Los artículos no objetados quedaron automáticamente sancionados y deberán pasar al Poder Ejecutivo, como es el caso del tipo penal de "invasión de inmueble" cuya propuesta se mantuvo igual en ambas cámaras.

Con la vuelta del proyecto a la Cámara de Diputados, éstos sólo podían o aceptar las modificaciones hechas por senadores o rechazarlas, ratificándose en su redacción original por mayoría absoluta. La Cámara de Diputados el pasado 15 de noviembre aceptó algunas de las modificaciones, como la supresión de los artículos de terrorismo, y se ratificó en su propuesta inicial, entre otros, en el artículo 109 referido al aborto, el artículo131 de abuso sexual en personas internadas y 137 de estupro.

Ahora el proyecto tuvo de nuevo entrada en la Cámara de Senadores el 28 de noviembre, donde sólo se discutirán en forma global las modificaciones rechazadas, y si se aceptan por mayoría absoluta o se las rechaza, el proyecto queda sancionado en la forma resuelta por esta última y debe pasar al Poder Ejecutivo para su promulgación.
El Poder Ejecutivo, por su parte, puede vetar el proyecto, ya sea parcial o totalmente, los artículos vetados o bien todo el texto del proyecto, volverían a ser estudiados por las cámaras del Congreso.

■ *Conclusión*

El derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita, es el reflejo de la potestad punitiva del Estado, la cual no es ilimitada; su actuación está condicionada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos que se encuentran bajo su jurisdicción, ya que el mismo implica un "menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita"[16].

Reformar el Código Penal implica mantener vigente el sistema de garantías y dentro de su marco buscar una punición eficaz. Tal como se indicó; tipificar de forma adecuada es una de las vías para evitar abusos

16 Corte IDH. Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 106

de poder y garantizar el ejercicio del poder punitivo del estado en un marco de respeto a los derechos humanos. Sin duda, una participación activa de las organizaciones sociales y de toda la ciudadanía en el debate y elaboración de este anteproyecto lo hubiera enriquecido de sobremanera, además de llevar a la reflexión sobre el verdadero rol del derecho penal en la solución (o no) de la tan mentada "seguridad".

Son advertidos aquí algunos de los fundamentos jurídico-políticos por los que se solicita el rechazo de este proyecto, así como las violaciones de los derechos humanos que podrían persistir o en las que se podría incurrir. No queda más que solicitar el veto total del Poder Ejecutivo y abrir un proceso participativo, con debates profundos y asumiendo los compromisos internacionales que Paraguay prometió llevar adelante.

En caso de no tomar medidas, próximamente se tendrá un Código Penal que no respete el "derecho de la gente". Igualmente, para el año 2008, se espera una profunda concienciación de las y los legisladores en cuanto al Código Procesal Penal y de Ejecución, velando por las garantías mínimas del debido proceso y el derecho internacional de los derechos humanos.

■ *Recomendaciones*

- Que el Poder Ejecutivo vete totalmente el proyecto de ley: "que modifica varias disposiciones de la Ley 1160/97, código penal".
- Que una vez vetado el proyecto y devuelto al Congreso, la ciudadanía participe de manera efectiva y que sus propuestas sean recogidas al momento de realizar modificaciones al Código Penal, así como velar por los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.
- Que los proyectos del Código Procesal Penal y de Ejecución vuelvan a la Comisión Nacional para que la sociedad civil participe activamente en la formulación de esta legislación, velando por el cumplimiento de los derechos humanos.
- Incluir en la Comisión Nacional a expertos y expertas en materia de derechos humanos a los efectos de velar por el cumplimiento de los tratados, convenios y recomendaciones de organismos especializados de derechos humanos.
- Que el Estado Paraguayo implemente políticas públicas dirigidas a promover el desarrollo humano y el respeto a los derechos humanos.

BIBLIOGRAFIA

Constitución Nacional de la Republica del Paraguay 1992.

Código Penal Paraguayo.

Corte IDH. Sentencia del Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. 25 de noviembre de 2004.

Revista Cejil, Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano, año II, Número 3, setiembre de 2007.

Medina Quiroga, Cecilia. *La Convención Americana: Teoría y Jurisprudencia. Vida, Integridad Personal, Libertad Personal, Debido Proceso y Recurso Judicial.* Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2003.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Observaciones finales sobre el informe periódico de Paraguay. A/51/38, 9 de mayo de 1996.

CODEHUPY. *Informe Derechos Humanos en Paraguay 2005*. Asunción, 2005.

Comité contra la Tortura. Observaciones Finales del Comité contra la Tortura, Informe sobre el quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 44 (A/55/44), 20 de junio de 2000.

El Estado se prepara para legalizar sus persistentes violaciones a la libertad socavando las garantías procesales

Roque A. Orrego y Juan A. Martens
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP-Paraguay)

Persisten las violaciones a las garantías procesales y a la libertad de las personas, a pesar de la vigencia de un ordenamiento jurídico garantista. En este contexto, preocupa que las malas prácticas de los servidores de justicia, encuentren un marco jurídico adecuado a sus disfunciones y abusos en el nuevo orden jurídico penal de la contrarreforma, que está en marcha.

■ *Introducción*

En este artículo, a diferencia de los últimos años, se abordan dos derechos: el derecho a la no privación ilegal y/o arbitraria de la libertad y el de las garantías judiciales y debido proceso.

Luego de una breve reseña del marco legal vigente, se hace referencia a las modificaciones al Código Procesal Penal (CPP) promovidas desde la Comisión Nacional de Reforma de las leyes del sistema penal, pues afectarán de manera sustancial la vigencia de los postulados del debido proceso y facilitarán la privación arbitraria de la libertad. La independencia del Poder Judicial se aborda como requisito fundamental para la vigencia del debido proceso. Finalmente, se hace un análisis del grado de vulneración del derecho a la libertad, las circunstancias y actores involucrados.

Con relación al debido proceso, se siguió el orden del artículo 17 de la Constitución Nacional, del cual se seleccionaron algunos incisos para profundizar y determinar el grado de puesta en vigencia de los mismos por parte de servidores y servidoras de justicia, responsables de su cumplimiento.

■ *Marco legal*[1]

La correcta y equitativa aplicación de las normas vigentes que garantizan el derecho a la libertad y las garantías que integran el debido proceso, evitaría en gran medida las vulneraciones de derechos fundamentales que, diariamente cometen policías, fiscales, jueces y hasta ministros de la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

Tanto la Constitución Nacional, como el Código Procesal Penal, recogen postulados que garantizan el respeto a la dignidad humana, formulando un ordenamiento positivo interno en adecuación a los instrumentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificados por Paraguay.

Un avance significativo, que contribuirá a la transparencia de la tramitación de los recursos ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, ha sido la aprobación, en general, de la Acordada que acogió favorablemente el pedido de una alianza ciudadana, encabezada por INECIP-Paraguay, que solicitó la incorporación efectiva de la oralidad en la tramitación de causas de gran impacto social: más de tres mil firmas de todo el país, avalaron el pedido, que se espera inicie un nuevo sistema de gestión con la posibilidad de participación y vigilancia ciudadana, en la resolución de este tipo de causas.

El estudio que precedió a este pedido develó que la Corte Suprema de Justicia viene resolviendo con criterios dispares situaciones procesales

1 Una exhaustiva referencia a la normativa que buscan garantizar estos derechos, se encuentra en informes anteriores, principalmente de 2003 y 2004, disponibles en: www.codehupy.org. Sin embargo, en el desarrollo del presente artículo se irá haciendo referencia a la normativa específica conforme al derecho tratado.

análogas, que la comunidad jurídica identifica en la falta de oralidad un elemento favorable a la corrupción y la delegación de funciones, que podrían ser causas de estas distinciones injustas[2]. Un trámite con la incorporación de la oralidad es la vía para garantizar la inmediación y el control de la ciudadanía.

Modificaciones en el sistema jurídico penal paraguayo: contrarreforma[3]

Es preocupante el proceso de modificación de las leyes del sistema penal, llevado a cabo desde la Comisión Nacional creada para tal efecto[4]. La reformulación del Código Procesal Penal (CPP) se está realizando sin la participación ciudadana ni la transparencia necesaria que garantice una amplia discusión del rol que estarían cumpliendo los distintos sujetos procesales, poniéndose en riesgo la vigencia de garantías procesales, claramente establecidas en la Constitución Nacional y demás instrumentos internacionales ratificados por Paraguay.

Entre los puntos alarmantes que contiene el proyecto del CPP al que se tuvo acceso[5], se destaca como tendencia general el aumento de poder otorgado al Ministerio Público (MP). El MP, como órgano encargado de la persecución penal, viene siendo objeto de críticas ciudadanas y de la comunidad jurídica por convertirse paulatinamente en una mega-estructura

2 Ver análisis realizado por miembros de INECIP, en la iniciativa ciudadana Transparencia en el Acceso a la Justicia Penal en Paraguay. 1) AyS Nº 741, 31 de marzo de 2004 y Nº 866, 27 de mayo de 2004, donde los ministros Blanco, Rienzi y Puchetta sostienen que el plazo de duración máxima del procedimiento es *interrumpido con la rebeldía* por lo que se vuelve a computar dicho plazo. El AyS Nº 1144, 14 de diciembre de 2005, con la disidencia de Pucheta, resuelve que la rebeldía sólo **suspende el plazo** de duración del procedimiento y se vuelve a computar desde el acto interruptivo. 2) En cuanto a la prejudicialidad, el AyS Nº 53/2005 causa Asaad Amad Barakat, en esta causa de evasión impositiva, la Sala Penal consideró probada la existencia del hecho punible de evasión, prescindiendo de la declaración administrativa del Ministerio de Hacienda; en el AyS Nº 128/2005, causa Mauricio Schawartzman y otros s/evasión impositiva, la Sala Constitucional declara la necesidad de la existencia previa de una declaración en sede administrativa, con el voto favorable de Blanco; sin embargo, en el AyS 495/2006, revisión en causa Barakat, Blanco, Rienzi y Pucheta confirman la prescindencia de una declaración firme de la administración para iniciación y culminación de una causa penal por evasión impositiva; 3) En cuanto a la valoración de la prueba y fijación del quántum de la sanción; el AyS Nº 955/2004, el 957/2004, sostienen que la valoración de la prueba y la fijación del quántum son materia privativa del Tribunal de Juicio Oral, por la inmediatez, la concentración, etc. Sala Penal; en el caso Juan Peirano y otros sobre lesión de confianza, el AyS Nº 1247/2005, la Sala Penal con disidencia de Pucheta, hace consideraciones sobre los hechos, las pruebas y reduce la pena.

3 Muchos de estos cambios se producen como resultado del control ineficaz de los operadores del sistema de justicia en el cumplimiento de sus funciones. Este incumplimiento deviene de fallas en la estructura organizacional, insuficiente o mala asignación de recursos, corrupción, ignorancia, desidia, etc. En este sentido, constituyen un escándalo las extinciones de acciones que se dieron impunemente, sin que se tomasen medidas oportunas. Debe reconocerse que este año, la Superintendencia General de Justicia, propuso medidas para el abordaje de este problema y la Corte Suprema de Justicia, por fin, estaría ocupándose de lo que debió ser materia de trabajo, hace mucho tiempo.

4 En los informes 2005 y 2006 se hace mayor referencia a esta Comisión, creada por ley de la República. Puede consultarse en: www.codehupy.org

5 La versión final aún no se hizo pública. El análisis en este punto se realiza sobre una versión obtenida extraoficialmente en la Comisión Nacional de Modificación de las leyes del sistema penal por INECIP-Paraguay. INECIP participó como soporte técnico de la sub-comisión procesal en las primeras rondas de discusiones hasta que el senador Marcelo Duarte, presidente de esta sub-comisión, comunicó, a finales del 2006, que se daba por concluida la participación de los técnicos de la sociedad civil.

al servicio de los poderes fácticos (económicos y políticos), alejándose de su rol de representante de la sociedad.

Una breve referencia a estas modificaciones, nos da la idea del peligro que las mismas representan para la vigencia del respeto a la dignidad humana: con relación a la persona investigada por la comisión de un hecho punible, conocida hoy con el nombre de *imputado*, en la reformulación del artículo 74 del Código Procesal Penal, aparece la figura del *sospechoso*[6], a quien se le priva del derecho de ser instruido en las garantías procesales con que cuenta, ni siquiera tiene derecho a conocer los hechos que se le atribuyen a los efectos de proponer actividades para defenderse, aunque haya intervenido a través de un abogado apoderado; el Ministerio Público no tiene un plazo para convertir en imputado al sospechoso, recién con el carácter de imputado se pasa a ser sujeto pleno de derechos en el nuevo proceso diseñado.

Con esta y otras normas, por vía de los hechos, se revive el concepto del proceso inquisitivo denominado *secreto del sumario*, que no reconoce como sujeto de derechos a la persona investigada, sino como un objeto o fuente más de información en el proceso. Este secreto vulnera derechos procesales de rango constitucional *"acceso, por sí o por intermedio de su defensor, a las actuaciones procesales, las cuales en ningún caso podrán ser secretas para ellos. El sumario no se prolongará más allá del plazo establecido por la ley"* (art. 17, inc. 10).

Igualmente, profundiza las posibilidades de que el Estado incumpla el deber de concluir su actividad investigativa penal, en un plazo razonable, como lo establece el Pacto de San José de Costa Rica y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Esto es así porque los plazos establecidos en el artículo 136 del proyecto del Código Procesal Penal, no tienen en cuenta el periodo en el que la persona tiene el estatus de sospechoso. Todos los plazos mencionados se computan a partir de la existencia del acta de imputación y el Ministerio Público no tiene la obligación de comunicar el inicio de su investigación al juez de garantías. La imputación sólo será formulada si es necesario aplicar una medida restrictiva de libertad al sospechoso.

También se desobliga a la Policía a dar informes de la recepción de una denuncia al juez de garantías; aparece nuevamente con facultades de tomar declaraciones informativas (art. 90 y 297 inc. 5 proyecto CPP), atribución que había sido suprimida debido al abuso cometido por funcionarios policiales en el momento de este acto, recurriendo por lo general a torturas y/o tratos inhumanos, crueles o degradantes.

En lo que respecta a los actos investigativos, en casos de flagrancia y posibilidades de pérdida de elementos de prueba, se podrá prescindir de orden judicial para la extracción de fluidos, lo que en el caso de la alcoholemia puede ser tolerado, pero el artículo 81 del proyecto de Código

6 Es la persona que es objeto de una investigación por recaer sobre ella indicios de haber participado en la comisión de uno o más hechos punibles, pero que aún no ha sido imputado, ni acusada por ello. Art. 74, inc. 1, Proyecto de Código Procesal Penal.

Procesal Penal extiende peligrosamente a cualquier otra circunstancia que puede ser lesiva a la dignidad del procesado[7]. Contiene, asimismo, ambigüedades al reglamentar el allanamiento: actualmente la orden debe emanar de un juez o tribunal conforme a la redacción de los artículos vinculados a este acto, mientras que el nuevo artículo 187 y concordantes, exigen solamente orden judicial. Recuérdese que una parte de la doctrina admite al Ministerio Público como un órgano judicial, magistratura requirente. No sería extraña una jurisprudencia que llegue a distorsionar el sentido constitucional de este mandato.

La duración máxima de la prisión preventiva ya no será de dos años, como lo establece la actual redacción del artículo 236 del código procesal penal; se extiende al plazo de duración de la pena mínima que correspondería según la calificación dada o el plazo de duración del proceso. Incluso, la nueva propuesta establece que durante la tramitación de los recursos podrá seguir aplicándose la prisión preventiva más allá de estos límites, si existió una sentencia condenatoria. El actual artículo 252 permite esta ampliación extraordinaria sólo por tres meses y siempre y cuando se trate de más de dos años, pero menos de la pena mínima que es un límite constitucional infranqueable[8].

La nueva formulación viola el principio de inocencia y permitirá tratar como culpable a quien aún no tiene sentencia condenatoria firme, en flagrante violación de la Constitución.

Independencia del Poder Judicial

(art. 248 de la Constitución Nacional)

La independencia del Poder Judicial de poderes externos, principalmente del político y económico, es el presupuesto fundamental para la vigencia de los demás derechos y garantías procesales. Las normas que refieren al ingreso y remoción de la magistratura, así como las reglamentaciones administrativas de las mismas mantienen una estructura absolutamente permeable por el poder político.

Tanto el Consejo de la Magistratura, encargado de la elaboración de ternas para las designación de jueces, fiscales y ministros de la Corte Suprema de Justicia; así como el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados con atribución de destitución, están manejados por políticos, situación en la que el *padrinazgo* tiene mayor peso que el currículum y/o las actuaciones a la hora de tomar una decisión. Para el ingreso a todos los cargos de la magistratura, la entrevista con los miembros del Consejo de la Magistratura sigue siendo determinante, pues el examen escrito incide únicamente hasta en un cincuenta por ciento del total de puntos requeridos.

Esta situación está siendo develada, una vez más, en el proceso de selección de la persona que sustituirá al ex ministro de la Corte Suprema de

7 Art. 84 proyecto reforma del CPP.

8 Actualmente, el 73% de las personas que se encuentran presas está en prisión preventiva.

Justicia, Wildo Rienzi[9]. Desde entonces, los principales partidos políticos con representación parlamentaria están reclamando el cupo dejado por Rienzi, ya sea por no contar aún con representación en la máxima instancia judicial de la República y/o para equilibrar sus fuerzas en el seno de la Corte Suprema de Justicia. La Constitución Nacional busca que accedan a este cargo destacados juristas y no que la fuente de su designación sea predominantemente una cuestión de equilibrio político partidario.

Los tonos subieron cuando la terna conformada el 19 de octubre último[10], fue integrada únicamente por colorados, según denunciaron los partidos de oposición, que anunciaron el rechazo de la terna en ocasión de ser tratada en la Cámara de Senadores[11].

Sin embargo, es destacable que a poco más de un año de vigencia del Código de Ética Judicial, el Tribunal Ético creado por esta acordada, haya superado una prueba decisiva al abrir proceso a tres ministros de la Corte Suprema de Justicia que participaron del un acto político del partido de gobierno, a quienes recomendaron evitar este tipo de comportamientos. Es la primera vez en la historia de la República que ministros de Corte reciben públicamente un "*tirón de orejas"*.

A pesar de la desconfianza hacia este tribunal a inicios de su funcionamiento, sus decisiones están contribuyendo a fortalecer, por lo menos, la imagen pública de independencia del Poder Judicial. Según su Informe de Gestión de trabajo, desde su creación fueron tramitadas 50 causas, entre denuncias y actuaciones de oficio, de las cuales 45 fueron resueltas y 5 están pendientes de resolución. El Tribunal de Ética se creó por acordada de la Corte Suprema de Justicia y viene demostrando su capacidad de independencia y controversia con la misma.

Derecho a la no privación arbitraria y/o ilegal de la libertad.

(arts. 9, 11 y 12 de la Constitución; arts 239, 240 y 242 del Código Procesal Penal; art. 9 ley 5/92)

El ordenamiento jurídico paraguayo contiene disposiciones expresas que garantizan la libertad de las personas; así como las causas y condiciones por las que se puede sufrir restricción o privación de la misma. Sin embargo, sigue siendo constante la vulneración de este derecho, no sólo por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, sino por los propios

9 El 3 de julio de 2007, Wildo Rienzi dejó vacante el cargo de ministro de Corte al cumplir la edad máxima permitida en la Constitución Nacional para estar en el cargo (75 años). Res. Nº 1154, CSJ.

10 La integraban tres magistrados de alzada: Emiliano Rolón Fernández, Irma Alfonso de Bogarín y Agustín Lovera Cañete.

11 El senador liberal, Carlos Mateo Balmelli, afirmó que *"sería un acto de sometimiento y claudicación"* darle curso al proceso de elección del sustituto de Wildo Rienzi, en base a la terna conformada. La senadora patriaqueridista, Ana Mendoza de Acha, sostuvo que, si bien *"no tenemos nada contra esas personas que integran la terna, no las conocemos a profundidad y a primera vista no tenemos ningún dato demasiado importante"*, recordó que *"el senador (Martín) Chiola manifestó que se trata de un cupo colorado dentro de una Corte Suprema de Justicia que debe ser totalmente imparcial y no contaminada con ninguna influencia política. Me parece que eso basta para que pensemos en el rechazo de la terna"*.El ex representante de los abogados y las abogadas ante el Consejo de la Magistratura sostuvo que *"fue una verdadera vergüenza para los representantes de gremio de abogados, que no pudieron incluirle a uno al menos"*. La Nación, 22 de octubre de 2007.

jueces, fiscales, militares y hasta civiles armados que, en ocasiones, actúan con aquiescencia de una de estas autoridades o coadyuvando en procedimientos policiales y fiscales.

Los funcionarios encargados de cumplir la ley[12] haciendo una interpretación extensiva y errónea del artículo 239 del Código Procesal Penal, que les faculta a la aprehensión, sin orden judicial de cualquier persona *"cuando existan indicios suficientes de su participación en un hecho punible y se trate de casos en los que procede la detención preventiva"* tienen como práctica constante la privación ilegítima de la libertad. Justifican sus actuaciones alegando *sospecha* a cualquier requerimiento sobre los motivos de la privación de libertad.

En los barrios periféricos a Asunción, y de manera especial en sectores donde habitan personas con escasos recursos económicos y/o fuera del sistema económico formal, los efectivos policiales no sólo aprehenden de manera ilegítima a ciudadanas y ciudadanos, sino que utilizan a supuestos delincuentes como formas para recaudar dinero: chantajean a sus víctimas con derivarlos a la fiscalía[13] con cargos que los exponen a penas de prisión de hasta quince años[14], en caso de que no se comprometan a aportarles diariamente diez a quince mil guaraníes (dos a tres dólares norteamericanos). Este tipo de chantaje policial también se da en zonas alejadas de la capital donde existe poca presencia estatal y es zona de cultivos ilegales. Marcella Zub, abogada de CODEHUPY, manifestó a INECIP, que la situación es similar en las periferias de otras capitales departamentales.

En las zonas donde están ubicados destacamentos militares en comunidades campesinas, principalmente, en los departamentos de San Pedro y Guairá, se registra un alto número de vulneraciones a derechos fundamentales cometidos por los militares. La referencia a algunos casos concretos pueden ilustrar estas afirmaciones:

> Y.Z.B y A.T.B. viven en Guajayvi, Departamento de San Pedro, zona donde la prepotencia policial es muy alta. El 25 de abril de 2007, cuando estaban trabajando en la elaboración de carbón vegetal, fueron increpados por miembros de la policía jurisdiccional. Fueron acusados de cultivadores de marihuana, con varios elementos probatorios en contra. Los obligaron a trasladarse hasta los lugares utilizados para prensar marihuana y a recoger de ese sitio la prensa y otros objetos, supuestas pruebas con las que les incriminaron poste-

12 La expresión "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. Código de conducta para funcionarios encargado de hacer cumplir la ley. Asamblea General de las Naciones Unidas: Res. Nº 34/163 de diciembre de 1979.

13 En casos de aprehensión, la Policía Nacional en el plazo de seis horas debe comunicar el hecho al Ministerio Público y al Juzgado de Garantías.

14 Por lo general, los policías involucran a delincuentes de poca monta en delitos como el robo o robo agravado. En ambos casos, estos delitos están castigados con penas de hasta 15 años en el CP. Arts. 166 y 167, respectivamente.

riormente. Caminaron de vuelta hasta la calle, donde ya estaban familiares de ambos. Sin mucho rodeo, los uniformados explicaron que todo se podría solucionar, sin que se involucre a la Fiscalía, abonando ambos la suma de aproximadamente mil dólares norteamericanos cada uno. Los familiares reprocharon a los policías su actuar, a lo que respondieron con golpes a los aprehendidos. Las madres trataron de convencer a los policías que la suma exigida era excesiva.

Para seguir la negociación fueron conducidos hasta la casa de Y.Z.B, donde al llegar uno de los policías disparó a un cerdo que estaba en el patio y lo cargó en su automóvil. La madre de A.T.B. ofreció su única vaca lechera a los policías por la libertad de su hijo. Los mismos accedieron y llamaron a un carnicero local para retirar el animal, quien llegó minutos más tarde. Por su parte, el padre de Y.Z.B convenció a los efectivos policiales de que debía salir hasta el pueblo para buscar el dinero. Obtuvo la autorización, sin embargo se dirigió hasta la fiscalía y denunció el hecho. El fiscal de turno en comunicación telefónica con los policías, preguntó sobre la veracidad de lo ocurrido. Los policías negaron el hecho y la aprehensión. Con amenazas de venganza pronunciadas a su madre, lo liberaron. La denuncia de este hecho radica en la fiscalía zonal de San Estanislao, a cargo del fiscal Ulises Giménez. Poco se avanzó en la investigación de los hechos.

Hechos como el relatado son prácticas frecuentes de los efectivos destinados en la Comisaría de Arroyo Seco, ubicada en el límite entre los distritos de Ñemby, Villa Elisa y Fernando de la Mora. Sin embargo, las madres de las víctimas no creen conveniente la denuncia porque no confían en la labor fiscal y temen represalia de los efectivos policiales, según comentaron a abogados del Área Acceso a la Justicia de INECIP.

En Asunción, el promotor jurídico Diosnel Espínola fue aprehendido en el momento de radicar una denuncia contra efectivos policiales que habían actuado de manera irregular en el desalojo de una familia, en la zona del Bañado Sur. Tras permanecer varias horas detenido, luego de las presiones ejercidas sobre la Policía y la funcionaria fiscal, se ordenó su liberación[15]. No se abrió investigación fiscal para la investigación del hecho.

En Tomás Romero Pereira, Departamento de Itapúa, el 14 de enero de 2007, un grupo de policías irrumpió de manera violenta el campamento de la Unión Campesina de Itapúa (UCI), en el Asentamiento 13 de Mayo, y sin mediar palabras empezó a disparar contra los campesinos. La mayoría logró escapar, sin embargo, Lucio Pereira, Fabio Paniagua y Susana Fernández, fueron aprehendidos. Los hombres fueron acostados en

15 Intervención de promotores jurídicos de COBAÑADOS y Área Acceso a la Justicia de INECIP.

el piso boca abajo, caminaron sobre ellos, diciéndoles que en cualquier momento les dispararían a matar; además, les realizaron pequeños cortes con machetes en las piernas, muslos, brazos, etc. Luego los alzaron en una patrullera y los trasladaron a la comisaría de María Auxiliadora, donde permanecieron detenidos hasta que la Fiscalía de Edelira 28, ordenó la liberación. Los agresores fueron identificados posteriormente como Reinaldo Insfrán y Miguel Gómez[16]. A pesar que el fiscal Nelson Ramos abrió una carpeta fiscal para la investigación de los hechos, poco o nada hizo para el esclarecimiento efectivo de los hechos. En general, no es costumbre de las autoridades judiciales comunicar las privaciones ilegítimas de libertad al Ministerio Público y las instancias administrativas, como están obligados a hacerlo, para que el Estado tome medidas contra sus agentes, cuando hacen abuso de poder.

En el Asentamiento Primavera, distrito de Lima, Departamento de San Pedro, donde hay presencia militar desde el año 2004, son constantes las denuncias de parte de la comunidad, por abusos cometidos. En un caso que se registró el 13 de enero de este año, los militares fueron denunciados en la unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía y ante la justicia militar por *"lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas, coacción grave, privación de libertad y usurpación de funciones públicas"*[17]. Los hechos fueron los siguientes: "*La noche del sábado 13, siendo aproximadamente las 21, los efectivos Subte. de Caballería, Juan Arzamendia; el sub-oficial mayor Blas Ayala y el Sargento de Sanidad Marcos Samaniego, ingresaron de manera violenta y realizando disparos al aire, en la casa de Juan Espinoza Acosta, donde se realizaba una fiesta bailable. Ordenaron se interrumpiera la música y que, tanto hombres como mujeres formaran filas y realizaran ejercicios físicos (descuereo). Los mantuvieron privados de su libertad durante más de media hora. Luego, ordenaron que salieran corriendo del lugar, si no quisieran seguir siendo descuerados. Uno de los jóvenes atropelló un hilo de alambre tendido sufriendo lesiones de consideración en el rostro".*

En la visita que miembros de la CODEHUPY realizaron al lugar[18], escucharon varios relatos de abusos, como, por ejemplo, que son los militares quienes marcan a qué hora deben dormir los pobladores y que obligan a los varones a cortarse el pelo, realizan constantes ingresos violentos en los domicilios, actúan alcoholizados y maltratan verbal y físicamente a quienes se oponen a sus actuaciones.

Por otra parte, una aprehensión ilegal por parte de civiles armados registró el Área Jurídica de CODEHUPY. En el informe del mes de julio, se refiere que el 12 de junio de 2007, varios integrantes de la Comisión Vecinal de San José del Norte, ingresaron en el domicilio de M.G. y lo obligaron a

16 Denuncia presentada ante la Fiscalía de Edelira 28, Departamento de Itapúa, por privación de libertad y lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas.

17 La investigación fiscal está a cargo de la fiscala Fátima Britos de la Unidad Especializada en Derechos Humanos. No constan en la carpeta fiscal actuaciones que demuestren interés en aclarar los hechos denunciados.

18 Integraron la comitiva miembros del INECIP, el SERPAJ-Py, el CEPAG y el MOC.

permanecer allí por el espacio de unas cuatro horas. Se supo luego que M. G. pensaba vender su parcela de tierra a un sojero brasileño.

Derecho a la defensa pública gratuita de oficio

(art. 17, inc. 5 de la Constitución; Arts. 97ss. Código Procesal Penal)

Existen solamente 200 defensoras y defensores públicos en todo el país[19]. Esta cantidad es insuficiente para atender con eficiencia los procesos penales en los cuales deben intervenir. Si bien no existe un estudio sobre el porcentaje de los procesos en los que actúan, serían entre el 50% y el 60% del total de las causas ingresadas al sistema penal, según afirman defensores públicos consultados.

A pesar de los avances normativos y de infraestructura, en varios sectores del Poder Judicial, la falta de modernización de la defensa pública sigue siendo una deuda del Estado paraguayo, que conlleva una constante vulneración del derecho a la defensa. A diferencia del Ministerio Público, el Ministerio de la Defensa Pública ni siquiera cuenta con una ley orgánica; depende de la Corte Suprema de Justicia. Es notoriamente inferior en cantidad de personas y unidades. Existen 320 agentes fiscales en todo el país[20], el salario de los defensores no supera el 60% del percibido por los agentes fiscales y, prácticamente, no cuentan con móviles para las diligencias, ni con recursos para la producción probatoria. Esta situación, así como las dificultades existentes para el efectivo control del nivel de cumplimiento de sus labores, hace que en algunos lugares la defensa pública funcione como un estudio jurídico, donde se prioriza la atención a aquel que puede pagar sus gastos del proceso.

La falta de recursos dificulta, además, la relación entre defensores públicos y agentes fiscales, lo cual hace que, en la práctica, no exista un control real del trabajo de los investigadores, y que resulte muy bajo el nivel de respeto de las garantías procesales. Muchas veces, si el agente fiscal no traslada al defensor al lugar de la audiencia, éste debe ir en ómnibus o, simplemente, no va.

En la capital, pero principalmente fuera de esta, es práctica aceptada por jueces y fiscales que los defensores convaliden posteriormente con su firma actuaciones procesales en las cuales necesariamente debían asistir, pero en las que no estuvieron, como en las audiencias donde se decide la libertad o prisión preventiva del imputado.

Las diferencia estructural entre la Fiscalía y Defensoría es inmensa, situación que repercute diariamente en la libertad de las personas procesadas. Recuérdese que hay cinco fiscales por cada cien mil habitantes y sólo tres defensores, otro dato que revela la preferencia estatal por la persecución y encarcelamiento de sus ciudadanos y ciudadanas, principalmente de aquellos grupos vulnerables, en condiciones de pobreza y de exclusión

19 El 70% son mujeres y sólo 30% hombres, según datos proporcionados por la Defensoría General, en octubre de este año.

20 Dato proporcionado por el departamento de comunicación del Ministerio Público, septiembre de 2007.

social, con dificultades para contratar un defensor o una defensora particular.

El presupuesto 2008 no incorpora rubro tan siquiera para un cargo más de abogacía para la defensa pública, mientras que, inorgánicamente, crean nuevos juzgados y fiscalías en las que los excluidos, necesariamente, serán objeto de violación de su derecho a la defensa.

Derecho a conocer la imputación

(art. 17, inc. 7 de la Constitución, Art. 86, CPP)

La trascendencia de esta garantía procesal, radica en que nadie puede defenderse de aquello que no conoce. Conocer el hecho que se le atribuye a una persona, así como las circunstancias de su realización y las pruebas que existen en su contra son aspectos fundamentales para el ejercicio del derecho a la defensa.

Para hacer posible este postulado, se establecieron expresamente, en el artículo 86 del Código Procesal Penal, las advertencias preliminares que debe hacer el representante del Ministerio Público a todo imputado al comenzar la audiencia. Quien reciba la indagatoria, debe comunicarle detalladamente el hecho punible que se le atribuye más un resumen del contenido de los elementos de pruebas existentes; y pondrá a su disposición todas las actuaciones reunidas hasta ese momento. No sólo se le debe advertir que puede guardar silencio, sino que se le debe instruir acerca de sus derechos procesales.

La violación de este principio es diaria y cada vez más grosera, a medida que crece la estructura del Ministerio Público: en la práctica es un acto intrascendente del que se encarga un funcionario inferior, muchas veces "*practicante*" [21] quien lo realiza como autómata. Las formalidades, previstas para hacer efectivos los derechos, están cargadas en las computadoras y ni siquiera son leídas a los imputados[22]. Es lamentable observar cómo se agrava esta mala práctica, que niega la posibilidad de cualquier tipo de defensa material de las personas imputadas[23]. Esta situación empeora cuando la persona detenida es sólo guaraní hablante y todo el rito procesal mecánico se realiza en castellano. Es común que, tanto funcionarios fiscales como judiciales utilicen únicamente el *nomen juris* como relato suficiente de los hechos que se le atribuye a una persona, en total contravención a las garantías procesales.

21 Estudiante que realiza su práctica en tribunales, por lo general, con intenciones de obtener un empleo.

22 Prácticamente durante todo el año 2007, la fiscalía penal de Santa Rosa del Aguaray, competente en varios distritos con una densidad poblacional de más de 120 mil personas trabajó con una sola fiscal, dos asistentes y varias practicantes, en las dos unidas penales. Los asistentes realizaban tareas propias de otros funcionarios y hasta de los mismos fiscales. (Constatado por el Equipo Jurídico de CODEHUPY).

23 Como ejemplo, podemos citar la indagatoria, tomada al azar, obrante en la causa "Fabio Paniagua Ramírez y otros s/ supuesto hecho punible de resistencia en Tomas Romero Pereira", Carpeta fiscal Nº 46/07: "...comparece ante el despacho fiscal la imputada Susana Fernández de Rodríguez a los efectos de prestar declaración indagatoria, estando presente el agente fiscal, Nelson Ramos. Enterada del objeto del acto, del hecho punible que se le atribuye: RESISTENCIA, informándosele acerca de su: derecho a abstenerse a declarar y que en caso de negativa, no será utilizado en su contra, así como también de sus demás derechos procesales (Art. 86. C.P.P).

Derecho a que no se opongan pruebas obtenidas o actuaciones producidas en violación de las normas jurídicas

(art. 17, inc. 9, Constitución)

La actuación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y la de aquellos que deben realizar las investigaciones y juzgamientos, deben realizarse en el marco de la estricta legalidad procesal, de manera a garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales. Ciertamente, las garantías procesales están concebidas como frenos al poder de represión estatal para garantizar la dignidad humana; por lo que, cualquier grado de vulneración lo socava.

En este sentido, tanto agentes fiscales como policiales, realizan varias actuaciones procesales fuera del marco legal y, debido a la falta de control efectivo de las partes en el proceso, muchas veces las mismas cobran validez, principalmente cuando actúan defensores públicos.

El acto procesal de allanamiento de moradas es el que refleja mayores irregularidades. Si bien existen disposiciones expresas para su realización, que exigen siempre *"orden de allanamiento escrita y fundada por juez o tribunal",* el equipo jurídico de la CODEHUPY ha registrado varios casos de allanamientos sin orden judicial, incluso practicados por civiles armados. Otra irregularidad que se registra, es que las órdenes no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 189 del Código Procesal Penal, que establece que la misma debe contener el nombre del juez o tribunal que ordena y la breve identificación del procedimiento; la indicación exacta del lugar o lugares a ser registrados; la autoridad designada para el registro; el motivo preciso del allanamiento, con indicación exacta de los objetos o personas buscadas y las diligencias a practicar; así como la fecha y firma del juez. Por lo general, la orden tiene una duración de dos semanas.

En un caso ocurrido el 12 de octubre de 2007, en el asentamiento Nueva Fortuna, Belén (Departamento de Concepción), efectivos policiales y civiles armados ingresaron al domicilio particular de Sebastián Martínez, sin orden judicial, presumiblemente eran de las estancias vecinas, según consta en la denuncia presentada por las víctimas[24]. Los policías intervinientes alegaron que contaban con órdenes de captura de varias personas para justificar su procedimiento, como si ello justificara el ingreso sin orden judicial a los recintos privados, derecho garantizado constitucionalmente (art. 34). La denuncia refiere igualmente, que el allanamiento de domicilios privados por parte de civiles armados o con policías o aquiescencia de estos, es constante en el asentamiento. En los últimos dos años se registraron más de 15 ingresos ilegales, según conversaciones mantenidas con las víctimas.

En otro caso, existió orden escrita de autoridad competente, pero no reunió todos los requisitos exigidos por el artículo 189, ni fue realizada siguiendo el procedimiento establecido en la ley. El documento firmado por la jueza

24 Denuncia y declaraciones efectuadas por familiares de la víctima a CODEHUPY, pidiendo la intervención del Equipo Jurídico.

de paz Mirtha Beatriz López Molas de Capiibary, Departamento de San Pedro, en septiembre de 2006 y entregado al fiscal Cristian Ortiz Riveros, indica *"a quien fuera entregado el presente mandamiento se constituirá con sus respectivos funcionarios acompañados de los efectivos de la Comisaría 17 de Capiibary, en el campamento Calixto Cabral, ubicado en la calle 26 de febrero de Capiibary, a objeto de proseguir con la investigación de un supuesto hecho de abigeato…".* El asentamiento Calixto Cabral al momento del allanamiento contaba con más de cincuenta recintos privados, pertenecientes a miembros de la comunidad. Como puede notarse, el documento no dice qué exactamente debían buscar con relación a la investigación del abigeato, ni a qué recinto privado podrían ingresar. Como si bastase, el documento termina diciendo que las actuaciones deben encuadrarse dentro de lo establecido en los artículos 187 y 189 del Código Procesal Penal.

El mismo fiscal Cristian Ortiz encabezó un procedimiento de incautación de instrumentos de labranzas de los campesinos del asentamiento Calixto Cabral, cuando éstos se dirigían a ocupar una plaza pública luego de haber sido desalojados del asentamiento, en julio de 2006. En el procedimiento no se registraron los objetos incautados, ni a quiénes pertenecían. El motivo de la incautación, según testimonio de los miembros de la comunidad, tenía su origen en la investigación que tenía la Fiscalía contra miembros de Calixto Cabral. Tras permanecer las herramientas de trabajo incautadas varios meses en el depósito de la Fiscalía, fueron devueltas a sus propietarios recién en agosto de 2007, tras la intervención de miembros del equipo jurídico de la CODEHUPY, lo que es francamente inaceptable e irracional, tratándose de campesinos, que viven de la labranza.

Indemnización por error judicial

(art. 17, inc. 11 de la Constitución; art 273 y, 275 del CPP; art. 9, inc. 5, ley 5/92)

El error judicial puede originar la condena de una persona o su privación de libertad como medida cautelar durante un tiempo del procedimiento penal, conservando aún su estado de inocencia. En este punto se tratará sobre la indemnización que merecen, conforme la legislación nacional vigente, quienes injustamente estuvieron en prisión preventiva. Existiría mucha reticencia en los jueces en reconocer este derecho, a pesar de la doctrina, las leyes y la jurisprudencia existentes en nuestro país.

Este derecho exige el resarcimiento al acusado, quien sufriera de encerramiento preventivo, "cuando la absolución o sobreseimiento definitivo se basen en la inocencia del imputado". Se obliga al juez, "al resolver la revisión, a fijar de oficio la indemnización, a razón del equivalente de un día multa por cada día de privación de libertad injusta".

El Tribunal de Apelación, IV Sala, integrada por los magistrados Emiliano Rolón, Luís María Benítez y Arnulfo Arias, viene entendiendo de esta manera y resolviendo a favor de quienes sufrieron injustamente prisión preventiva, y así, sostuvieron *"se puede concluir que el trámite previsto en la normativa mencionada es claro, en dar potestad al juez de la fijación*

de oficio del monto de la indemnización requerida en autos, sin necesidad de correr traslado a las partes, en este caso, el fiscal general del Estado, para tomar una decisión…"[25].

Sin embargo, el juez de Garantías Nº 3 de Asunción, Oscar Delgado considera que quien haya sufrido prisión preventiva no tiene derecho al resarcimiento de los perjuicios económicos que le produjo la medida[26]. Erróneamente, en el caso comentado, Delgado interpretó que la vía para solicitar la indemnización es el recurso de revisión, previsto en el artículo 481[27] y no el procedimiento establecido en el artículo 273 del Código Procesal Penal.

El defensor público que lleva la causa señaló que: *"Según el saber y entender del juez, quien analizó el pedido en forma parcial a los efectos de rechazarlo, (no expidiéndose respecto a los cuatro artículos de la defensa y limitándose a expedirse respecto de un solo artículo)…*Agrega, que "*hay que tomar el contexto de la petición en general; y, en ese sentido, es de suma importancia analizar los artículos siguientes al 273…"*[28]

La decisión tomada por el juez Delgado no se refirió a los puntos planteados por la defensa, por lo que el doctor Bermúdez se pregunta: "*¿será que el juez de Garantías analizó el pedido formulado por esta representación? ¿en qué parte de su resolución se pronuncia respecto de los otros tres artículos (274, 275 y 276)…?¿dónde explica el motivo por el cual no aplica el artículo 274 del Código Procesal Penal y sí los artículos 484 y 483 del CPP…?".*

Asimismo, la representante del Ministerio Público, Natalia Acevedo San Martín, agente fiscal de la Barrial Nº 7 de Asunción, en la contestación que hizo al pedido del defensor Bermúdez, se limitó a transcribir el razonamiento del juez Delgado y algunos artículos del CPP, sin hacer un razonamiento jurídico del planteamiento de la defensa pública.

Este caso sigue en apelación, sin que a la fecha haya recibido decisión jurisdiccional la controversia planteada.

■ *Recomendaciones*

- El Parlamento debe someter a una amplia consulta de los organismos gubernamentales y no gubernamentales el anteproyecto de Código Procesal Penal y llevar a cabo los ajustes que eviten el abuso de poder y la eliminación de garantías necesarias para la protección de la dignidad ciudadana.
- La defensa pública debe ser fortalecida con una ley orgánica que le permita independencia y autarquía.

25 Auto Interlocutorio Nº 147 del 22 de junio de 2007.

26 Auto Interlocutorio Nº 1004, del 19 de julio de 2007, resolviendo el planteamiento presentado por el defensor público, Miguel Ángel Bermúdez, a favor de Marcos Rubén Pereira Galeano. En el caso, la misma fiscalía solicitó su sobreseimiento definitivo, en una causa de robo agravado.

27 Este artículo regla otra situación procesal.

28 Apelación presentada por el defensor público Miguel Ángel Bermúdez, en la causa: "Marcos Rubén Pereira Galeano s/ Robo Agravado".

- Debe corregirse urgentemente la falta de comunicación de la privación ilegítima de la libertad constatada por funcionarios en el ejercicio de sus funciones. Especial cuidado requiere el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el *hábeas corpus* y aquellas que se recaben a través del Observatorio Penitenciario, creado por la defensa pública.
- Los juzgados de garantías deben cumplir estrictamente los requisitos formales exigidos para el dictado de órdenes de allanamientos y restar toda validez a los actos investigativos, que se realicen en violación de las disposiciones del Código Procesal Penal.
- El Estado debe avanzar hacia: a) la creación de un fondo para indemnizar a víctimas de prisiones preventivas decretadas ilegítimamente; b) un mecanismo oficioso de control y reparación del daño causado con estas restricciones ilegítimas de libertad; c) un sistema de control de responsabilidades de los funciones públicos a quienes se pueda imputar omisiones culposas, en la conclusión irregular de los procedimientos, en perjuicio de las víctimas.
- La Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General del Estado, deben identificar e implementar los mecanismos de gestión y apoyo a la función jurisdiccional y fiscal que fuesen necesarias para garantizar la vigencia de la oralidad, en todas las etapas del proceso, incorporando para tal efecto, tecnologías adecuadas.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Nacional 1992.

Código Penal Paraguayo Ley 1160/97.

Código Procesal Penal Paraguayo Ley 1286/98.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), 1978. Ratificado por Paraguay en 1989, Ley 1/89.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1976, ratificado por Paraguay en 1992.

Ley Orgánica del Ministerio Público de Paraguay, 2002, N°1562.

Código de Organización Judicial. Ley 860/96.

Inaceptables condiciones de vida de las personas privadas de libertad

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (INECIP-Paraguay) [1]

A pesar de los progresos registrados en la infraestructura edilicia de la red penitenciaria nacional y las propuestas legislativas positivas en ciernes, persisten inaceptables condiciones de vida y flagrantes incumplimientos de obligaciones básicas del Estado en esta materia, como el hacinamiento, derecho a la salud, a la alimentación y a un trato digno.

1 En la elaboración de este artículo participaron miembros de las Áreas Acceso a la Justicia y Penitenciarías, quienes se encargaron de la observación, recopilación y sistematización de datos: Josefina Vázquez y Camilo Torres (coordinadores). Ever Martens, Julia Fernández, Martín Martens y Julio Noguera. Edición por INECIP: Roque A. Orrego.

■ *Introducción*

En la primera parte del presente artículo, se aborda lo atingente al régimen jurídico, en el cual se identifica como un peligro el proceso de contrarreforma de los códigos penal y procesal penal. Sin embargo en este proceso, con los límites de una escasa participación, se reconoce como alentadora la posibilidad de una legislación penitenciaria con mejores posibilidades, para un buen manejo de la cuestión carcelaria y nuevos mecanismos de control que el Estado acogería en su derecho positivo.

Posteriormente, se aborda lo concerniente a las necesidades de un registro informatizado articulado en el sistema penal; el endémico problema del hacinamiento y la ausencia de una reclusión diferenciada en cumplimiento de la ley; el problema de acceso a la salud con énfasis en las personas con discapacidad mental y otras cuestiones en las que no se registra un cambio satisfactorio en cumplimiento de la Constitución Nacional.

Se concluye con recomendaciones consideradas factibles para el periodo de observación, que se iniciará con la publicación de este informe.

Es lamentable que en este periodo de informe, cuando en el plenario de la Cámara de Senadores se pretendió reflexionar sobre decisiones "peligrosistas" y endurecimientos del marco punitivo, a la luz de la situación penitenciaria del país, el senador Marcelo Duarte y otros, menoscabaran la discusión de esta circunstancia mencionando que ello es un problema impertinente; pues lo que se discutía no era el Código Penitenciario[2].

La reforma del sistema penal debe mantener en todo momento una visión vigilante sobre las circunstancias históricas en que se ha dado el fenómeno del encarcelamiento de seres humanos para no actuar en abstracto y descontextualizando las normas que regirán la configuración del uso efectivo del poder punitivo que se pretende reglamentar.

Ciertamente, el marco jurídico de la contrarreforma del Código Penal y del Procesal Penal, la persistencia de una despreocupación por la asignación de recursos suficientes en la ley del Presupuesto General de Gastos de la Nación, nos permiten avizorar que el Estado paraguayo se dispone a mantener un sistema de criminalización de la pobreza y la protesta social, como nota dominante: no es extraño que la urgencia no haya partido de completar los instrumentos de la reforma emprendida con el Código Penal, que reemplazó al de Teodocio González y arribase con urgencia a un nuevo Código Penitenciario, completando los instrumentos básicos para que se pudiera sostener que el orden jurídico penal concluyó una primera fase de reforma. Se prefirió insistir en una reformulación del Código Penal y del Procesal Penal, con una clara visión de que lo urgente no era pensar e invertir esfuerzos normativos y recursos que transformaran el modo concreto en que el Estado configura su poder punitivo, afectando hoy una población de 6.085 personas. Este desinterés, demuestra que las personas recluidas no son más que chivos expiatorios de una sociedad que políticamente se muestra incompetente para eliminar los factores de

2 Reseña en: <http://www.redrural.org.py/V2/index.php?action=fullnews&showcomments=1&id=2955>

exclusión, desigualdad y otros tipos de violencia social a través de políticas oportunas e inteligentes.

■ *Marco jurídico*

Efectivamente, Paraguay sigue sin poder garantizar a las personas privadas de libertad, tan siquiera una legislación adecuada a la Constitución Nacional (art. 21) y a los convenios internacionales de protección y respeto a sus derechos fundamentales. La Cámara de Diputados, aún no se expidió sobre el proyecto de Código de Ejecución Penal que le fuera entregado en octubre de 2006, por la Comisión Nacional que lo elaboró.

Si bien la ciudadanía tuvo poca participación en la concepción del mismo, esta norma constituye un avance en la protección jurídica de las personas recluidas, cuyo marco jurídico principal sigue siendo una ley de la dictadura, sancionada en 1970. En menor grado, los Códigos Penal y Procesal Penal, contienen artículos que regulan el régimen de privación de libertad y es la reforma de éstos la que se prefirió.

Otra iniciativa que podrá desembocar en un avance legislativo en este tema, es la culminación de un anteproyecto de ley para la creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, en cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, en abril de este año. La redacción estuvo a cargo de integrantes de la sociedad civil y servidores públicos. El documento fue entregado a la Cámara de Senadores.

Además de estos instrumentos, el marco jurídico vigente está integrado por Resoluciones de la Dirección General de Instituciones Penales, del Ministerio de Justicia y Trabajo, que hacen referencia a la vida dentro de las penitenciarías y tienen por objeto el cumplimiento de las leyes.

■ *Deficiencias en los registros penitenciarios*

El ingreso a los reclusorios se hace por orden judicial. Si bien existen legajos personales, en la mayoría de los casos, éstos no se encuentran informatizados ni completos. No todos los documentos (oficios, historial clínico, etc.) se archivan en ellos. Los ingresos y egresos al centro de reclusión, traslados y movimientos de cada día, se registran en el parte diario, que se hace llegar a las autoridades con competencias en las vigilancias penitenciarias, centralizados en el Ministerio de Justicia y Trabajo. Los organismos de derechos humanos acceden con facilidad a este registro.

Con relación a la identidad de las personas recluidas, existen dificultades en el sentido de individualizarlas plenamente, por lo general esta situación se produce desde la detención misma, dado que no cuentan con documentos de identidad. Estas circunstancias develan que el Estado paraguayo no fue capaz de establecer un sistema integrado de registro, vinculando bases informatizadas de datos en los subsistemas policial, judicial y penitenciario. Esta deficiencia anacrónica, contribuye a diversos niveles

de mala gestión de la función de tutela sobre las personas privadas de libertad.

Una base integrada, permitiría coordinaciones y eficacia en los traslados para las audiencias en el marco del debido proceso; allanaría las dificultades de organismos gubernamentales y no gubernamentales en el acceso a datos fidedignos para el estudio de la situación de la persona recluida, facilitaría la revisión de medidas cautelares y la actuación de oficio en los casos en que corresponda la libertad, etc.

■ *Reclusión diferenciada*

El marco jurídico, obliga a que el sistema penitenciario se organice recluyendo a personas en atención a su sexo, edad, situación procesal, etc. La separación en estas categorías se cumple deficitariamente.

En Asunción y Ciudad del Este, las mujeres se encuentran recluidas en edificios distintos a los de los hombres (Buen Pastor y Juana María de Lara, respectivamente). En las demás penitenciarias regionales (Villarrica, Pedro Juan Caballero, Concepción, Encarnación, Coronel Oviedo y Misiones) se albergan hombres y mujeres en un mismo establecimiento. Si bien se encuentran en diferentes secciones, ello genera peligro de que se atente en contra de su autonomía sexual. Deben tenerse en cuenta las denuncias de explotación sexual penitenciaria de las que se hizo eco este medio de informes del año pasado[3]. En el caso de la Penitenciaría de Pedro Juan Caballero, la separación es apenas una valla metálica de las utilizadas en los gallineros, conocidos con el nombre de "*tejidos de alambre".*

Los adolescentes infractores deben, a lo sumo, recibir medidas socioeducativas de privación de libertad. El Estado paraguayo establece un lenguaje distinto en las resoluciones jurisdiccionales con que se priva de libertad al adolescente infractor. Sin embargo, la situación de los centros de reclusión, revela que esta distinción no tiene en la práctica la entidad necesaria según los preceptos jurídicos aplicados: prueba de ello es que prácticamente en todas las circunscripciones del país, adolescentes infractores comparten el recinto de reclusión con personas mayores adultas, con excepción de Asunción y Concepción[4]. Ciertamente, se encuentran en pabellones separados, pero no puede establecerse un trato diferenciado como el que exige la ley, albergándolos en edificaciones comunes. En esta materia, debe tenerse en cuenta que la sociedad civil organizada viene reclamando al Estado la necesidad de una reforma profunda de estas circunstancias, que no contribuyen a la puesta en vigencia de los postulados del Código de la Niñez y la Adolescencia, que hace plenamente exigible el régimen de la Convención sobre los derechos del niño, cuando niñas, niños y adolescentes realizan conductas tipificadas como hechos punibles.

3 Inecip: *Situación penitenciaria. Ley de presupuesto prevé sólo 6136 guaraníes diarios por cada recluso/a.* En: Derechos humanos en Paraguay 2006. Codehupy, 2006, pp. 47ss.

4 Información disponible en la página web del Ministerio de Justicia y Trabajo:< www.mjt.gov.py>

También corresponde destacar que, en el periodo de este informe, persiste el incumplimiento por parte del Estado de la obligación de recluir en forma diferencial a prevenidos y condenados. Todos conviven en la misma institución, con su consabido resultado de estigmatización social. La excepción se da en la Penitenciaría Industrial "La Esperanza", en donde sólo se albergan condenados en sus últimos periodos de reclusión. El modelo, presenta circunstancias que resultan alentadoras de cara a las condiciones de vida en los otros centros de reclusión, sin embargo, no están exentos de un sesgo discriminatorio en el trato a los que allí conviven (el régimen de visitas en privadas responde a la moral cristiana dominante imponiendo un modelo ético que no se ajusta a las exigencias de un estado laico)[5].

Las condiciones de diferenciación en el sistema reclusorio nacional, no contemplan necesidades que surgen de una diversidad de género que trasunte el binomio masculino- femenino, entendido bajo las categorías de una cultura machista y patriarcal predominante. En este último sentido, se reconoce como positiva la existencia de pabellones destinados a travestis por ejemplo. Sin embargo, el estado priva arbitrariamente a la población penitenciaria de la diversidad de medidas que requiere una convivencia en circunstancias dignas, cuando la persona tiene una identidad de género diferente a la impuesta socialmente a su sexo biológico, ya que no cuentan con las medidas de seguridad para que dicha diferenciación de género no facilite abusos del personal penitenciario o de la población penitenciaria sobre ellas.

En el caso de adolescentes infractores e infractoras, no existe ningún acompañamiento en el sentido de la orientación sexual; es como si la cuestión sexual fuese una circunstancia sin importancia o limitada por el binomio masculino-femenino de la sociedad mayoritaria.

Otro aspecto que produce una violación de los derechos constitucionales, es el hecho de que el Estado paraguayo no se dispone a invertir recursos para resolver el problema de la presencia de indígenas, con una cultura diferente, en el ámbito penitenciario. La Constitución obliga a remover las desigualdades injustas; los deficitarios mecanismos de protección de la dignidad que priman en el ambiente penitenciario, se hacen aún más lesivos a la personalidad humana, cuando el poder coercitivo del Estado no tiene en cuenta necesidades básicas y propias que resultan de la cultura de los pueblos indígenas: el acceso al hábitat tradicional, al culto propio, etc. En las penitenciarías conviven indígenas con no-indígenas, sin que el Estado se ocupe, de oficio, como le obliga la Constitución, a tomar medi-

5 Para que un recluso acceda a una visita privada debe obtener previamente la autorización de una asistente social, quien debe dictaminar si corresponde o no, según los requisitos establecidos para la rutina diaria del establecimiento que exige que la visitante sea pareja estable (concubinatos o matrimonios con o sin hijos), que además deben ser confirmados como tales por dicha asistente y no deben tener ninguna infección de transmisión sexual. Esto constituye una discriminación en contra de gays, lesbianas, transgénero y personas viviendo con VIH y en contra de los derechos sexuales de todas las personas, incluso de quienes no se encuentran en una relación de pareja estable. Datos disponibles en: <www.mjt.gov.py.ESPERANZA>

das que permitan a las personas indígenas el acceso a un trato que evite el desarraigo cultural, la alienación y la discriminación[6].

Una diferenciación exigida por ley, es que los enfermos mentales deben estar en lugares especiales que les garanticen el acceso a tratamiento médico y medicina adecuados, lo que en la práctica no se da, por no existir ninguna institución penitenciaria que cuente con esta infraestructura; a lo sumo, tienen un lugar al que llaman *pabellón psiquiátrico.* Los mecanismos de vigilancia del Estado en esta materia, son absolutamente ineficaces para lograr un control y cumplimiento de sus obligaciones[7].

■ *Infraestructura edilicia*

El Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) está encarando un sistema de reformas penitenciarias, cuya primera experiencia está siendo la ***Penitenciaría Industrial "Esperanza",*** anexa a Tacumbú. Tiene capacidad para 288 internos. Actualmente, lo ocupan 286. El principal requisito para el ingreso, es contar con una sentencia firme.

La rutina diaria, disponible en la página web del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), confirma las denuncias que se han realizado, en el sentido de que la experiencia está siendo desarrollada bajo la moral cristiana, en un Estado laico.

Los internos realizan trabajos en diferentes rubros, como se expone en el siguiente cuadro. Es llamativo que la página web del MJT tenga mucha información sobre esta experiencia y no haga mención al salario que reciben los internos por los trabajos realizados.

EMPRESA	***RUBRO***
Grupo San Miguel S.A.	mantenimiento, panadería, cocina
Pionero`s	confección de jeans
Penalti	confección de pelotas
Telexpar	confección de biblioratos
Sermet	confección de estructuras metálicas en general

Este año se inauguraron las penitenciarías de Coronel Oviedo y de San Pedro. La primera, tiene una capacidad para 617 internos y actualmente cuenta con una población de 400 personas; y la segunda posee albergue para 228 internos. Estos nuevos establecimientos, desde el punto de vista de la infraestructura, están en condiciones de satisfacer las exigencias de

6 Conforme al parte diario del 8 de noviembre de 2007, existían 76 indígenas distribuidos en las penitenciarías de: 4 en Tacumbú; 20 en Concepción; 15 en Coronel Oviedo; 25 en Pedro Juan Caballero; 12 en Ciudad del Este.

7 Es paradigmático el caso presentado por el sacerdote Juan Antonio de la Vega, capellán de Tacumbú, el 6 de Febrero de 2007 a Celia Beckelmann. En su Memorando hace mención a la situación de F.G.A., quien había ingresado a los 32 años a la cárcel; y ha cumplido ya 42 sin contar con una defensa y atención adecuadas. Como agravante, menciona las inútiles gestiones hechas por él mismo, inclusive ante la Corte Suprema de Justicia. Éste es uno de los casos emblemáticos que hicieron que el Ministerio Público solicitara a la Defensora General Noyme Yore su particular intervención. Trámites como éste no deberían ser necesarios en un sistema carcelario, preparado con mecanismos diferenciales en atención al mandato legal incumplido que se comenta.

higiene, sanidad, aireación, superficie, iluminación y ventilación, además de las de seguridad, propias del establecimiento penitenciario. En ambos casos, antes de la inauguración, el albergue de las personas privadas de libertad se realizaba en locales de las respectivas gobernaciones departamentales, predios totalmente inadecuados y carentes de seguridad.

Estas construcciones, acompañadas de inversión pública adecuada, personal idóneo y suficiente; así como de medios y recursos, representarían un paso sustancial en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en esta materia. Lo que no puede afirmarse es que las modificaciones edilicias sean, por sí solas, la panacea que resuelva el problema de las indignas condiciones con que el Estado paraguayo, sigue recluyendo a quienes deben cumplir pena carcelaria.

En marzo del 2006, se habilitaron dos granjas, *Ita Porã* y *Ko'ê Pyahu*, de producción agrícola, ganadera e industrial, una en Asunción y otra en Emboscada, con capacidad para 25 internos. En abril del 2007 se aprobó el Reglamento General del Régimen Semiabierto, impulsado por el Ministerio de Justicia y Trabajo, con el aval de la Corte Suprema de Justicia, y en julio, la Dirección General de Institutos Penales puso en vigencia el Reglamento Interno para las dos granjas, que ya se encuentra en funcionamiento y a las que ya han sido trasladados, por disposición jurisdiccional, diez internos condenados.

El inicio de este tipo de proceso, marca rumbos alentadores que requieren el mayor cuidado para cumplir en condiciones óptimas y ampliar los impactos hoy ínfimos para la población penitenciaria general. Al tiempo de escribir este artículo, no se consiguió datos ciertos sobre el porque no se asignaron recursos para poner en vigencia programas como éstos en la Correccional de Mujeres de Asunción, ni en la Penitenciaría Regional de Concepción, como se había previsto.

El hacinamiento de reclusos sigue siendo un problema endémico y crítico en las Penitenciarías Regionales de Tacumbú, Juana María de Lara, Buen Pastor, Ciudad del Este, Villarrica y Pedro Juan Caballero, que funcionan en edificios inadecuados y obsoletos. En Ciudad del Este, que en octubre registraba 700 internos, se encontraban celdas originariamente previstas para cuatro internos que albergaban, sin embargo, a 15 ocupantes. En Villarrica, con una capacidad de albergue de 200 personas, la penitenciaría se halla rebasada, con una población de 212 personas[8].

Los 223 reclusos y reclusas de Pedro Juan Caballero[9], se encuentran encerrados y encerradas en un local de la Gobernación Departamental, lugar que no reúne las mínimas condiciones de albergue para personas privadas de libertad[10].

8 Datos de fuentes propias.

9 Parte diario del 7 de noviembre de 2007.

10 La nueva Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero, se encuentra en etapa de construcción, pues había quedado inconclusa por motivos presupuestarios; una vez más el Estado postergó el cumplimiento de sus obligaciones inexplicablemente. Sigue siendo un plan la construcción la Penitenciaría de Emboscada, proyectada con capacidad para 540 internos, así como la Penitenciaría Regional de Ciudad del Este. El proyecto de ley de presupuesto contempla la ampliación y modernización de penitenciarías en 10 105

■ *Alimentación*

Los internos pasan hambre en las distintas penitenciarias del país. La distribución de alimentos, es objeto de comercio en un recinto en el que el Estado tiene la obligación de garantizar acceso igualitario, en buena cantidad y calidad a todas las personas. Para el 2008, el proyecto de ley de presupuesto de gastos tiene previstos 9.924.765.600 guaraníes para el "Rubro 310 Alimentos", lo que para 6.085 personas recluidas[11] durante 365 días, da la suma de 4.468 guaraníes (equivale a un dólar americano) por persona para alimentación diaria completa. Sin embargo, la Dirección General de Institutos Penales, afirma que *los alimentos se les provee a los internos conforme a lo previsto en el Presupuesto General de la Nación*. Como se nota, ni siquiera existe posibilidad real presupuestada para alimentar adecuadamente.

Algunas penitenciarías, como Tacumbú, el Buen Pastor, Encarnación, Concepción y Pedro Juan Caballero, ni siquiera cuentan con registro de recepción, almacenamiento, distribución y utilización de los productos alimenticios.

■ *Salud*

La atención médica es deficitaria en las instituciones penitenciarias, si bien algunas cuentan con personal de medicina y enfermería, por lo general no asisten a sus lugares de trabajo o, si lo hacen, no cumplen con su tarea de asistir médicamente a las personas que sufren dolencias. La provisión de medicamentos es casi nula y lo poco que se les provee, no es lo adecuado o en algunos casos están vencidos o deben pagar por ellos[12]. Los que llevan la peor parte son las personas que conviven con VIH, padecen tuberculosis (TBC) o con discapacidades mentales, quienes por la complejidad de sus afecciones, necesitan de tratamiento y medicamentos, especializados[13].

La población de reclusos que sufre dolencias mentales, al 7 de noviembre asciende a 48 internos, según el parte diario. Sin embargo, en la realidad, existiría un número mayor, debido a que no han sido diagnosticadas como tales. En lo que se refiere a la atención mínima necesaria, no cuentan siquiera con la atención médica básica y mucho menos con atenciones psiquiátricas o psicológicas especiales.

---

millones de guaraníes, distribuidos 205 millones en Pedro Juan Caballero; 5 600 millones en Emboscada y 4 300 millones en Ciudad del Este. Datos de fuentes propias.

11 Cálculo realizado en base al parte diario del 7 de noviembre. La cantidad de reclusos varia diariamente.

12 Denuncias de este tipo constan en la tutela jurisdiccional presentada por la fiscal de Ejecución, Celia Beckelman, ante el juzgado de Ejecución. Causa en la que se dictó el A.I. Nº 564/2006, por parte del doctor Carlos Escobar.

13 En el articulo sobre salud mental de este informe se hace referencia a las condiciones de las personas con discapacidad mental internadas en los pabellones psiquiátricos de las penitenciarías.

El siguiente cuadro ilustra el promedio de internos enfermos:

Situación	*cantidad*
Internados fuera del penal	9
Reposo por enfermedad	25
Enfermos mentales	48
TBC	62
VIH	7
Total	151

Debido a la acuciante situación que soportaban personas con dolencias mentales en las penitenciarías de Tacumbú, Buen Pastor y Emboscada, la Fiscalía de Ejecución, a cargo de Celia Beckelmann, presentó una tutela jurisdiccional a favor de ellas, buscando subsanar la situación de extrema vulneración a sus derechos fundamentales, en marzo de 2006. El único resultado positivo logrado con los esfuerzos de la agente fiscal, fue que sean trasladadas de un pabellón extremamente insalubre a otro en mejores condiciones.

Constan en el expediente las condiciones infrahumanas en que viven, por ejemplo en Tacumbú: "*El pabellón es una instalación precaria e insalubre…duermen sobre la parrilla de la cama…las moscas sobrevuelan sobre los pacientes…están hacinados en una pieza…el resto estaba afuera en un lugar, que no tiene paredes y el techo es de zinc… el baño se encuentra cubierto con plástico negro…en la actualidad no tienen médico psiquiatra, pues el doctor Aníbal Garcete, que figura en la lista de profesionales, no asiste y nos supieron explicar el por qué…no tienen remedios para los enfermos… están sin atención médica sanitaria…"*[14].

Tanto en Emboscada como en el Buen Pastor la situación es similar, sin embargo, con relación al Buen Pastor, de acuerdo a lo manifestado por Olga Blanco, delegada de la Defensoría del Pueblo, es relevante señalar que *"el psiquiatra, doctor Enrique Cegla, no hace consulta ni tratamiento a las internas, desde hace aproximadamente seis meses, y que tan solo acude al lugar, para hacerles receta de Disomnilan. Hasta la fecha las pacientes, no están siendo tratadas…".*

Estando de vacaciones la fiscal interviniente, el juez de Ejecución ordenó el archivo de la tutela jurisdiccional, a pesar de que las condiciones descriptas no hayan sido modificadas y lo único que se ha hecho fue cambiar de lugar a los enfermos (A. I. Nº 791, 26 de junio de 2007).

14 Tutela jurisdiccional presentada por la fiscal de Ejecución, Celia Beckelman, ante el juzgado de Ejecución. Causa en la que se dictó el A.I. Nº 564/2006

■ *Celdas de aislamiento*

Sigue siendo práctica común la aplicación de castigos a reclusos y reclusas, encerrándolos en celdas de aislamiento, en pequeños recintos oscuros, sin ventilación, húmedos, existiendo casos de ubicación en sótanos[15].

En entrevistas de reclusos con abogados del Área de Acceso a la Justicia de INECIP, se escucharon quejas en cuanto a que no se aplican criterios objetivos ni claros a la hora de la imposición de esta medida, de por sí, inhumana. Es llamativo que en todos los partes diarios aparezcan personas sufriendo aislamiento. En el del 7 de noviembre, existían 33; distribuidas de la siguiente manera: 12 en Tacumbú, tres en La Esperanza, dos en Encarnación, cuatro en Misiones; seis en Concepción, uno en San Pedro, dos en Pedro Juan Caballero, dos en Ciudad del Este y una en Buen Pastor.

■ *Observatorio penitenciario*

Es positivo que el Ministerio de la Defensa Pública, a través de su Consejo de Coordinación, por resolución Nº 7/06, haya creado un observatorio de prisiones, que pretende articular intercambio de información y acciones a escala MERCOSUR. Con esta determinación, el organismo pretende incidir en la política criminal de Estado, para garantizar el respeto de los Derechos Humanos.

El observatorio, vino registrando sistemáticamente las condiciones en que las personas recluidas viven en las distintas penitenciarías del país. Si bien esta iniciativa es alentadora, cabe destacar que el Presupuesto General de Gastos de la Nación, no previó la asignación de nuevos defensores, menoscabando aún más las posibilidades de acción eficaz de este sector del Estado; ni siquiera fueron llenadas cinco vacancias que quedaron pendientes en este periodo de informe. Noyme Yore, Defensora General, y Selva Morel, Defensora General Adjunta del área penal, que vienen coordinando los trabajos, manifestaron la firme intención de llevar adelante este emprendimiento a pesar de las precariedades económicas a que es sometida la institución.

El observatorio en funcionamiento, llevó a cabo más de 300 entrevistas sobre la situación de vida de los reclusos, los datos vienen siendo chequeados con distintas autoridades del sistema penitenciario y sirvieron para la presentación de *habeas corpus* a favor de personas con transtornos mentales y otros requerimientos que pretenden favorecer la vigencia de los derechos de las personas privadas de libertad[16].

15 La celda de aislamiento de la Agrupación Especializada, es donde están recluidos supuestamente peligrosos delincuentes, está ubicado en un sótano, donde cumplió condena arbitraria el preso político Napoleón Ortigoza.

16 Datos obtenidos en entrevistas a los responsables del Observatorio, la defensora general y la adjunta del área penal.

■ *Recomendaciones*

- Se nota un avance en el mejoramiento de la estructura edilicia de los centros de reclusión, logrado en este periodo de informe. Se alienta al Estado, y en particular al Ministerio de Justicia y Trabajo, a concretar los planes existentes sobre las demás penitenciarías del país. Particular énfasis requiere el cumplimiento de las obligaciones del Estado en recluir diferenciadamente a la población penitenciaria; ello debe ser contemplado con un plan de construcciones adecuado.
- Urgentemente, el Estado paraguayo debe tomar medidas para reacondicionar algún edificio, adecuándolo como centro de internamiento de personas con discapacidades mentales que hayan incurrido en la comisión de hechos punibles y sobre los que pueda ejercer coerción, conforme al ordenamiento positivo. Es imperativa una acción conjunta entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el de Justicia y Trabajo, en esta materia. Es una buena oportunidad para la desafectación de inmuebles inútilmente ocupados por las Fuerzas Armadas de la Nación.
- Que el Estado paraguayo estudie las medidas que deben ser tomadas para que las personas gays, lesbianas y transgénero, encuentren condiciones que contemplen su circunstancias de vida para garantizarles un marco de respeto a su dignidad; ellas deben ser consultadas sobre sus necesidades e intereses al momento de plantear estas medidas. Se deben sancionar las reglamentaciones pertinentes y tomar las medidas en los centros de privación de libertad.
- La promulgación de la ley que establezca el mecanismo nacional de prevención de la tortura y otros tratos y penas crueles inhumanas y degradantes y su efectivo funcionamiento en el marco de los condicionamientos establecidos en el tratado.
- La revisión del anteproyecto de Código Penitenciario, con participación de personas que sufren privación de libertad y organismos que trabajan en el área penitenciaria para que, con los aportes pertinentes, sea ajustado y sancionado en el próximo periodo legislativo

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Nacional 1992.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ley 5/92.

Código Penal Paraguayo.

Entrevistas: A la Defensora General: Dra. Noyme Yore, a la Defensora Adjunta del área penal, Dra. Selva Morel.

Datos de fuentes propias elaborados en base a visitas a penitenciarias y a entrevista con defensores y defensoras.

Formas contemporáneas de esclavitud. Servidumbre, trabajo infantil peligroso y trata de personas en Paraguay

Isolina Centeno
Centro de Investigación Multidisciplinaria
para el Desarrollo (CIMDE)

Conforme diversas estimaciones, existirían en el país un total de 144.756 niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años trabajando bajo las peores formas de explotación, aquellas que esclavizan y les separan de sus familias, les exponen a graves peligros y enfermedades o les dejan en situación de abandono en las calles. Esto, sumado a diversas formas de discriminación basada en razones de género y etnia, junto a los vacíos persistentes y deficiencias legales relativos a la necesidad de tipificar la explotación sexual comercial, nos presenta un escenario nacional en el que las organizaciones internacionales (como la OIM y la OIT) y las organizaciones no gubernamentales nacionales que apoyan el combate a estos crímenes no pueden suplir el poder punitivo del Estado.

■ *Introducción*

La palabra esclavitud se asocia con la compra y venta de personas y el despojo total de sus derechos. Hay quienes sólo la relacionan con personas traídas del continente africano, enfrascado en una larga colonización. Por eso, esta palabra es concebida como parte del pasado y no del presente; y casi no se la relaciona con el trabajo de esclavitud actual al que son sometidos, principalmente, indígenas, y sobre todo, mujeres.

En Paraguay, el conquistador pasó de una relación de parentesco[1] a un proceso de esclavización mediante el sistema de encomienda, por medio del cual se apoderaba de territorios e indígenas para su servicio. Las mujeres cumplían múltiples tareas, servían para el sexo, el trabajo en el campo y la procreación de la descendencia mestiza del conquistador. Ellas también eran tomadas y entregadas en la guerra como *"botín"* al vencedor, dando origen al comercio sexual y creando establecimientos para su ejercicio.

En la actualidad, a pesar de estar abolida la esclavitud, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que en el mundo hay 12,3 millones de personas en condiciones de trabajo forzoso, servidumbre, explotación infantil y esclavitud sexual. Según otras estimaciones el número oscila entre 4 y 27 millones de personas[2]. Se habla de esclavitud contemporánea o formas análogas de esclavitud, porque la explotación de personas y la imposibilidad de ejercer sus derechos elementales adoptan hoy en día diversas formas y afectan a personas de todas las edades, sexos, géneros, etnias, etc.

En este informe, se enfoca el tema desde: la situación de servidumbre; algunas de las peores formas de trabajo infantil, como el trabajo rural, doméstico; y la explotación sexual comercial, además de la trata de personas.

■ *Marco Legal*

La Constitución Nacional establece en el capítulo relativo a la Libertad *"la proscripción de la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas"* (art. 10)[3]. Asimismo, el Paraguay ha incorporado normativas de derecho internacional que condenan estas prácticas, entre ellas la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, Pacto de San José de Costa Rica), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención para la eliminación de

1 "*…los caciques al sellar pactos y alianzas ofrecen sus hembras en prueba de amistad, ofensa hubiera sido rechazarlas y desechar el vínculo de sangre nos convierte en tovayas de los naturales…el amor de las indias hizo posible la conquista…*" citado por Bárbara Potthast: *Paraíso de Mahoma o País de las Mujeres.* ICPA, 1996., p. 25.

2 Departamento de Estado de los Estados Unidos de América: *Informe sobre Tráfico de Personas*, 2007, p. 3. Disponible en: http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2007/

3 Esta disposición constitucional representó un avance importante en relación a lo establecido en la Carta Magna de 1967, en la cual la prohibición de las servidumbres se reducía al ámbito de los derechos laborales, y no se hacía referencia específica a la trata de personas.

todas las formas de discriminación racial (CEDR) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Otros instrumentos en que, expresamente, el Estado paraguayo se ha comprometido a arbitrar medios que protejan a las personas de situaciones de explotación laboral, son los convenios de la OIT: el Convenio 105 sobre el trabajo forzoso (Ley 1331/57), el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (Ley 1657/01) y el Convenio 132 sobre la edad mínima de admisión al empleo (Ley 2332/03).

A su vez, en 2004 Paraguay ratificó el Protocolo para Prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños o "Protocolo de Palermo", que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

El Código Penal vigente prescribe: "*El que mediante fuerza, amenaza de mal considerable o engaño, condujera a otra persona fuera del territorio nacional o la introdujera en el mismo y, utilizando su indefensión la indujera a la prostitución, será castigado con pena privativa de libertad de hasta seis años*" (art. 129). A su vez, prevé pena complementaria y comiso en caso de que el autor actuara comercialmente o como miembro de una banda. Esta tipificación, se reduce a sancionar la trata con fines de explotación sexual, no aquella con fines de explotación laboral, además de no contemplar la trata interna (que se produce trasladando a las personas dentro del país).

Por otra parte, el Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 1680/01), formulado desde la doctrina de protección integral, establece *"el derecho del niño y adolescente a ser protegido contra toda forma de explotación y contra el desempeño de cualquier actividad que pueda ser peligrosa o entorpezca su educación, o sea nociva para su salud (…) Queda prohibida la utilización del niño, niña o adolescente en actividades de comercio sexual y en la elaboración, producción o distribución de publicaciones pornográficas"* (artículos 25 y 31).

El Código Laboral, también contiene garantías y derechos básicos en beneficio de trabajadores y trabajadoras y no reconoce como válidas aquellas relaciones de trabajo en las que se estipule el menoscabo, sacrificio o pérdida de la libertad personal (art. 10), entre otras garantías.

■ *El trabajo en condiciones de servidumbre*

Las altas tasas de desempleo facilitan la generación de condiciones laborales de explotación. Estudios realizados en Paraguay señalan la existencia de campesinos, campesinas e indígenas trabajando en situación de servidumbre en algunos establecimientos ganaderos, principalmente en el Chaco[4]. La remuneración en esas estancias sería excesivamente baja, sin alcanzar siquiera el mínimo legal, que en sí mismo representa sólo la

4 Véase investigación de Kaye, Mike. *Formas Contemporáneas de Esclavitud* (pdf), 2006. Anti-Slavery Internacional. [En línea], 2006. Disponible en: <http://www.antislavery.org/index.htm> P. 3.

mitad de lo que se asigna a trabajadores y trabajadoras de la capital[5]. A su vez, no siempre el salario es pagado en efectivo, suele practicarse el pago en especie, lo que torna aún más dependiente al trabajador o trabajadora que lo recibe.

El régimen remuneratorio del trabajo rural no garantizaría lo establecido en la Constitución Nacional, que afirma: *"La ley protegerá el trabajo en todas sus formas"* (art. 86) y que *"El trabajador tiene derecho a disfrutar de una remuneración que le asegure, a él y a su familia, una existencia libre y digna"* (art. 92). El Estado, en vez de asegurar la vigencia de los derechos laborales, legitimaría una práctica abusiva, que no garantizaría a trabajadores y trabajadoras una existencia libre y digna, ya que difícilmente con el salario prescrito podrán tener acceso a educación y salud de calidad, alimentación adecuada, vivienda digna y esparcimiento.

En esta forma de trabajo, también interactúan diversas formas de discriminación, como la basada en razones de sexo. Las mujeres generalmente son empleadas para tareas domésticas, y a menudo cobran menos que los hombres e incluso con mayor carga horaria. El caso de Juana[6] revela esta realidad:

> *[…] trabajó durante 10 años en una estancia ganadera limpiando, lavando y cocinando para cuarenta trabajadores y también realizaba trabajo doméstico en la casa del dueño de la estancia y ordeñaba vacas. Trabajaba todos los días desde las 2 de la mañana a las 5 de la tarde y ganaba 4 mil guaraníes (entre 80 centavos y 1,33 dólares) por día y le pagaban atrasado y casi no le quedaba nada después de pagar sus deudas en el almacén"*[7].

Juana pertenece a una parcialidad indígena, y sufre doble discriminación, por género y por etnia. Estudios de la OIT muestran que es una práctica común que mujeres indígenas trabajen en forma gratuita en las estancias[8]. Los indígenas suelen ser contratados por temporadas y en la misma estancia pueden tener pagos menores que un trabajador mestizo[9].

Por otra parte, el Código Laboral dispone que las jornadas de trabajadores y trabajadoras rurales pueden llegar hasta 60 horas semanales, mientras que tratándose de trabajadores urbanos y trabajadoras urbanas, el máximo legal es de 48 horas semanales. A su vez, si en las zonas rurales trabajan más de 60 horas, les corresponde un pago acrecido sólo del 50%,

5 Conforme lo dispuesto por el Decreto 7402 del Ministerio de Justicia y Trabajo, el jornal para trabajadores y trabajadoras rurales es de Gs. 16.671 por día (equivalente a US$ 3,33), si la estancia posee entre mil y cuatro mil cabezas de ganado, y de Gs. 22.920 (US$4,58) si el establecimiento tiene más de cuatro mil cabezas de ganado. El jornal para trabajadores y trabajadoras de actividades diversas no especificadas de la capital es de Gs. 44.725 (US$ 8,94).

6 El nombre es ficticio para proteger la identidad de la persona.

7 Kaye, Mike. Op. Cit., p. 4.

8 Bedoya Silva, Álvaro y Bedoya Garland, Eduardo: "*Servidumbre por Deudas y Marginación en el Chaco de Paraguay*". Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2005, pp. 16-17.

9 Los indígenas cobran entre 2 mil y 4 mil guaraníes (menos de 1 dólar) por día por igual trabajo que el mestizo o blanco. Kaye, Mike. Op. Cit., p.4.

frente al 100% de quienes trabajan en zonas urbanas más de 48 horas (art. 181).

Otro factor que influiría en la vulneración de derechos laborales de trabajadoras y trabajadores rurales, sería el tamaño de las estancias y las distancias que existen entre éstas y los poblados. Se dan casos en que difícilmente pueden salir, o no tienen permiso para hacerlo, lo que dificulta que busquen otro trabajo o hagan sus compras en la localidad más cercana. Este sistema produce y reproduce cada vez más una pobreza extrema para cada persona y sus familias[10].

Desde la perspectiva del derecho a la protección estatal frente a violaciones de la normativa laboral, se ha constatado que el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) y el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI): "*no tienen ni una sola oficina en todo el Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes (…) tampoco allí existen suficientes jueces laborales con competencia para abordar todo lo relacionado con las disputas de trabajo*"[11].

■ *Peores formas de Trabajo infantil*[12*]

El Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, reconoce como prácticas análogas a la esclavitud la venta, el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición del trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento militar, la venta para la prostitución, la utilización de niños y niñas para la producción y tráfico de estupefacientes, así como toda actividad que, por las condiciones en las que se realicen, se dañe su salud, su seguridad o su moralidad (art. 3).

El reconocimiento de la infancia como sujeto social de derechos, afirma que la explotación de niñas y niños vulnera los derechos consignados en la Convención sobre los Derechos del Niño, y recogidos también en el Código de la Niñez y la Adolescencia (art. 25). A su vez, con la adopción del Convenio 138 sobre la edad mínima para la admisión al empleo, Paraguay se comprometió a elevar progresivamente la edad mínima para trabajar, actualmente de 14 años, para la mayor parte de las actividades y de 16 para algunas de ellas (Ley 1680/01, art. 52 al 69 y Decreto 4951/05).

Sin embargo, existirían en el país unos 338 833 niños y niñas de entre 10 y 17 años trabajando; en tanto, el total de niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años trabajando en forma remunerada o no llegaría a los 970.310[13]. De estos, se estima que 144.756 (58% varones y 42% mujeres) se encon-

10 Para mayor información véase Bedoya Silva, Álvaro y Bedoya Garland, Eduardo: "*Servidumbre por Deudas y Marginación en el Chaco de Paraguay*". Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2005, pp. 2-14.

11 Véase Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el Trabajo. Organización Internacional del Trabajo OIT (2007: pp. 28-29).

12 * Nota del equipo editor: La polémica entre el sentido de los términos *trabajo infantil* y *explotación laboral y económica de niños, niñas y adolescentes* no corresponde a los objetivos de este artículo. Se ha optado en acuerdo con la autora por mantener la versión original proveída por ella, con las denominaciones asumidas en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

13 Céspedes, Roberto: "*Infancia y adolescencia trabajadora de Paraguay*, *Evolución 2001-2004 y análisis del módulo de la encuesta 2004"*. Organización Internacional del Trabajo OIT y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2006. pp. 17 a 36.

trarían entre las peores formas[14], aquellas que esclavizan y les separan de sus familias, les exponen a graves peligros y enfermedades o les dejan en situación de abandono en las calles.

Las labores que realizan niñas y niños, también están marcadas por la división sexual del trabajo: tareas domésticas a las mujeres y trabajos pesados a los varones. Estas actividades afectan física, mental, social y moralmente a niñas y niños, interfieren en su escolarización al privarles de la oportunidad de ir a la escuela, obligarles a abandonarla prematuramente, o exigirles que combinen la asistencia a la escuela con largas jornadas laborales, lo que lleva al bajo rendimiento y, luego, a la deserción escolar.

Pese a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, lo único que el Estado ha hecho fue aprobar un listado de las veintiséis formas de trabajo infantil peligroso y los formatos y diseños para el registro obligatorio de adolescentes que trabajan (Decreto 4951/05 y Resolución 701 del Ministerio de Justicia y Trabajo, respectivamente).

Entre las peores formas, podrían mencionarse tres: las que se desarrollan en el medio rural, el trabajo doméstico y la explotación sexual comercial.

El trabajo infantil rural

El trabajo infantil rural, junto a la minería y la construcción, es considerado por la OIT como una de las peores formas en razón de su incidencia en la ocurrencia de muertes, lesiones y enfermedades en niños, niñas y adolescentes. La Encuesta Permanente de Hogares 2004 (EPH 2004) reflejó que la cifra del trabajo infantil rural en Paraguay es de aproximadamente 527.624 niños, niñas y adolescentes, de 5 a 17 años, de entre quienes aproximadamente 88.169 trabajarían en forma no remunerada[15]. Los riesgos y consecuencias de estas actividades entre niños y niñas son diversos, ya que influyen factores climáticos, como la exposición a altas o bajas temperaturas que pueden producir insolación, dolores de cabeza, fiebre, resfríos y bronquitis. También existen riesgos biológicos de adquirir enfermedades infecciosas, alérgicas y parasitarias; así como riesgos mecánicos, ya que los instrumentos de trabajo más usados son machetes, palas, azadas, entre otros, todo lo que expone constantemente a cortaduras y accidentes[16].

Investigaciones en el departamento de Canindeyú, reflejan que la pulverización de cultivos es realizada por el 0,8% de niños y niñas de entre 5 y 7 años de edad; el 5,8% de entre 8 y 11; el 8,9% de 12 a 14 años y el 20% de quienes tienen entre 15 y 17 años. Es decir, del total de niños, niñas y adolescentes que trabajan en el departamento, el 22,8% realizaría tareas que les exponen a agroquímicos, como la aplicación, la preparación de la mezcla, el lavado de ropas impregnadas con agroquímicos y el transporte y almacenamiento de productos[17]. Estas exposiciones podrían generar un

14 Céspedes, Roberto. Op.Cit., p. 91.

15 Céspedes, Roberto. Op.Cit., p. 38.

16 Ayala, Martha, et. al.: "*Trabajo Infantil Rural. Pautas para el abordaje desde las instituciones públicas*". Organización Internacional del Trabajo (OIT), Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), 2006, pp. 13, 16 y 17.

17 Ayala, Martha, et. al. Op. Cit., p. 15.

daño permanente de la salud de niños, niñas y adolescentes, quienes, por sus condiciones particulares de susceptibilidad se encuentran en mayor riesgo que las personas adultas, dada la vulnerabilidad de sus órganos y tejidos, su menor resistencia física y su menor capacidad para soportar los cambios bruscos de temperatura, sus mayores dificultades para manejar herramientas pensadas para personas adultas, su mayor capacidad de absorción de productos por la piel y la alta vulnerabilidad psicológica.

Por su parte, las niñas y adolescentes a veces realizan dobles jornadas en el marco de la división sexual del trabajo y de los roles establecidos culturalmente. La misma EPH 2004 señala que del total de 527.624 niños, niñas y adolescentes que trabajan en el campo, 397.055 lo hacen en el trabajo doméstico, es decir el 75,25%, la mayoría niñas. Muchas de ellas pasan del ámbito rural al ámbito doméstico, generalmente como "criaditas" en las ciudades, sin recibir salario y expuestas a la violación de sus derechos más elementales. Niñas, niños y adolescentes explotados en los medios rurales no tienen garantizado el derecho a la salud ni a la educación, establecidos en la Constitución Nacional y los Convenios 182 y 138 de la OIT. La falta de protección, la insalubridad, el agua contaminada, la inadecuada atención en los servicios de salud y la falta de educación en salud de las familias, dificultan la prevención y el tratamiento de enfermedades.

En relación a la educación, se profundizan el ausentismo, la repetición y la deserción escolar. La fatiga que provoca la actividad física, sumada a la pobreza en la alimentación, limita las posibilidades de cumplir con las exigencias del estudio escolar. A esto se suman las pésimas condiciones de las escuelas y el difícil acceso a las mismas, por las distancias y por las deficiencias del transporte, lo que dificulta garantizar efectivamente el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes que realizan actividades laborales en zonas rurales.

Trabajo infantil doméstico

La explotación de niñas y niños en actividades domésticas, se refiere a su contratación, remunerada o no, para realizar tareas domésticas en casa de terceros. Mientras que en el caso de las y los adolescentes, se produce cuando no se contemplan sus derechos consagrados en las leyes. En Paraguay, esta modalidad afecta a cerca de 751.049 niñas, niños y adolescentes, lo que correspondería al 77,4% del total de la niñez y la adolescencia trabajadora. De este porcentaje, el 66, 9% son niñas y adolescentes[18]. Los factores culturales juegan un papel importante, ya que suele verse al trabajo doméstico como la mejor opción para una niña pobre y que necesita ir a la escuela y aprender a trabajar y valerse por sí misma.

El trabajo doméstico de niñas y niños no remunerado en Paraguay, suele conocerse como "criadazgo", una institución tradicional en la cual una familia de escasas condiciones económicas, generalmente de zonas rurales, entrega a un hijo o una hija a otra familia de zonas urbanas y en mejores condiciones económicas para que, a cambio de "ayudar en la casa",

18 Céspedes, Roberto. Op. Cit., p. 70.

pueda acceder a la escuela y recibir comida y techo, con la esperanza de que recibirán educación y que tendrán mejores oportunidades en la vida adulta que sus mayores.[19]. Por su naturaleza y el modo en que se ha implementado, el criadazgo es susceptible de ser una de las peores formas del trabajo infantil, principalmente por la edad de las víctimas y las tareas difíciles de controlar o regular, pues una de sus características es que se realiza a "puertas cerradas". Tras ellas, muchas veces hay violencia y malos tratos de diversos tipos; por este motivo tanto la Recomendación 190 del Convenio 182 de la OIT y el Decreto 4951/05 lo ubican como una de las peores formas de trabajo infantil. El 41,6% de niños, niñas y adolescentes que realizan actividades consideradas peores formas, son "criaditas" y "criaditos" (60 298)[20]. El trabajo infantil doméstico en forma de criadazgo, no sólo está vinculado a la pobreza, sino también a la permanencia de prácticas culturales y relaciones económicas tradicionales entre los sectores rurales y urbanos. Por lo general, las "criaditas" trabajan casi todo el día, no asisten a la escuela, tienen poco descanso, no reciben salario y a cambio se les da alimentación, ropa y habitación. Se les priva de tener tiempo de esparcimiento y no reciben afecto ni apoyo emocional suficiente. El abuso psicológico, físico y sexual, así como otra serie de violaciones de los derechos humanos contra niñas y niños es una práctica común. Asimismo, los varones en situación de trabajo infantil doméstico suelen ser víctimas de castigos físicos más intensos y frecuentes que las niñas[21].

En este sentido, los avances en Paraguay son muy limitados. Si bien se incluye el trabajo doméstico de niños y niñas en la lista de trabajos peligrosos del Decreto 4951/05, no existe en la legislación una prohibición de carácter general y expreso de contratar por debajo de la edad de protección; sólo se establecen sanciones administrativas para el empleador o la empleadora que contrate a menores de 12 años[22] y la Ley 496/95 permite el empleo a mayores de 12 años en las *"empresas en las que estén ocupados preferentemente miembros de la familia"*, en abierta contradicción con la ratificación del Convenio 138 y el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Una trabajadora doméstica adulta puede ser pagada en un "*40% del salario mínimo nacional; la jornada de trabajo máxima puede ser de 12 horas (en vez de 8 horas) no tiene descanso los días domingos, no tiene libre los feriados nacionales y no son provistos de un contrato por escrito*"[23]. Por los avances en la legislación internacional y nacional de protección a niños, niñas y adolescentes, está prohibido el trabajo de niños y niñas y la regulación del trabajo doméstico adolescente es mejor que el de las

19 Soto, Clyde, et. al. *Evaluación rápida sobre Trabajo Infantil Doméstico en hogares de terceros en Paraguay*. Centro de Documentación y Estudios (CDE) y OIT-IPEC, 2002.

20 Céspedes, Roberto. Op. Cit., p. 85.

21 Giménez, Marta (compiladora). "*Estoy tan cansada... pero quiero estudiar. Trabajo infantil doméstico en Paraguay*". Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2004, pp. 14-15.

22 López, Verónica, et. al. *Trabajo Doméstico Remunerado en Paraguay*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2005, p. 142.

23 Bareiro, Line: "*Las trabajadoras del servicio doméstico en el Paraguay*". Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2005, pp. 36 a 39.

mujeres mayores[24]. En la práctica sin embargo, niños, niñas y adolescentes tienen muchas veces peores condiciones que las adultas en el trabajo doméstico.

La explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes

El mito del niño y niña inocentes como "objeto de adoración" se ha convertido, a raíz del comercio, en "objeto de consumo" y así lo señala Giroux *"…el capital es lo bastante fuerte para renegociar lo que significa ser niño/a y para hacer de la inocencia una categoría comercial y sexual, de este modo, la fuerza del capital debilita o contrarresta las leyes sobre el trabajo infantil y los derechos humanos de la infancia"*[25]. La explotación sexual comercial es la *"utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas".* A su vez, la Declaración del Primer Congreso Mundial de Explotación Sexual Comercial de niños y niñas en Estocolmo indicó que: *"La explotación sexual comercial de la niñez y de la adolescencia, se refiere a la utilización de niños, niñas y adolescentes como objeto sexual, mercancía negociable a cambio de una transacción monetaria o en especie. Implica reconocer un comportamiento sexual abusivo contra las niñas, niños y adolescentes en el que se les despoja de sus más elementales derechos humanos. Esta coerción y violencia contra la infancia, equivale al trabajo forzoso y puede considerarse una forma de esclavitud*."

En las últimas décadas, la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes se ha convertido en un serio problema. El Congreso de Estocolmo de 1996 fue el primero en hacerla visible, con el objetivo de que los Estados reconocieran la existencia de esta forma de violencia, dominación y explotación. Desde entonces, el tema adquirió dimensión pública y la implementación de los acuerdos de este Congreso tuvo seguimiento en el Encuentro de Yokohama en 2001.

Esta forma de explotación refiere, no sólo la prostitución forzada de niñas y niños en calles, prostíbulos, bares, discotecas o salas de masajes, etc., sino también a la participación de niñas, niños y adolescentes en pornografía. En la lucha contra ella, en abril de 2007 se incautaron 98 filmaciones pornográficas en que se utilizaban a niñas, niños y adolescentes. El hecho involucra a Ricardo Andraschko, quien fuera imputado por el Fiscal de Ñemby, Ángel Ramírez por abuso sexual en menores de edad y pornografía infantil[26].

Otra modalidad, es la trata de niñas, niños y adolescentes para el turismo sexual, situación más sentida en las ciudades fronterizas como Ciudad del Este y Encarnación, indicadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) como rutas de tránsito para la trata internacional de personas[27].

24 Pereira, Milena y Valiente, Hugo. *Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los estados del Mercosur*. Oxfam y AFM, 2007, pp. 69 a 80.

25 Giroux, H. A *La inocencia robada. Juventud, Multinacionales y Política Cultural.* Morata, 2003, p. 26.

26 *Imputan por pornografía infantil al padre de ministra Andraschko.* Diario La Nación. [En línea] mayo, 2007 < http://www.lanacion.com.py>También: http://www.alianzaportusderechos.org/leer.php/341

27 Grupo Luna Nueva. *La Trata de Personas en Paraguay con fines de explotación sexual.* OIM, 2005, p. 46.

Los efectos de la explotación sexual comercial sobre la salud física y mental de la niñez, son a menudo devastadores y, tarde o temprano, suelen expresarse en baja autoestima, dificultades de adaptación, agresividad, adicciones, deserción escolar, embarazos precoces y abortos, infecciones de transmisión sexual, incluyendo el VIH y el SIDA. De igual forma, están expuestas a contextos sociales de violencia, donde las víctimas son mantenidas a la fuerza, con beneficios económicos para alguna persona adulta o grupos. De esta manera se amenazan la vida, el desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral y social, la educación, la salud, y se priva a las víctimas del derecho a crecer y desarrollarse con todas sus potencialidades en un ambiente de bienestar.

En Paraguay, se estima que el número de niñas, niños y adolescentes en situación de explotación sexual comercial es de aproximadamente 3.700[28], dato correspondiente a las zonas de prostitución visibles de las áreas metropolitanas de Asunción y Ciudad del Este. Esta cifra no incluye a las víctimas ubicadas en lugares cerrados u otras formas de clandestinidad. Tampoco se han elaborado estudios en otras regiones del país, principalmente en otras ciudades de frontera como Encarnación y Pedro Juan Caballero. Las acciones de combate a esta explotación son aún limitadas. Se ha avanzado en la investigación y sensibilización respecto del fenómeno, pero falta profundizar en la atención, retiro y colocación familiar de niños, niñas y adolescentes y en la sanción de las personas explotadoras. En el marco de los programas de atención, apoyados por la OIT, alrededor de 270 víctimas han recibido atención; de ellas, 134 han sido reportadas por el Centro de Atención, CEAPRA, de Ciudad del Este[29].

La persecución penal y sanción de explotadores y explotadoras constituyen una asignatura pendiente. De los 35 casos de pornografía, explotación sexual comercial en calles, locales, y trata de niños, niñas y adolescentes, denunciados en las Fiscalías, entre los años 2005 y 2007, 32 continúan en etapa de *"investigación o aguardando la conclusión"*; sólo en 3 se ha encontrado a algún responsable y se ha aplicado una pena, de 2 a 4 años, lo que favorece la solicitud de medidas alternativas a la prisión. La mayoría de los delitos son relativos a trata para la explotación sexual comercial (46%), por ello se aborda en este informe, específicamente, esta situación que agrede sobre todo a las adolescentes[30].

En lo que respecta a las políticas públicas, el Plan nacional de prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes[31] tiene 5 años de ejecución y aún no se ha evaluado la efectividad de su aplicación. Por otra parte, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia creó oficinas en Ciudad del Este y Encarnación para la aten-

28 Citado en Proyecto Tejiendo Redes. OIT/IPEC, 2004, p. 8.

29 Dato proporcionado por el Abogado Benigno Cáceres, asesor jurídico del Centro de Atención - CEAPRA, de Ciudad del Este.

30 Base de Datos del Proyecto Tejiendo Redes contra la explotación sexual comercial: frecuencia y apertura de casos de penalización. OIT/IPEC - Oficina Asunción, datos de noviembre de 2007.

31 La Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (Conaeti) presentó dos planes nacionales uno para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente y otro para prevenir y erradicar la explotación sexual comercial. Ambos se enmarcan en la política nacional de la niñez y la adolescencia (Polna). Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2005: pp. 99ss).

ción y retiro de víctimas de explotación sexual comercial; pero éstas no serían más que oficinas de *"presencia institucional en los departamentos y distritos del país"*[32].

A pesar de los avances alcanzados en los últimos años, persisten vacíos y deficiencias legales relativos a la necesidad de tipificar la explotación sexual comercial. La ley debería promover la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial a través de obligaciones legales, mecanismos de control y sanciones a turistas, agencias de viajes, hospedajes y empresas de transporte de pasajeros y pasajeras. Actualmente, ni siquiera las ordenanzas municipales promueven la prevención y la erradicación de la explotación sexual comercial en los distintos tipos de moteles, hospedajes, posadas, copetines, lupanares, etc. Es importante destacar que la ley 2861/06 que reprime el comercio y la difusión comercial o no comercial de material pornográfico, utilizando la imagen u otra representación de niños, niñas, adolescentes o incapaces, está siendo modificada con la incorporación de estos tipos penales en el proyecto de reforma del Código Penal. Sin embargo, no se puede dejar de señalar que, hasta la media sanción de la Cámara de Senadores, la expectativa de pena en la reforma reduce el marco penal "hasta cinco años o multa" o hasta "diez años" con agravantes, frente a los "cinco a diez años" y "hasta quince años" con agravantes previstos en la Ley 2861/06.

En Encarnación, la Consejería municipal por los Derechos del niño, niña y adolescente (CODENI) en conjunto con la Fiscalía, realizó una intervención en las casillas de la Terminal el 30 de octubre de 2007 y rescató a 11 niñas y adolescentes, quienes fueron reconectadas y reinsertadas en sus familias. Estas son señales importantes de que se está avanzando en el combate de la trata con fines de explotación sexual. A su vez, informaciones de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) indican que durante el desarrollo del *34º TransChaco Rally 2007,* la institución en conjunto con la Comisión interinstitucional constituida con el Touring y Automóvil Club Paraguayo (Tacpy) y varias organizaciones sociales, garantizó la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes presentes en Mariscal Estigarribia y zonas aledañas[33].

■ *La trata y el tráfico de personas*

La declaración de la adolescente M.E.G.V. ante el Ministerio Público de Encarnación[34] el 29 de marzo de 2007, muestra el caso de una víctima de trata que ilustra esta realidad:

> *"Yo vivía en Ciudad del Este con mi mamá y era vendedora ambulante. En enero, mi amiga Cyntia, me pidió que la acompañara a cobrar una plata que le debían en el Km 7 y nos llevó un señor grande en moto,*

32 Entrevista a Victorina Espínola de Ruíz Díaz, Ministra de la Niñez y la Adolescencia en Candela Punto Sur, octubre de 2007.

33 *Labor interinstitucional permitió protección de derechos durante el Rally del Chaco.* Secretaría de la Niñez y la Adolescencia [En línea] 2007<http://www.snna.gov.py/noticia.php?id=5>

34 *Unidad Penal Nº 2 del Ministerio Público, Región IV - Itapúa.*

allí estaba una señora y un muchacho de nombre Rolando (…) la señora me preguntó si yo quería irme a trabajar a Buenos Aires y que mi sueldo iba a ser de 1200 pesos (...) a las 12:30 tomamos un colectivo para Encarnación y fuimos a un hotel de los alrededores de la Terminal. Allí nos esperaba una señora llamada Mimí y Berenice le entregó 300 pesos a la señora que nos trajo y se regresó a Ciudad del Este. Después nos enviaron en taxi a Capitán Miranda y allí nos quedamos varios días, en ese lugar había más chicas, todas nos fuimos a Posadas y cruzamos la Aduana a pie mientras los Policías se entretenían con unos autos. Las que tenían documentos viajaron directo a Buenos Aires y las que no teníamos, tomamos un colectivo para Santa Fe y por último fuimos a Buenos Aires. Allí nos encerraron en un boliche que se llama Espartacus y el guardia de seguridad era Rolando. Allí empezaron a entrar hombres con los cuales teníamos que tener relaciones sexuales y la señora Mimí nos trataba mal, a mi me pegó en la boca (…), después escapé con 45 pesos, cuando llegue a Posadas y llegué a la Aduana y me pidieron la entrada al país y como no tenía me mandaron a Migraciones y les conté todo lo que me pasó y me andaban por muchas oficinas hasta que llegaron una señora de Migraciones y otro del Consulado de Paraguay y me entregaron a la Codeni, la Oficina ESC y CIMDE de Encarnación (...)(sic)"[35].

El Informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos, estima que cerca de 800 mil personas son objeto de trata a escala internacional, sin contar la trata interna o nacional. Aproximadamente el 80% de las víctimas transnacionales son mujeres para fines de explotación sexual comercial[36]. La trata de personas tiene un grave impacto en las víctimas, quienes a menudo sufren abuso físico y emocional, amenazas contra ellas y sus familias, retención de documentos, privación de derechos laborales, y hasta la muerte. Además, en los países receptores, en muchos casos son víctimas de arresto, detención y deportación, porque los países de destino no están dispuestos a reconocer que se trata de víctimas de crímenes. Por otra parte, las personas víctimas no suelen tener oportunidades de demandar, obtener reparación por daños y perjuicios y asegurarse el retorno a sus hogares.

La trata internacional de paraguayas y paraguayos se da principalmente hacia Argentina, Bolivia, Brasil y España[37]. Paraguay es considerado no sólo un país de origen, sino también de tránsito de mujeres y niñas brasi-

35 Extraído del expediente de la Fiscalía, en marzo de 2007. La CODENI es la Consejería municipal por los derechos de la niñez y la adolescencia.

36 Departamento de Estado de Estados Unidos: *Informe sobre Trata de Personas*, 2007.

37 Grupo Luna Nueva. Op. Cit. p. 44.

leñas, bolivianas y peruanas con destino a Argentina y España[38]. La trata interna con fines de explotación sexual afecta a niñas y adolescentes que son captadas y desplazadas para la prostitución forzada, por lo general provenientes de familias pobres de zonas rurales y de barrios urbanos. La base de datos de la OIT muestra que de los 35 casos denunciados, 16 (46%) eran relativos a trata de adolescentes de entre 15 y 18 años, y 4 de ellos eran de trata interna. Entre las rutas internas podemos citar aquellas que se dan desde ciudades aledañas a Caaguazú, Ciudad del Este y Hernandarias hacia las colonias brasileñas de Santa Rita, San Alberto y zonas de agricultura extensiva explotadas mayormente por extranjeros residentes en el país. Asimismo, hay rutas que van hacia ciudades principales como Ciudad del Este, Asunción, Coronel Oviedo y Encarnación. A la vez, otras van de ciudades y compañías del interior hacia zonas de construcción de infraestructuras[39] (como fueron en su momento Itaipú o la ruta Transchaco, y actualmente Yacyretá). Las rutas también se dan hacia lugares de concentración de personas por eventos de corta duración y estacionales, como el rally en el Chaco, la semana santa en Villa Florida, las exposiciones feriales (expo) y mercados.

Entre las acciones, desde 2004, se estableció la Mesa interinstitucional de combate a la trata de personas, coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores e integrada por organizaciones sociales y otros organismos gubernamentales. Igualmente, la OIM impulsó el proyecto de "Prevención de la trata en la triple frontera", y el 18 de mayo de 2007 lanzó la campaña de información pública para combatir la trata de personas. Esta misma organización firmó con el Despacho de la Primera Dama un convenio de cooperación dentro del plan de Prevención de la trata y tráfico de personas, que incluyó un proyecto de prevención en las escuelas (realizado en Asunción, Caaguazú, Coronel Oviedo, Encarnación, Fernando de la Mora, Lambaré y Luque).

Desde el punto de vista legal, las actuales modificaciones al Código Penal presentan una nueva redacción en la tipificación de los crímenes de rufianería, trata de personas con fines de su explotación sexual y trata de personas con fines de explotación personal y laboral, incluidos en el artículo 129. Esta sería una tipificación más clara y haría más viable la punición de los explotadores. Sin embargo, no se prevé la trata interna, sólo la internacional. A su vez, las expectativas de pena son las mismas para la trata de personas adultas que para adolescentes, niños y niñas. Cabe rescatar, sin embargo, que la nueva redacción deja en claro que *"el consentimiento dado por la víctima a toda forma de explotación no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en este artículo",* lo que concuerda con el artículo 3 del Protocolo de Palermo.

En lo que respecta a la punición, los casos denunciados son escasos en relación al aumento de este crimen: La Secretaría de la Mujer y el Ministerio Público manejan datos de unos 60 casos de víctimas de trata de personas hacia España y otros 100 en Argentina. Sin embargo, la embaja-

38 Informe de Centro de Atención CEAPRA de Ciudad del Este.
39 Grupo Luna Nueva. Op. Cit., 49.

da en Madrid reconoce que unas 500 paraguayas ejercen la prostitución, probablemente en forma forzada y vinculadas con la explotación sexual internacional. Un reciente operativo policial en el país europeo culminó con la detención de 16 paraguayas en un local nocturno de la ciudad de Madridejos, Toledo; todas ellas confesaron haber llegado a España engañadas con promesas de trabajo, en condiciones migratorias irregulares y con documentos de identidad falsos, cuando en realidad sus captores las convertirían en esclavas sexuales[40].

En Encarnación, entre marzo de 2006 y abril de 2007, se recibieron 9 casos de trata a través del Consulado de Paraguay en Posadas, denunciados ante la Fiscalía; sin embargo las investigaciones no han avanzado. El 2 de noviembre, en un operativo realizado por la Gendarmería Nacional (Argentina), dos mujeres adolescentes paraguayas fueron rescatadas de un burdel en la localidad correntina de Itá Ybaté, las mismas se encontraban indocumentadas y en declaraciones a las autoridades intervinientes, explicaron que las tenían en contra de su voluntad y las obligaban a ejercer la prostitución. Ellas, fueron trasladadas al Juzgado en lo Correccional y de Menores, en la capital correntina.

En otro allanamiento, realizado en un burdel en Ituzaingó, se encontró a cinco mujeres adultas paraguayas, sin permiso de residencia legal[41]. Mediante un operativo realizado en la ciudad de Buenos Aires, se rescató a nueve paraguayas que volvieron al país con apoyo de la OIM y fueron derivadas al Centro de Atención – CEAPRA de Ciudad del Este; esos casos fueron judicializados en la Argentina, no así en Paraguay. Benigno Cáceres, asesor jurídico de CEAPRA explica:

> *"al momento de denunciar ante el Ministerio Público nos encontramos con varias dificultades: las víctimas generalmente no conocen la ciudad o el lugar adonde fueron llevadas, para poder identificar dónde estaban siendo explotadas. Por lo general, sólo conocen a los propietarios por nombres ficticios; tienen miedo de las represalias que podrían sufrir como consecuencias de las denuncias. Por otra parte, hay muchas deficiencias en la investigación de los hechos denunciados ante el Ministerio Público, las personas que toman las denuncias lo hacen como una denuncia más, no le ven la particularidad; no respetan los derechos de las víctimas, no les dan garantías, ni a ellas, ni al denunciante y mucho menos a los testigos que se podrían ofrecer y todo queda a merced de los agresores y en otros casos ni siquiera toman en cuenta la reserva de la identidad de las victimas menores de edad".*

40 Buscarón, Odalys. Trata de blancas en Paraguay. Disponible en: http://www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=15526

41 *Desbaratan red de prostitución infantil en Itá Ibaté e Ituzaingó.* Territorio Digital [En línea] http://www.territoriodigital.com/nota.aspx?c=3033468220619651

Todo esto es complejo para las víctimas y para la institución que les apoya y anima para que denuncien, así que en el CEAPRA no contamos con todos los elementos para cumplir con el deber de denunciar, además la denuncia puede representar un serio peligro para las víctimas. Otro problema es que desde CEAPRA se apoya a las victimas para que denuncien y cuando ellas ven que su denuncia no progresa, se enojan con nosotros, perdemos la credibilidad y la confianza porque esperan que seamos nosotros quienes aseguremos el castigo de los explotadores. Tampoco el CEAPRA cuenta con garantías al denunciar, quedamos expuestos, mientras las autoridades encargadas siguen justificando su inoperancia, ineficiencia y falta de compromiso con la función. Siempre tienen la misma justificación 'falta de recursos y medios para cumplir con sus funciones'"[42].

Esta explicación permite entender mejor uno de los motivos por los que este crimen aumenta cada año, y por qué las redes continúan funcionando impunemente. Las respuestas estatales todavía son débiles. Las organizaciones internacionales (como la OIM y la OIT) y las organizaciones no gubernamentales nacionales que apoyan el combate a estos crímenes no pueden suplir el poder punitivo del Estado. Es necesario que los órganos públicos competentes, investiguen, juzguen y condenen a los responsables de estos crímenes, brindando garantías a las víctimas y a las organizaciones que las asisten[43].

■ *Recomendaciones*

- Formulación por parte del Ministerio de Justicia y Trabajo de políticas públicas de combate a toda forma de explotación laboral. Establecimiento de oficinas dotadas de recursos en los departamentos de Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay, asegurándose condiciones de comunicación y movilidad para los equipos de trabajo.
- Impulso a programas de capacitación y sensibilización para inspectores e inspectoras del trabajo, jueces y juezas, fiscales y fiscalas, sobre la problemática de las formas contemporáneas de esclavitud, de modo a combatir las situaciones de explotación y garantizar el acceso a la justicia por parte de las personas trabajadoras en situación de explotación laboral.
- Revisión gubernamental del salario previsto para trabajadores y trabajadoras en estancias ganaderas, ajustándolo a principios de equidad y no discriminación.
- Establecimiento de convenios con la Asociación Rural del Paraguay (ARP) para impulsar planes, programas y proyectos de combate a la explotación laboral, en el marco de la responsabilidad social de las empresas.

42 Entrevista a Benigno Cáceres, abogado de CEAPRA, Ciudad del Este.

43 El Informe sobre la Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos, colocó a Paraguay en la Fila 2. Esto significa que el país no cumple acabadamente con las normas mínimas para la eliminación de la trata de de personas; sin embargo, está realizando esfuerzos significativos para lograrlo. Hace el llamado a que se intensifiquen esfuerzos y recursos para el combate a la trata de personas.

- Programas de educación de jóvenes, adultos y adultas para trabajadores, trabajadoras y sus familias, por parte del Ministerio de Educación y Cultura, que incluyan los derechos laborales y capacidades de negociación, asociación y acceso a justicia.
- Cumplimiento del Plan nacional de prevención y eliminación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente así como del Plan nacional de prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, y asignación de recursos para establecer programas de erradicación de las peores formas de trabajo infantil.
- Implementación de programas nacionales de atención, capacitación laboral y restitución para víctimas de trata de personas, tanto interna como internacional.
- Intensificación desde el sector público del combate a la trata de personas, por medio de la legislación, las acciones judiciales y las campañas de concienciación públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Ayala, Martha, et. al. "*Trabajo Infantil Rural. Pautas para el abordaje desde las instituciones públicas"*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), 2006.

Bareiro, Line. "*Las trabajadoras del servicio doméstico en el Paraguay*"**.** Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2005.

Bedoya Silva, Álvaro y Bedoya Garland, Eduardo. "*Servidumbre por Deudas y Marginación en el Chaco de Paraguay*". Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2005.

Céspedes, Roberto. "*Infancia y adolescencia trabajadora de Paraguay*, *Evolución 2001-2004 y análisis del módulo de la encuesta 2004"*. Organización Internacional del Trabajo OIT y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2006.

Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. *Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000. Trafficking in Persons Report 2007*. junio 2007, Disponible en: http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2007/

Informe sobre Tráfico de Personas (pdf), junio 2007 http://spanish.paraguay.usembassy.gov/informe_sobre_trfico_de_personas_paraguay2.html

Giménez, Marta (compiladora). "*Estoy tan cansada... pero quiero estudiar*. *Trabajo infantil doméstico en Paraguay"*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2004.

Giroux, H. A *La inocencia robada. Juventud, Multinacionales y Política Cultural.* Morata, 2003.

Grupo Luna Nueva. *La Trata de Personas en Paraguay con fines de explotación sexual.* OIM, 2005.

Kaye, Mike. *Formas Contemporáneas de Esclavitud* (pdf), 2006. Anti-Slavery Internacional. [En línea], 2006. Disponible en: <http://www.antislavery.org/index.htm>

López, Verónica, et. al. *Trabajo Doméstico Remunerado en Paraguay*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2005.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean. Informe del Director General*, Conferencia Internacional del Trabajo 96, Ginebra, 2007.

Pereira, Milena y Valiente, Hugo. *Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los estados del Mercosur*. Oxfam y AFM, 2007.

Potthast-Jutkeit, Bárbara. *Paraíso de Mahoma o País de las Mujeres.* E*l rol de la familia en la sociedad paraguaya del siglo XIX*. Instituto Cultural Paraguayo-Alemán. 1996, 464 p. Asunción.

Soto, Clyde, et. al. *Evaluación rápida sobre Trabajo Infantil Doméstico en hogares de terceros en Paraguay*. Centro de Documentación y Estudios (CDE) y OIT-IPEC, 2002.

Sprandel, Marcia et. al. *La Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes*. Organización Internacional del Trabajo OIT, 2004.

Libertades fundamentales

Libertades fundamentales

Andrés Ramírez

El derecho a la objeción de conciencia, a la Expresión e Información y a la Asociación, reunión y manifestación de las personas, constituyen parte de las libertades fundamentales garantizadas por un amplio cuerpo de leyes y tratados internacionales, como también en la Constitución Nacional que en su capítulo II, consagra estos derechos junto a otras libertades.

■ *Introducción*

Bajo este capítulo se presentan tres artículos relativos al grado de disfrute de las libertades garantizadas constitucionalmente, respecto a la Objeción de Conciencia, a la Expresión a la Información, así como a la Asociación, Reunión y Manifestación, que en la sistemática de la norma constitucional, se hallan consagradas junto a otras libertades en su capítulo segundo.

En principio, al hablar de libertades fundamentales en esta sección, se trata de la presencia de libertades personalísimas, ejercidas frente al poder público pero fuera de él; esta sutil diferencia marca la necesaria distancia con las otras libertades llamadas a conformar el poder público y que hacen a los derechos políticos –elegir y ser electos-, o a su regulación –limitación, a la sazón el sentido más usual con que el derecho a la libertad personal es entendido en América Latina, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la autodeterminación individual, así como a las fórmulas para que la interferencia estatal con la libertad personal, opere bajo principios de justicia y respeto a la dignidad humana, que no son otra cosa que hablar de las garantías judiciales como al debido proceso, a ser abordadas en otros capítulos de este mismo Informe.

Este enfoque no desconoce el hecho de que en su semántica, la libertad en el universo de los derechos humanos ha devenido de deber de abstención del Estado a deber de garantía en materia de derechos sociales, como ya quedara proclamado en las llamadas Cuatro Libertades de Roosevelt, con ocasión de su informe al Congreso norteamericano del 6 de enero de 1941: libertad de expresión, libertad de culto, libertad de necesidad y libertad de temor[1]. Por el contrario, y en cuanto asumimos la integralidad de los derechos humanos, al hablar de libertades o derechos personalísimos, no lo estamos haciendo en una acepción individual o de derechos subjetivos, desplegando un abordaje del grado de disfrute de los derechos humanos que comporta el haber jurídico de los individuos y no del conjunto de la sociedad, su dimensión colectiva. No podría ser así, por la sencilla razón de que en su origen mismo, las libertades sobre las que aquí se informan se han ido consagrando en la historia de Occidente como reivindicaciones de zonas de autonomía de la sociedad frente al poder absoluto.

Así, si miramos como base y genealogía de estas libertades, las de pensamiento, conciencia y religión, que se consagran en el artículo 24 de la Constitución[2] - nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología-, éstas tienen su razón

1 Esta perspectiva se trasunta después en el mismo Preámbulo de la Declaración Universal, cuyo segundo párrafo afirma que "…el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se han proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias, (…).

2 Estas libertades también están consagradas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art.18), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art.III y IV), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art.18), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art.12). Como normativa complementaria: la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión (1981) y la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992); la Convención sobre los

en que lo confesional, en la historia de Europa y luego en América, ha generado una organización jerarquizada de poder, la iglesia, frente a la cual hubo de disputar no sólo las cuestiones de fe o religiosas en cuanto reservadas al ámbito de la privacidad del individuo, sino también respecto a su espacio dentro del ámbito estatal.

Doctrinariamente, (O'Donnell, 2004) la libertad de religión comprende frente al poder público dos dimensiones, en sentido lato. La primera, consiste en el derecho a profesar o adherirse a una religión y el derecho a cambiarla por otra; es uno de los pocos derechos fundamentales considerados absolutos, es decir, que no admite restricción o injerencia alguna.

La otra dimensión es la del derecho a manifestar y practicar la religión tanto en público como en privado; esta fase admite restricciones bajo principios de legalidad, necesidad y derechos de terceros. En cuanto a la definición o delimitación del concepto "religión", la Relatora Especial de las NNUU sobre la eliminación de toda forma de intolerancia y discriminación, señaló (1989) que la religión pude definirse como "…*una explicación del sentido de la vida y un modo de vivir con arreglo a él; toda religión tiene por lo menos un credo, un código de conducta y un culto*…". La Observación General No. 22 del comité de Derechos Humanos sobre el artículo 18 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, se limita a indicar que estos conceptos deben interpretarse en forma amplia, de modo tal que el concepto de creencia incluye las creencias teístas, no teístas y ateas. El Documento Final de la Conferencia Internacional Consultiva sobre Educación Escolar en relación a la Libertad de Educación (Madrid, 2001) afirma que la libertad de religión o de convicciones incluye las convicciones teístas, agnósticas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia.

Es por ello que, desde el final del siglo XIX, como suele señalarse, los temas habituales de debate respecto a la libertad ideológica y religiosa se han trasuntado de conflictos entre la iglesia y sectores de la sociedad en temas de interés general o colectivo y, desde luego, no ajenos a la órbita estatal, tales como la educación y la enseñanza de la religión, las propiedades y prerrogativas eclesiásticas, la secularización de los cementerios y de los registros civiles, la introducción del matrimonio civil, luego el divorcio, hasta la actualidad, en que el país ha podido observar - con ocasión del tratamiento del proyecto de Ley "Sobre Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal" en el Senado - que este tema sigue siendo un debate inconcluso en el que todavía quedan zonas estatales o expresiones del poder público por "laicizar"[3], esto es, espacios aún por ganar en pos de

Derechos del Niño y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (art. 5 y 13), también las reconocen con su propia especificidad.

3 El 15 de noviembre de 2007, por 26 votos contra 6, la Cámara Alta decidió enviar al archivo el Proyecto de Ley "Sobre Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal" que había sido impulsado por el senador Carlos Filizzola desde hace dos años. El debate previo fue extenso y sirvió para exponer tanto las argumentaciones a favor como contrarias. Según el proyectista, Carlos Filizzola, los objetivos principales del proyecto apuntaban a reducir los índices de morbilidad y mortalidad materno - infantil, en su mayoría provocados por abortos clandestinos, mediante una adecuada educación sexual. Entre sus puntos principales, imponía al Estado la obligación de proveer información adecuada en materia de sexualidad, la provisión gratuita de una amplia gama de anticonceptivos y de garantizar a que las personas pudieran hacer

la autonomía del ser humano o de la ciudadanía – el interés general y su primacía– y más particularmente del Estado, respecto de cualquier organización o confesión religiosa[4].

Este aspecto ha sido teorizado en 1983 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en base a la Declaración Americana, al examinar la situación en Cuba, delimitando el impacto político y social como herramienta para una correcta evaluación de la libertad religiosa. La Comisión consideró que el contenido ético de las concepciones religiosas puede traducirse en postulados de carácter general, que aplicados al quehacer social concreto pueden convertirse en la base ideológica que sustenta la acción política del Estado, dejando de ser pautas de conductas deseables para convertirse en obligatorias, frente a las cuales, personas que no pertenecen a la religión de las que ellos derivan, pueden legítimamente sustentar – y exigir al poder público - concepciones políticas autónomas, diferentes[5].

Con este abordaje, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (NN.UU), ha sostenido que las prácticas que pudieran atentar contra la vida o la integridad física no están protegidas por la libertad de religión, tales como la inmolación de viudas o la explotación sexual de niñas so pretexto de tradiciones religiosas. El derecho a observar los preceptos de carácter religioso, está supeditado al principio de igualdad y la prohibición de discriminación, por lo menos en la medida en que cuenta con algún tipo de respaldo de parte del Estado. El Comité ha señalado, por ejemplo, que el Estado no puede permitir la aplicación del derecho religioso en el ámbito del derecho civil y de familia, cuando las normas religiosas discriminan a la mujer.

Precisando el contenido del presente capítulo, de esta defensa de la autonomía ciudadana – libertades fundamentales - se ocupan los tres artículos que se presentan aquí con sus variantes – y proximidades – constitucionales. Profundizándola en su ejercicio frente al servicio militar obligatorio, se ocupa el artículo sobre Objeción de Conciencia (OC), que tal como sus autores y autora señalan, es tributaria de la libertad ideológica y religiosa como derechos fundamentales frente al absolutismo, y asociada al derecho a resistir la opresión. Luego, el derecho a la expresión de la personalidad, (expresión e información y el de asociación y manifestación) que

---

uso de la libre opción sexual. La exclusión de la familia como fuente primaria en materia de educación sexual, la liberalización de la moral, la despenalización del aborto o la manipulación del lenguaje utilizado en su redacción fueron algunos de los argumentos esgrimidos por quienes se opusieron a la aprobación del proyecto. Para más detalles ver http://www.senado.gov.py/?pagina=noticia&id=2514

4 Sobre este tema y la oposición fundamentalista a la despenalización del aborto que se ha podido observar también alrededor suyo, cabe destacar que el Comité de Derechos Humanos ha enumerado una serie de prácticas del Estado que vulneran la libertad de pensamiento, conciencia, religión y convicciones, señalando entre éstas "…las medidas coercitivas que puedan menoscabar el derecho a tener o adoptar una religión o unas creencias comprendidos el empleo o la amenaza de empleo de la fuerza o de sanciones penales para obligar a creyentes y no creyentes a aceptar las creencias religiosas de quienes aplican dichas medidas…". A criterio del Comité, son violatorias también de estas libertades "…las políticas o prácticas que tengan los mismos propósitos o efectos, como por ejemplo, las que limitan el acceso a la asistencia médica…". Comité de DDHH, Observación General No. 22, párr. 5

5 http://www.cidh.org/countryrep/Cuba83sp/capitulo7.htm#A.CONSIDERACIONES%20GENERALES

garantiza su libre expresión, a la creatividad y a la formación de la propia identidad e imagen personal, en garantía del pluralismo ideológico.

En cuanto a la objeción de conciencia y sus vinculaciones con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Observación General No. 22 del Comité de Derechos Humanos ha subrayado que el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (que incluye la libertad de tener creencias), es de profundo y largo alcance; abarca la libertad de pensamiento sobre todas las cuestiones, las convicciones personales y el compromiso con la religión o las creencias, ya se manifiesten a título individual o en comunidad con otras personas. El Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, ha mencionado el humanismo como ejemplo de una creencia protegida por esta libertad. A su vez, la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la objeción de conciencia deja entender que el pacifismo constituye otro ejemplo, en la medida en que la obligación de utilizar la fuerza mortífera puede entrar en grave conflicto con estas libertades. Esta interpretación fue confirmada en el caso *Westerman Vs. Países Bajos* (1999) resuelto por el Comité, aunque de manera restrictiva, dado que se desestimaron otras razones –o índoles– de objeción al servicio militar.[6]

A renglón seguido y dando paso al análisis sobre la situación de la libertad de expresión, el artículo respectivo delimitará jurídicamente su contenido de manos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), señalando que la misma comprende, no sólo el derecho y la libertad de expresar el propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole y que esto requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento e implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

Respecto a las libertades de asociación, reunión y manifestación, su autor analiza las restricciones a su ejercicio a partir de la vigencia de normativas legales que las vulneran y menoscaban, así como por la continuidad de prácticas represivas desde la policía y otras autoridades estatales y no estatales que deben ser controladas por el Estado.

---

6 En el caso *Westerman*, el Estado había rechazado la petición del autor de ser declarado objetor de conciencia, por considerar que la objeción que había expuesto -no poder tomar decisiones por sí mismo en las fuerzas armadas- no constituía una razón suficiente para acogerse a la garantía prevista por ley, puesto que se refería principalmente a la estructura jerárquica del ejército y no estaba forzosamente relacionada con la utilización de la violencia. El Comité resolvió que el autor no convenció a las autoridades del Estado Parte de que tenía una "objeción de conciencia insalvable al servicio militar a causa de la utilización de medios violentos". No obstante, el fallo fue dividido, y la opinión en disidencia expresó que "…las razones de objeción de conciencia del autor al servicio militar, ponen de manifiesto que su objeción constituye una manifestación legítima de su libertad de pensamiento, de conciencia o de religión conforme a lo dispuesto en el artículo 18 del Pacto. Como señaló el Comité en el párrafo 11 de su Observación general Nº 22 [48], no debe establecerse diferenciación alguna entre los objetores de conciencia en función de la índole de sus creencias particulares. Consideramos que el autor es víctima de una violación del artículo 18…". http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/682-1996.html

Los artículos señalados son no sólo una fuente valiosa de información sobre cada situación examinada en el país, sino también leídos en su conjunto en el marco de las reflexiones que anteceden, un rescate desde las libertades fundamentales de que el reconocimiento de los derechos humanos comporta, por un lado, la afirmación de ámbitos de autonomía del individuo, como a la vez, la objetivación de esta autonomía como bien común jurídicamente protegido en su pluralidad.

Insuficiente esfuerzo demuestra el Estado para garantizar derecho de objetores y objetoras

María José Duran
Movimiento de Objeción de Conciencia Paraguay (MOC-PY)

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

La lucha por fortalecer el camino andado hasta ahora, en cuanto a la objeción de conciencia ante el Servicio Militar Obligatorio (SMO), encuentra no pocas dificultades en su proceso, si bien la Constitución Nacional, claramente, garantiza este derecho.
A pesar de ello, es considerable el aumento de personas que se expresan como objetores y objetoras, al tiempo que el Estado no demuestra el interés necesario.

■ *Marco Legal*

La objeción de conciencia (OC), tributaria históricamente de las libertades ideológica y religiosa como derechos fundamentales frente al absolutismo, se encuentra consagrada como parte del derecho de gentes en varios instrumentos internacionales, firmados y ratificados por Paraguay y, por tanto, exigibles por vía del derecho interno como a través de la comunidad de naciones. De este modo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos –Pacto San José de Costa Rica–, entre otros, consagran la OC como un derecho fundamental.

En la Constitución Nacional está reconocido como derecho (art. 37) y garantizado su ejercicio, con relación al Servicio Militar Obligatorio (SMO) (art. 39, párr. 5).

El ejercicio efectivo de la OC al servicio militar se produce a pesar de no haberse reglamentado aún la figura constitucional, ya que no existe traba alguna para el ejercicio pleno de este derecho (art. 45[1]). Al no existir una reglamentación de algún tipo de prestación sustitutiva, los objetores declarados y las objetoras declaradas quedan exonerados y exoneradas de la conscripción.

■ *Avance cuantitativo de objetoras y objetores de conciencia*

A 14 años de la presentación de los primeros cinco objetores de conciencia, lo más de 126.000 declarados hasta hoy, demuestran una clara disconformidad con el SMO. Haciendo un paralelismo entre la cantidad de jóvenes que se declaran objetores y objetoras de conciencia al año, 5.462 durante el tiempo que abarca este informe, y los que prestan el SMO, menos de 3.000 al año (frente a los 5.566 presupuestados anualmente por las FFAA) se presume una cada vez más fuerte tendencia a la abolición de este servicio.

Cuadro. Objetores y objetoras de conciencia por registro de las instituciones

Institución	Número registrado
Comisión de Derechos Humanos, Cámara de Diputados	108.061
Junta Departamental de Central	3.577
Junta Departamental de Paraguarí	1.654
Junta Departamental de Misiones	776
Junta Departamental de Caaguazú*	3.414
Junta Departamental de Itapúa	1.151
Junta Departamental del Ñeembucú	1.243
Junta Departamental del Alto Paraná	5.542
Junta Departamental de Canindeyú	636
Junta Departamental de San Pedro	720
Total de objetores y objetoras al 12/09/04	126.774

***** Esta cifra no ha variado con relación al informe de años anteriores porque la Junta Departamental de Caaguazú ha dejado de expedir los carnés de objeción de conciencia debido a la supuesta información de que sólo son válidos los expedidos por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados y de las nueve Juntas Departamentales referidas

1 "la falta de reglamentación de una ley no puede ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía" (art. 45 de la Constitución Nacional).

■ *Derecho a la Identidad vs. Servicio Militar Obligatorio*

En este periodo, nuevamente se han recibido denuncias sobre hechos que afectan a este derecho. Una de ellas refiere el requerimiento de la Policía de libretas militares (bajas) o carnet de objetor, a los varones mayores de 18 años, para la expedición por primera vez, de las Cédulas de Identidad[2], no siendo este un requisito, según se desprende del reglamento de la Central de Identificaciones de la Policía Nacional, para el cual sólo se necesita el Certificado de Nacimiento original, expedido por el Registro Civil[3]. Con esta medida, la Policía viola claramente derechos consagrados constitucionalmente, como el derecho a la identidad (art. 35) en los documentos identificatorios, que obliga a su expedición; y el derecho a la igualdad entre las personas, ya que la actitud policial mencionada demuestra una clara discriminación a los varones mayores de 18 años que requieren su documento de identificación por primera vez.

Recibimos denuncias concretas de que en la zona de Joayhu (departamento de San Pedro), al momento de gestionar la primera cédula de identidad, la policía procedió a solicitar las bajas o carnés de objetores a tres jóvenes varones, mayores de 18 años. Según la denuncia se les negó la posibilidad de cedularse por no contar con los "requisitos" solicitados en ese momento por el funcionario policial, Alejandro Jiménez, quien mencionó que sólo cumplía con una resolución de la institución policial, del año 2005. Luego de arduas investigaciones no se ha podido acceder a esa resolución ni a ningún tipo de reglamento que estableciera más requisitos que la presentación del certificado de nacimiento original. Al mismo tiempo de recibir esta denuncia, se supo que en las instituciones militares se procede a expedir las cédulas de identidad en forma gratuita para los jóvenes que prestan su servicio militar obligatorio.

Se presume que esta práctica policial responde a una nueva campaña de la institución militar para reclutar jóvenes, sobre todo del interior, teniendo en cuenta las limitaciones en esas zonas para acceder a la documentación, ya sea de identidad o para declararse objetor u objetora.

■ *Cimeforistas vuelven a casa*

El 18 de enero de 2007, por medio de la Sentencia Definitiva Nº 3, el juez penal de garantías, Rubén Darío Riquelme, sentó un importante precedente en cuanto al cumplimiento de la legislación internacional vigente en el Paraguay y de las recomendaciones y sentencias de Cortes Internacionales. A través de esa sentencia, el magistrado resolvió rechazar un Amparo Constitucional promovido por padres de adolescentes que se encontraban prestando el Servicio Militar en el Centro de Instrucción Militar para Estu-

2 Ver Acevedo, Vidal; Castillo, Orlando y Derene, Ricardo Y. *Una de cal y otra de arena: un reconocimiento importante a los derechos humanos, pero también significativo aumento presupuestario a militares.* En: *Derechos Humanos en Paraguay 2006*. CODEHUPY, Asunción, 2006, p. 381.

3 Ver Policía Nacional del Paraguay, Requisitos para solicitud de cédula para ciudadanos paraguayos [en línea]< http://www.policia.gov.py/requisit.htm> [Consulta: 19 nov. 2007].

diantes y Formación de Oficiales de Reserva (Cimefor) donde solicitaban que sus hijos fueran reincorporados a sus respectivas unidades.

El amparo fue promovido contra la Orden Especial 13 del 12 de enero de 2007, por la cual se excluye a los aspirantes que no hayan cumplido la edad de 18 años, dictada por el Comandante de las Fuerzas Militares a instancias del Presidente de la República, en cumplimiento con los compromisos internacionales asumidos ante la Organización de Estados Americanos y la Organización de Naciones Unidas: tanto en el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en conflictos armados (ley 1897/02), como en el Acuerdo de Solución Amistosa firmado por el Estado Paraguayo en el caso Víctor Hugo Maciel[4] ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) del 26 de setiembre de 2006, donde se establece la responsabilidad internacional del Estado Paraguayo por la muerte de Gerardo Vargas Areco, niño soldado[5].

El magistrado, en su considerando, señala claramente que el Protocolo Facultativo, Ley 1897/02, establece la prohibición de reclutar personas antes de los 18 años de edad (es decir, niños, niñas y adolescentes), lo cual representa un paso importante en cuanto a la incorporación a fallos judiciales internos de la legislación internacional, dando así vida al precepto constitucional de la prelación de las leyes establecidas (art. 137).

El posicionamiento del Poder Ejecutivo y de las Fuerzas Armadas por medio de la Orden Especial N° 13, se da luego de nuevos abusos cometidos contra niños y adolescentes que prestaban su SMO. En enero de este año, el cabo aspirante V. J. C. (17 años), quien prestaba el SMO en la Fuerza Aérea, corrió riesgo de muerte tras haber sido sometido al denominado “ejercicio cementerio”, que consiste en seleccionar a los cimeforistas que luego podrán saltar en paracaídas. Esta selección consistió en arduas sesiones de “descuereos” (ejercicios físicos excesivos) como forma de eliminación y decantamiento de la tropa, para que –presumiblemente– sólo unos pocos queden como paracaidistas. Luego de más de dos horas de malos tratos físicos y psicológicos, V. J. C. cayó al suelo y fue auxiliado por sus camaradas, que lo trasladaron a un conocido hospital privado y de inmediato lo derivaron a terapia intermedia[6]. No hubo ayuda de parte de ningún oficial o comandante de la unidad para auxiliarlo. Es importante señalar que V. J. C. ingresó al Cimefor cuando apenas contaba con 16 años, sin la autorización expedida por un Juez de la Niñez y la Adolescencia, como establece la Acordada 167/00 de la Corte Suprema de Justicia.

Este hecho, demuestra que el Estado paraguayo se encuentra incumpliendo su obligación de no reclutar a niños ni adolescentes en las Fuerzas Armadas, hecho que fue comunicado a la CIDH y a la Corte IDH. Ante esta situación, el Presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, como Co-

4 Acevedo et al, Op. Cit., p. 375

5 Íbid., para más información consultar el artículo de este informe relativo al cumplimiento de las disposiciones de los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos.

6 Diario La Nación. 10 de enero de 2007, p. 8.

mandante en Jefe, ordenó a las FFAA que todos los jóvenes menores de 18 años –65 dentro de la Fuerza Aérea en ese momento[7]–, que se encontraban prestando el SMO, fueran devueltos a sus padres. Algunos padres, molestos por esta resolución presentaron el Recurso de Amparo ante las autoridades judiciales, pretendiendo la reincorporación de sus hijos, ante lo cual la instancia judicial se expidió denegando el recurso.

■ *Propuestas legislativas en materia de OC y el SMO*

Un nuevo proyecto de ley que reglamenta la Objeción de Conciencia

Como años anteriores, en la Cámara de Diputados se presentó un proyecto de reglamentación de la Objeción de Conciencia, que contempla un servicio social sustitutivo. El proyecto de ley aborda el trabajo social para los objetores como, por ejemplo, la asistencia en situaciones de epidemias, como la del dengue, que afectaba al país – justamente –en el momento de la presentación del proyecto. Como se sabe, la situación requería de una permanente tarea de limpieza de baldíos, enfermería, difusión de modos de prevención, etc.

Sin embargo, este proyecto, cargado de imprecisiones, sin criterio ni responsabilidad, encontró la oposición de varias organizaciones sociales por su mala redacción y por resultar inviable, ya que representa un gasto y un trámite innecesario y oneroso para objetores y objetoras[8]. Entre los aspectos cuestionados, se puede mencionar la disposición de que las personas deben presentarse ante los juzgados con sus abogados y abogadas para declararse objetor u objetora[9], debiendo, por supuesto, pagar honorarios profesionales a los abogados, ya que no se presume la gratuidad del trabajo; se establecería así, un gravamen a los objetores, violándose el principio constitucional de la igualdad, ya que el Estado ofrece a quien desea realizar el SMO, la gratuidad de los documentos requeridos para el enrolamiento, la misma gratuidad debería ser reconocida al objetor de conciencia.

Los legisladores proponentes demostraron de esta manera desconocer las técnicas legislativas y la institución del derecho a la objeción de conciencia, además, el proyecto carecía de un análisis jurídico al estar basado en leyes inexistentes y derogadas como la 783/95 y la 1145/97.

7 Diario Última hora, 13 de enero de 2007, p. 25.
8 Diario Abc Color, 17 de abril de 2007, p. 7.
9 Diario Última Hora, 23 de mayo de 2007, p. 10.

■ *Recomendaciones*

- El Estado tiene el deber de difundir y asegurar el libre ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución Nacional, por lo cual debe promover la Objeción de Conciencia en las diferentes instancias, sean legislativas, municipales o departamentales.
- Es imperativo el control del Estado en las Instituciones Militares respecto a no reclutar e incorporar niños y adolescentes soldados en cumplimiento de las disposiciones de organismos internacionales.
- Debe darse curso a una enmienda constitucional del Art. 129 para la establecer la voluntariedad o abolición del Servicio Militar.
- Deben esclarecerse las denuncias recibidas en torno a las medidas adoptadas por la Policía Nacional, en cuanto a los requisitos para la cedulación por primera vez, de varones mayores de 18 años.

Discriminación, exilio y muerte, libertad de expresión a la deriva

Vicente Páez y Marco Castillo
Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)

■ *Marco legal*

La Libertad de expresión es consagrada como derecho con rango constitucional junto a la libertad de prensa (art. 26)[1] que el país está comprometido a garantizar al haber ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, art. 19)[2] y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, art. 13)[3]. Asimismo, a escala regional se cuenta con los Principios sobre Libertad de Expresión elaborados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[4].

En acuerdo con la Observación General Nº 12 de la Comisión de Derechos Humanos "Artículo 19 – La libertad de opinión", donde se afirma que *"a fin de conocer el régimen preciso de la libertad de expresión en la legislación y en la práctica, el Comité necesita además información adecuada sobre las normas que definen el ámbito de la libertad de expresión así como otras condiciones que en la práctica afectan al ejercicio de este derecho. Es el equilibrio entre el principio de la libertad de expresión y esas limitaciones y restricciones lo que determina el ámbito real del derecho de la persona"* (párr. 3), el presente artículo hace referencia a las situaciones que vulneran este derecho.

Desde una óptica eminentemente sindical y en referencia principalmente a casos vividos, denunciados y acompañados por el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) desde su rol de gremio y organización defensora de derechos de trabajadores y trabajadoras, caracterizamos la situación del ejercicio de la libertad de expresión en seis ejes correlacionados e interdependientes:

- Situación de terror y violencia extrema dirigida a comunicadores y comunicadoras;
- Relación entre la precarización laboral y la depresión de la libertad de expresión;
- Publicidad y cerco mediático;
- Actores alternativos de la comunicación en peligro;
- Derecho parcial a la información;

1 Constitución Nacional - Artículo 26. De la Libertad de Expresión y de Prensa. Se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa. Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines.

2 PIDCP - Artículo 19: 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3 CADH. Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (…).

4 Disponible en: http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos13.htm.

- Intentos legislativos de coartar la libre expresión.

■ *Situación de terror y violencia extrema dirigida a comunicadores*

En primer lugar cabe destacar que en relación a la situación de inseguridad, amenazas, amedrentamiento y terror vivida por periodistas y comunicadores, descrita en el informe del año 2006[5], el presente año no presenta mejorías. Al contrario, el 2007 conoció un franco empeoramiento de la situación expresada principalmente en el asesinato del periodista chileno residente en el Paraguay, Alberto "Tito" Palma Godoy. Su muerte se dio en el contexto de investigación periodística y denuncias sobre lo que el mismo llamó "tráfico de combustible del poder político local" de la localidad de Mayor Otaño (Departamento de Itapúa).

Pocos días antes de su muerte, Palma había denunciado en un programa radial las amenazas que pesaban en su contra y de su familia como consecuencia de sus denuncias. Concretamente indicó haber descubierto una relación entre poderes del Estado con poderes de hecho en un contexto de tráfico de mercancías, en este caso combustible. Describió la situación como insostenible. Entre otras cosas afirmó que "*(…) en concreto (…) se llegó al límite máximo acá y mi señora ya está en Ciudad del Este, les saqué a mis hijos del colegio. Hice la denuncia de la gente vinculada con la mafia, el robo de gasoil y es difícil luchar contra esa mafia*". **Agregó que "***Acá los liberales están en la Municipalidad y son los más grandes contrabandistas de gasoil y el presidente de seccional tiene el surtidor más grande de la zona. Acá mandan los liberales (...)*". También dijo sentirse completamente desprotegido y declaró haber decidido abandonar el país, "*(...) no estoy ahora en Otaño, ando por otro lugar, no me atrevo a ir a la Policía porque ellos los manejan a platazo limpio"*[6]. El 22 de agosto Tito Palma pasó a engrosar la lista de periodistas asesinados en el periodo pos dictadura.

El caso del periodista radial Enrique "Kike" Galeano, comunicador de la localidad de Yby Yaú (Departamento de Concepción), también se inscribe dentro del contexto de mafia, amenazas y terror vivido por periodistas principalmente del interior. Este periodista había desaparecido a comienzos del 2006 y, debido a la falta de respuestas por parte de los órganos estatales encargados de investigar su desaparición, la CODEHUPY y el SPP habían interpuesto un *hábeas corpus* genérico en abril de 2006, a fin de dar con su paradero[7]. Este pedido fue rechazado por la Corte Suprema de Justicia y el caso fue denunciado ante la CIDH. La denuncia de su desaparición había traído a colación el contexto de impunidad vivido en la localidad de Yby Yaú, donde según informes parlamentarios habría al menos unas cuarenta muertes violentas no esclarecidas[8].

---

5 *Libertad de expresión en Paraguay* en: CODEHUPY: Derechos Humanos en Paraguay 2006. CODEHUPY, 2006, pp. 191 a 200.

6 Entrevista a Tito Palma por Víctor Benítez, Radio Chaco Boreal, Asunción, 20 de agosto de 2007.

7 CODEHUPY, 2006 Op. Cit.

8 Comisión de Derechos Humanos del Senado (2006), *El andar de los Derechos Humanos en el Paraguay.*

En julio de 2007, se dio la reaparición pública de Enrique Galeano a través de las publicaciones de un medio de prensa local[9]. El mismo se encontraba refugiado en una favela de la ciudad brasileña de São Paulo. Según sus propias declaraciones se encontraba allí escondido de la mafia, que lo había forzado a salir del país luego de haber realizado investigaciones y denuncias donde vinculaba a políticos locales, incluido un diputado del partido Colorado, con narcotraficantes de la zona norte del país.

En su relato comentó que en forma previa a su aprehensión ilegal por particulares y salida forzada del país, él habría denunciado a la Fiscalía y a la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) el paradero de un narcotraficante de la zona. Galeano cuenta que luego de su denuncia habría recibido una guardia policial bajo pretexto de protegerlo y que poco tiempo después, el día de su desaparición, había sido interceptado por dos personas que, amenazando de muerte a su hijo mayor, lo obligaron a acompañarles hasta cruzar la frontera. Relata asimismo que fue sometido a torturas, tratos degradantes y la amenaza de que, si volvía, su hijo sería asesinado. Una vez abandonado en la frontera brasileña consiguió trasladarse a São Paulo donde permaneció oculto viviendo de la caridad[10].

A través de gestiones realizadas por la central internacional ORIT-CIOSL, organizaciones sindicales y de derechos humanos uruguayas, se trasladó del Brasil al Uruguay donde le fue otorgado refugio en Francia, a través de las gestiones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

En el Paraguay su caso sigue en la impunidad y ninguno de los presuntos responsables indicados por el propio Galeano está imputado.

Acompañan a estos dos casos paradigmáticos, amenazas y agresiones contra periodistas en el desarrollo de sus tareas, registradas por el SPP. Aunque la intención no es realizar un recuento extenso de casos, cabe destacar algunos ejemplos concretos que ayudan a ilustrar la situación, entre los cuales están, las amenazas surgidas en Pilar (Departamento de Ñeembucú) contra la periodista Clyde Noemí Martínez por investigaciones sobre presuntas irregularidades en obras ejecutadas por el municipio local; la retención momentánea y arbitraria y agresiones por parte de guardias municipales contra los periodistas Esteban Acevedo y Fernando Calistro, quienes investigaban la calidad de los servicios en la Municipalidad de Asunción; la agresión al periodista Sergio Escobar y la destrucción de sus equipos por parte del diputado colorado Julio Colmán, en Santaní, en ocasión de una cobertura sobre tráfico de influencias en el departamento de San Pedro y; amenazas de muerte contra el periodista Oscar Bogado Silva luego de publicaciones suyas sobre tráfico de drogas y corrupción en Encarnación (Departamento de Itapúa)[11].

9 Diario Última hora, 15 de julio 2007.

10 Entrevista a Enrique Galeano por Andés Colmán y Oscar Cáceres, Sao Paulo, 11 de julio de 2007. En soporte audiovisual.

11 Documentos internos del SPP, Boletines 130, 170 y 183.

Otro escenario que incide sobre la libertad de expresión es el período pre electoral actual, que trae aparejado denuncias sobre atropellos de adherentes a movimientos políticos contra periodistas y levantamiento de programas por críticas, como el caso de "El Espectador" de Caacupé, programa conducido por el periodista Rubén Darío Báez, de emisión diaria por la radio La Voz de la Cordillera, que habría sido levantado por haberse propalado críticas a la precandidata a la presidencia por el partido Colorado, Blanca Ovelar[12].

■ *Relación entre precarización laboral y depresión de la libertad de expresión*

En relación a la precarización laboral como determinante de la calidad informativa y el ejercicio pleno de la libertad de expresión[13], entre 2006 y 2007 se identifica principalmente a trabajadores y trabajadoras de la comunicación en sus diversas formas (periodistas, comunitarios, populares, alternativos) realizando su labor bajo una serie de tensiones y condicionamientos relacionados a condiciones laborales precarias e inseguridad económica.

Esto se acompaña de un escaso control de las condiciones laborales por parte del Estado, la pérdida de terreno de los derechos laborales en la práctica, la falta de políticas públicas de protección al trabajo claramente planteadas e impulsadas desde el Vice Ministerio del Trabajo y la vigencia de legislación que favorece esquemas de explotación como la llamada Ley de Adecuación Fiscal, cuya principal consecuencia en el terreno de los derechos laborales fue la sustitución del contrato laboral por el civil, con la consiguiente pérdida de la seguridad social y las garantías laborales y, por otro lado, la vigencia de la Ley del Primer Empleo que desde el 2002 legaliza la flexibilización laboral.

En un comunicado del SPP, del mes de julio del 2007, se destaca esta situación con mucha claridad: *"El Canal 13 de televisión y la radio Cardinal nuevamente incumplieron este mes el pago de la totalidad del salario de junio en la fecha establecida por la ley. Esto se enmarca en un escenario de gran zozobra, que contempló el despido de 8 trabajadores, registrado la semana pasada. A la vez, unos 100 compañeros están desempeñando funciones bajo la figura de prestadores de servicio, lo cual significa en la práctica el desconocimiento de los beneficios sociales, hecho impulsado por el propio Estado para engrosar las arcas fiscales a través del cobro del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que es un impuesto al salario del trabajador."*[14]

12 Idem.

13 Esta relación es un tema ampliamente debatido en el seno del SPP como organización sindical así como desde la CODEHUPY. Internacionalmente también se debate principalmente en el contexto del proceso de reformas de tipo neoliberal producidas en las últimas dos décadas. Para más referencias ver UTPBA (2001); Zurdo Alaguero (2004); Sotelo Valencia A. (2003); CODEHUPY (2004); CODEHUPY (2006).

14 Boletín SPP julio 2007.

Accesoriamente, casos como el de *Buongerminni*[15], que han puesto en incertidumbre la estabilidad en el derecho laboral, afectan también a comunicadores en tanto trabajadores y trabajadoras.

Como consecuencia sobre el trabajo periodístico se puede dar cuenta de que no es poco frecuente que cada vez más comunicadores y comunicadoras dediquen gran parte de su tiempo a la venta de publicidad, con consecuencias directas en la calidad e independencia informativa.[16]

■ *Publicidad y cerco mediático*

De la dependencia de la venta de publicidad al cerco mediático, hay sólo unos pocos pasos. Esta situación se configura cuando la posibilidad de comunicar con libertad se cercena por el tipo de financiación recibida por el medio o por el tipo de ente que otorga la financiación. Aquí, debe prestarse atención a la cada vez más visible presencia de entidades estatales en medios de comunicación, en particular, las binacionales Yacyretá e Itaipú, de las que según fuentes periodísticas habrían gastado estimativamente más de ocho millones de dólares en publicidad desde el inicio del actual gobierno[17] de un total de casi 18 millones de dólares en sólo ese rubro.

Desde una óptica de libertad de expresión esta situación debe traerse a colación en vista de la independencia informativa, la posibilidad de ejercer control sobre la creación de opinión pública por parte del gobierno, el uso de recursos públicos para financiar medios privados y por otro lado, la contraloría sobre el uso y finalidad de estos financiamientos y el riesgo de crearse cercos a la tarea informativa.

■ *Actores alternativos en peligro*

Aunque la libertad de expresión está íntimamente ligada a la posibilidad de ser ejercida por medios corporativos de comunicación, no está limitada a ellos. De hecho, con cada vez mayor claridad se ha puesto de manifiesto la tensión que existe entre diversos actores fundamentales que ejercen esta libertad. La dificultad de diversificar el espectro de actores que ejercen esta libertad puede conllevar a sesgos informativos y a la unificación de las informaciones y mensajes, de modo contrario a la diversidad. En ese sentido se comprende que, además de medios corporativos que también viven conflictos en el ejercicio de sus libertades y derechos - reconocidos y protegidos por leyes e instituciones-, debemos atender especialmente las necesidades de aquellos actores no corporativos ni comerciales en su doble lucha constante por superar el sofocamiento impuesto por el Estado y poderes de hecho, a la vez que deben buscar la forma de confrontar la

15 Ver CODEHUPY, 2006. Op. Cit.

16 En ese sentido, también la Federación Internacional de Periodistas presta su atención a este tema, como línea de acción expresada tanto en su congreso como en la conmemoración del Día de Acción por la Defensa del Periodismo (ver FIP en <www.ifj.org>).

17 En el artículo titulado "*Fiscalía hace la vista gorda sobre las "inversiones publicitarias" de Itaipú*", el autor, Luis Bareiro, menciona que no sólo no se auditaron los fondos provenientes de las binacionales, sostiene que esta publicidad violaría las leyes que reglamentan la propaganda estatal. Diario Abc Color, economía 24/12/06, p. 19.

uniformidad de mensajes y ópticas hegemonizadas por los grandes medios, "referentes" de opinión.

El último año no se ha caracterizado por superar la situación de marginación que viven los medios alternativos y comunitarios. Las radios comunitarias en particular siguen sujetas a una mínima participación en el espectro radioeléctrico, regulado por el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)[18].

Entre otros casos destacados del presente año está el decomiso de los equipos de una radio del Movimiento Campesino Paraguayo por una delegación fiscal, acompañada de 25 agentes "antimotines". Otro grave caso fue la amenaza de muerte a un comunicador de la radio "Revolución" de San Lorenzo, a fin de que parara la emisión de microprogramas sobre una campaña de reforma agraria[19].

Por su parte la vivencia de la radio comunitaria *Teko Porã* ilustra los extremos que conocen comunicadores y comunicadoras comunitarios en Presidente Franco (Alto Paraná) cuya señal de radio les fuera cercenada por empresarios y por la delegación local de la CONATEL, según denuncias presentadas ante organizaciones y el Congreso Nacional. Asimismo, los miembros de la radio comunitaria señalaron que durante el año habían recibido hostigamientos y amenazas de muerte por la función de denuncia que desarrollaban en su localidad[20].

En este último caso, se nota que no sólo el desarrollo de una línea investigativa o notas periodísticas colocan a comunicadores y comunicadoras en una línea de choque con autoridades o poderes de hecho, también la identidad misma de impulsar proyectos comunitarios o alternativos de comunicación de por sí ha implicado un alto riesgo de ser atropellados en el ejercicio de la libre expresión.

■ *Derecho parcial a la información*

La otra cara de la moneda de la libertad de expresión es el derecho a una información veraz y oportuna. Aquí adquiere mucha relevancia la diversidad de expresiones y visiones y la posibilidad de comunicarlas. Puesto que esto está íntimamente ligada a la naturaleza misma de la comunicación, partimos de la de idea que la única forma de lograr una información no manipulada es que ciudadanos y ciudadanas puedan acceder a la mayor cantidad de fuentes de información, a fin de adoptar la posición que cada uno y una juzgue correcta. La información transmitida por cualquier medio puede tener sesgos relacionados con posiciones ideológicas, económicas, políticas y editoriales; la información se moldea en fin, de acuerdo a intereses explícitos o implícitos de quienes comunican.

En relación a la libertad de expresión, la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha "*establecido su alcance no sólo como*

18 Ver los informes de CODEHUPY. *Derechos Humanos en Paraguay 2005* y *Derechos Humanos en Paraguay 2006*, CODEHUPY, 2005 y 2006, respectivamente.

19 Denuncias recibidas en el SPP.

20 Documentos internos, denuncia recibida y boletines de prensa del SPP.

el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (…)" y "*ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y (…) implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.*"[21].

A lo largo del año se han suscitado diversas situaciones en que han surgido críticas al manejo de la información por parte de los medios de prensa. Por su lado, el presidente de la República ha descargado furibundos discursos, principalmente sobre los medios corporativos señalando, entre otras acusaciones principales, lo que llama "la mentira de los medios". Este abordaje denota posiblemente más los rasgos de una cultura represiva y penalista y la intolerancia que el compromiso por cimentar una discusión crítica sobre la función social de los medios por parte de la Presidencia de la República. Sin embargo, este comportamiento no debe desatenderse por provenir justamente de una persona a quien no puede separársele su investidura, y revisten gravedad tanto la forma como las ideas tras las palabras del primer funcionario público del país.

Otras críticas posiblemente más comprometidas surgieron como voces de alerta durante el año que ha pasado y han traído a colación la hegemonía en la construcción de la opinión pública que tienen los grandes medios corporativos y la dificultad de conocer la expresión del pensamiento ajeno. Los grupos minoritarios de la sociedad han sido especialmente afectados.

Una investigación presentada durante el año, estudió la discriminación hacia árabes-musulmanes en la construcción informativa del diario ABC Color[22]. Entre otras cosas se identifica a los medios de comunicación masivos con vehículos de discursos de opinión pública sesgados y discriminativos. En el caso particular, la investigación afirma que se construye una mirada parcial "*al no considerar como interlocutores válidos* (por ejemplo)[23] *a los árabes-musulmanes para contar sus motivaciones, historias y versiones sobre los hechos que les afectan*" y que "*la construcción de estereotipos por un medio masivo, (…) hacia los árabes-musulmanes, al incluir la explotación de elementos emocionales e irracionales a lo largo del tiempo, son capaces de alterar la percepción social sobre la población afectada. En este caso, la constante asociación de los árabes-musulmanes a hechos, conductas y características negativas, pueden llegar a ser compartidas socialmente y ser considerados tan ciertas como la realidad objetiva*".[24]

21 Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Artículos 13 y 19 Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A Nº 5, párr. 30. Anexo A. También las sentencias en los casos de *La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) v. Chile, Ivcher Bronstein v. Perú, Mauricio Herrera Ulloa ("La Nación") v. Costa Rica, Ricardo Canese v. Paraguay, Humberto Palamara Iribarne v. Chile* y *Marcel Claude Reyes y otros v. Chile* en http://www.cidh.org/annualrep/2006sp/indice2006.htm

22 Sánchez J, Ferreira N. (2007), *ABC Color y la discriminación hacia los árabes-musulmanes como componente de su identidad organizacional*, Investigación de Tesis de Grado, Ciencias de la Comunicación, Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", Asunción.

23 Paréntesis nuestro

24 Ibíd. pp. 231-233

Esta misma apreciación se podría aplicar al tratamiento dado a las poblaciones indígenas por parte de medios corporativos. En particular, en el caso de la manifestación pacífica de indígenas *Aché* quienes acamparon en una plaza céntrica de Asunción como parte de su expresión de protesta y reclamo, a mediados de año. Varios medios se hicieron eco con expresiones que generaron críticas[25] por los mensajes presentados y la forma de cobertura[26].

Cabe resaltar el artículo editorial del Diario La Nación del 15 de septiembre del 2007, donde, con un sesgo de intolerancia y racismo, manifestado por el suscriptor, ODD, se llega a realizar aseveraciones como "*Estos indígenas, como hacen todo en la plaza, hacen fuegos que pueden causar un verdadero desastre (…) Es completamente inconcebible que no se pueda traer dos o tres camiones de las FFAA y transportar, de grado o a la fuerza, a esa gente a sus tierras y montes, donde pueden seguir viviendo a su antojo como animales (…) Es increíble que se exhiba ese borrón de suciedad y vida primitiva que se ha instalado en el centro de la capital del Paraguay.(…) pretenden poner a la ciudadanía paraguaya al servicio del salvajismo más primitivo, al servicio de un modo de vida que tuvo que haber desaparecido hace mucho tiempo.(…) No hay derecho de poner a una ciudad en el peligro (…) por la manera despreocupada de vivir de los silvícolas que se mueven en la mugre*"[27].

■ *Intentos legislativos de coartar la libre expresión*

La reforma del Código Penal (ley 1160/07) también tuvo su influencia sobre la libertad de expresión. La propuesta de reforma traía consigo la posibilidad de criminalizar la protesta social, cercenando la libertad de expresión de los sectores más expuestos a la inequidad. El proyecto de reforma es tratado en mayor detalle en el capítulo especialmente destinado a esta temática en este informe.

■ *Conclusiones*

El deterioro del goce de la libertad de expresión no es el resultado de acciones aisladas de sujetos individuales. Al contrario, la situación descrita y la comparación con informes de años anteriores sugieren que la situación, que afecta tanto a sujetos individuales como colectivos, se produce como consecuencia de una realidad donde los atropellos son expresiones cada día más naturales de una estructura francamente opresiva. Comprender al entorno político y social funcionando como un sistema conlleva a comprender también que la posibilidad de corregir atropellos sistemáticos con modificaciones periféricas probablemente sea insuficiente.

25 Ver Ayala Amarilla, Oscar, en Revista Acción, 2007.

26 Un análisis más acabado de cómo un sector de la prensa corporativa desarrolla sesgos de intolerancia, racismo y xenofobia hacia las poblaciones indígenas se encuentra en el artículo sobre discriminación hacia las poblaciones indígenas, en el capítulo sobre el Derecho a la Igualdad y la no discriminación, en este informe.

27 Diario La Nación, 15 de setiembre de 2007.

Por esto, cabe mencionar que las presentes observaciones y recomendaciones deben considerarse como criterios generales y procesos que deben profundizarse y acompañarse con otros cambios que los hagan sostenibles.

■ *Recomendaciones*

- La situación de terror vivida por periodistas, no es una excepción sino, por el contrario, una constante arraigada en el Paraguay que en varias oportunidades tiene a la mafia y a actores estatales involucrados.
- Si el Estado no salda cuentas inmediatamente con los casos dirimidos en instancias internacionales con sentencia, como en el *caso Canese*[28] donde el Estado hasta hoy no ha finiquitado la totalidad de sus obligaciones y, si no resuelve inmediatamente la situación de impunidad en que se encuentran los casos más graves de atropellos, amenazas y asesinatos a periodistas y éstos permanecen como hasta la fecha en su gran mayoría en la plena impunidad, nada de lo que se haga podrá ser sostenible en el tiempo.
- Los casos de Tito Palma y Enrique Galeano, no pueden quedar impunes y deben delinearse líneas serias de investigación sobre aquellos indicados por las víctimas como posibles autores.
- Deben esclarecerse los casos de trabajadoras y trabajadores periodistas atropellados por funcionarios públicos, así como los casos de quienes fueron asesinados y asesinadas como Santiago Leguizamón (1991), Calixto Mendoza (1997), Yamila Cantero (1998), Salvador Medina (2000) y Samuel Román (2004).
- La precarización laboral vivida por comunicadores incide directamente sobre la calidad informativa y el potencial ejercicio de la libre expresión. El Estado, por acción y omisión es parte del problema pero necesariamente también puede ser parte de la solución, delineando políticas públicas de protección al trabajo, realizando inspecciones de oficio en lugares de trabajo y coadyuvando a que otras libertades como la sindical pueda ser ejercida sin presiones ni miedos por trabajadores y trabajadoras.
- La publicidad estatal en los medios juega un rol central en el condicionamiento a la posibilidad de la libre expresión y debería haber apertura del gobierno a un escrutinio sobre el uso de los fondos y rendición de cuentas por parte de los funcionarios involucrados en las inversiones de dinero público en publicidad y propaganda.
- La libertad de expresión no se agota en la habilitación y garantía para que medios de prensa corporativos se expresen, intercambien información libremente y hagan una crítica democrática a la administración pública, si es que al mismo tiempo los medios locales, comunitarios y alternativos no tienen garantías absolutas y posibilidades equitativas

28 Ver CODEHUPY, 2005. Op. Cit.

de ejercer los mismos derechos en igualdad de condiciones. Es deber de la administración pública garantizar equidad y acceso.

- El derecho colectivo de recibir cualquier información y de conocer la expresión del pensamiento ajeno debe precautelarse. Debe vigilarse el tratamiento de la información vertida en los medios y si ésta es discriminatoria, intolerante o persecutoria a grupos por sus orígenes, clase, nacionalidades, opciones religiosas, políticas o ideológicas, de género, entre otras. Una forma de vigilancia puede realizarse a través del monitoreo de medios. Otra forma por parte del Estado sería incentivando y no restringiendo el establecimiento de un mayor número de medios comunitarios y locales.
- Si el aspecto social y colectivo de la libertad de expresión se menoscaba y no es protegido, se debilita seriamente la posibilidad de que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, lo haga consciente y libremente.

BIBLIOGRAFÍA

Ayala Amarilla O. (2007), Discriminación en el manejo periodístico de la cuestión indígena, en: *Revista Acción Nº 277,* CEPAG, Asunción.

Clínica Internacional de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y Universidad Columbia del Paraguay (2007), *La seguridad en el Paraguay, Análisis y respuestas en perspectivas comparadas,* Clínica de Derechos Humanos Programa de Derechos Humanos Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard, Universidad Columbia del Paraguay, Cambridge y Asunción.

CODEHUPY, *Informe de Derechos Humanos 2004,* Asunción, 2004.

CODEHUPY, *Informe de Derechos Humanos 2005,* Asunción, 2005.

CODEHUPY, *Informe de Derechos Humanos 2006,* Asunción, 2006.

Comisión de Derechos Humanos Cámara de Senadores (2006), *El Andar de los Derechos Humanos en el Paraguay 2005-2006*, Informe de Comisión, Asunción.

Constitución Nacional de la República del Paraguay.

Inter-American Commission on Human Rights, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA Documentos Oficiales, Washington, 2006.

Inter-American Commission on Human Rights, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006 Volumen I,* OEA Documentos Oficiales, Washington, 2007.

Inter-American Commission on Human Rights), *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006 Volumen II,* OEA Documentos Oficiales, Washington, 2007.

Sánchez J, Ferreira N. (2007), *ABC Color y la discriminación hacia los árabes-musulmanes como componente de su identidad organizacional*, Investigación de Tesis de Grado, Ciencias de la Comunicación, Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", Asunción.

Sotelo Valencia A.(2003) , *La reestructuración del mundo del trabajo, superexplotación y nuevos paradigmas de la organización del trabajo,* México, Itaca-UOM-ENAT.

UTPBA (2001), *No hay democracia informativa sin democracia económica*, *Voces múltiples del primer congreso mundial de la comunicación – UTPBA,* Ediciones UTPBA Centro de Capacitación y Comunicación, Buenos Aires

Zurdo Alaguero A. (2004), *El voluntariado como estrategia de inserción laboral en un marco de crisis del mercado de trabajo. Dinámicas de precarización en el tercer sector español*, en: Cuadernos de Relaciones Laborales, 2004. Disponible en: (http://www.ucm.es/BUCM/revistas/rla/11318635/articulos/CRLA0404220010A.PDF)

Entrevistas

A Enrique Galeano por Andés Colmán y Oscar Cáceres. Sao Paulo, 11 de julio de 2007. En soporte audiovisual.

A Tito Palma por Víctor Benítez, Radio Chaco Boreal. Asunción, 20 de agosto de 2007.

Persisten leyes y prácticas ejecutadas y permitidas por el Estado que menoscaban estos derechos

Enrique Gauto Bozzano
Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

Nuevamente se ha observado un escenario copado por movilizaciones y acciones ciudadanas exigiendo diversas reivindicaciones al Estado. Las mismas se han dado a pesar de la persistencia de un contexto poco favorable para el ejercicio de los derechos a la asociación, reunión y manifestación. Un contexto en el cual se mantienen normas legales que vulneran y menoscaban el ejercicio de estos derechos, y donde siguen dándose prácticas represivas desde la Policía y otras autoridades estatales y no estatales que deben ser controladas por el Estado.

■ *Estado de la legislación sobre estos derechos*

Ningún cambio en la legislación

En el periodo que abarca este informe no se ha registrado cambio alguno en la legislación referente a estos derechos En tal sentido, persisten obstáculos legales que restringen el ejercicio de la libertad de asociación, reunión y manifestación.

Con relación al derecho de reunión y manifestación, consagrado por la Constitución Nacional (art. 32[1]), la Ley 1066/97, conocida como "Ley del Marchódromo", es la que reglamenta dicha disposición constitucional. Algunos aspectos que regula esta ley son los siguientes:

- En Asunción se podrá ejercer el derecho de reunión y manifestación pacíficas a partir de las 19 hasta las 24 horas en días laborales, y los domingos y feriados a partir de las 6 horas.
- No podrán realizarse reuniones y manifestaciones públicas frente al Palacio de Gobierno o a cuarteles policiales y militares; aunque frente al Palacio de Gobierno podrán darse reuniones de hasta 50 personas.
- Ninguna reunión o manifestación pública podrá bloquear puentes, vías férreas, rutas o caminos públicos.

En referencia al horario, es necesario mencionar dos aspectos. Por un lado, la ley en cuestión establece una franja horaria que vulnera y afecta negativamente este derecho, ya que por lo general las manifestaciones tienen como principal foco a instituciones y autoridades públicas (y en algunos casos privadas), a fin de hacer llegar reclamos y llamar la atención de las mismas. Pero desde las 19 horas en adelante no existe prácticamente institución pública alguna que esté abierta y mucho menos autoridades que se encuentren en su lugar de trabajo.

Por otro lado, la aplicación de la normativa de la franja horaria sigue realizándose de manera discrecional y arbitraria. Durante muchos años, se han realizado manifestaciones en horarios no permitidos por la legislación, y las mismas se desarrollaron sin inconveniente alguno. En algunos casos, sin embargo, la policía ha aplicado a rajatabla la normativa, como ha ocurrido en algunas manifestaciones de adherentes a Lino Oviedo, realizadas en noviembre del pasado año[2]. Además de este caso, no existe información acerca de manifestaciones cuya realización haya sido impedida por violar el horario establecido en la ley, por lo cual dicha normativa va convirtiéndose en letra muerta, aunque para beneficio del ejercicio del derecho de reunión y manifestación.

---

1 De la libertad de reunión y manifestación. *Las personas tienen derecho a reunirse y a manifestarse pacíficamente, sin armas y con fines lícitos, sin necesidad de permiso, así como el derecho a no ser obligadas a participar de tales actos. La ley sólo podrá reglamentar su ejercicio en lugares de tránsito público, en horarios determinados, preservando derechos de terceros y el orden público establecido en la ley.*

2 Para mayor información, ver: Gauto Bozzano, Enrique. *Numerosas movilizaciones y acciones ciudadanas a pesar de la persistencia de obstáculos legales*. En: Derechos Humanos en Paraguay 2006. CODEHUPY, pp. 247 y 248.

En lo relativo al impedimento establecido en la ley para realizar manifestaciones frente a ciertas instituciones, representa claramente un menoscabo en el ejercicio de este derecho la prohibición de realizar manifestaciones frente a cuarteles policiales y militares ¿Qué diferencia existe entre éstas y las demás instituciones públicas? Se vulnera también este derecho al prohibir la realización de manifestaciones superiores a 50 personas frente al Palacio de Gobierno. Podría decirse que estas normas legales se han redactado desde la perspectiva de que las manifestaciones son un "asunto de seguridad" para el Gobierno, y no un ejercicio de la libre de participación ciudadana.

En cuanto a la prohibición del bloqueo de puentes, rutas o caminos, la restricción cobra relevancia a partir del hecho de que toda manifestación pública es realizada en un espacio público, por lo cual es prácticamente inevitable el bloqueo de algunos de estos espacios. Se entiende que el espíritu de la ley es que no se afecte el derecho a la circulación de terceras personas, pero también es muy claro que las autoridades públicas pueden organizar vías alternativas de circulación para quienes no formen parte de la manifestación. Además, en la práctica, en muchos casos, las autoridades policiales y las personas manifestantes han establecido acuerdos para no afectar en gran medida, la circulación de personas durante manifestaciones en las cuales se daban bloqueos de caminos.

Respecto al derecho de asociación (art. 42), a los efectos de este informe, se abordará la situación de la legislación referente a dos tipos de asociación: organizaciones vecinales y organizaciones estudiantiles (colegios).

La Ley Orgánica Municipal (1294/87) determina los requisitos legales necesarios para la creación de las comisiones vecinales urbanas (denominadas en ella Comisiones de Fomento Urbano) y rurales (llamadas Juntas Comunales de Vecinos en esta ley).

En primer lugar, para poder constituirse y funcionar como comisiones, esta ley exige que cuenten previamente con autorización de la Intendencia Municipal, a través de una resolución. Una vez autorizadas, estas comisiones adquieren el estatus de organismos auxiliares de la Intendencia, lo que representa un menoscabo a la posibilidad de autonomía que puedan tener las comisiones. Además, la Intendencia también tiene la facultad de intervenirlas y de disolverlas.

Otro instrumento legal que hace al derecho de asociación, en términos específicos relativos a la constitución de centros de estudiantes de colegios, es la Ley General de Educación (1264/98). Entre los derechos que tienen el alumno y la alumna, establece el de conformar asociaciones, centros estudiantiles u otras organizaciones legalmente constituidas (art. 125); pero expresa que los estatutos de los centros de estudiantes deben ser aprobados por las autoridades de la institución educativa (art. 127). Con esta ley el derecho de asociación también se encuentra menoscabado, ya que, al requerir de la aprobación del estatuto por las autoridades del colegio o institución educativa, se impide el funcionamiento libre y autónomo

de la organización estudiantil. En la práctica, esta legislación puede servir –y ya ha servido, como se describirá más adelante– como mecanismo para negar la conformación de un centro de estudiantes que no vaya en la línea de las pretensiones de las autoridades de los colegios.

El Decreto 11089/42, es un instrumento legal que hace referencia tanto al derecho de asociación -en particular a las organizaciones estudiantiles- como también al derecho de reunión y manifestación. Este decreto, aún no derogado, pero que contiene diversas disposiciones inconstitucionales, y es una herramienta que sigue siendo utilizada por directivos de varias instituciones educativas[3].

- Propuestas legislativas en estudio

En setiembre de este año, la Comisión de Cultura, Educación, Culto y Deportes de la Cámara de Senadores, presentó al plenario un dictamen en el cual aconseja la aprobación con modificaciones del proyecto de ley que modifica el artículo 127 de la Ley General de Educación (Ley 1264/98). Inicialmente, el proyecto fue presentado por el senador Carlos Filizzola.

El proyecto de ley en cuestión, busca derogar la normativa actual que establece que los estatutos de los centros de estudiantes deben ser aprobados por los directivos de la institución educativa. La aprobación y promulgación de este proyecto de ley representaría un avance importante en cuanto a las garantías que establece el Estado para el ejercicio del derecho de asociación en el sector estudiantil; específicamente, en cuanto a la conformación de centros de estudiantes en colegios.

- Derecho de reunión y manifestación amenazado por propuestas de modificaciones del Código Penal

Un punto especial merece la manera en que afectan a este derecho las propuestas contenidas en el proyecto de ley "que modifica varias disposiciones del Código Penal (Ley 1160/97)". Originalmente, el proyecto fue elaborado por la Sub Comisión de Reforma Penal, integrada por parlamentarios y parlamentarias de ambas cámaras. Dicha propuesta, en particular, incluyó dos modificaciones al Código actual que directamente afectan y vulneran el derecho de reunión y manifestación.

Primeramente, la propuesta de modificación del artículo 142, titulada "Invasión de inmueble ajeno", incluye un segundo inciso, en el cual se expresa que si la invasión se produce con el objetivo de instalarse en el inmueble, la pena privativa de libertad será de hasta 5 años. Y en segundo lugar, la propuesta incorpora un nuevo capítulo denominado "Terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo" (artículo 320, incisos 1 a 3), donde se establecen penas privativas de libertad de entre cinco y treinta años. Ambas propuestas tuvieron media sanción por parte de la Cámara de Diputados, en mayo de este año. En la Cámara de Senadores, en

3 "(...) el Decreto Nº 11089/42, que establece disposiciones inconstitucionales que, so pretexto de la disciplina escolar, anulan el derecho a la asociación, reunión y manifestación de los y las estudiantes de la enseñanza media". Bareiro, Laura (Decidamos): *La participación para la defensa de los derechos*, en: CODEHUPY: Derechos Humanos en Paraguay 2003. CODEHUPY, 2003, pág. 210.

agosto pasado, se ratificaron las modificaciones del artículo 142, mientras que se rechazó la inclusión del artículo 320 sobre terrorismo. Ahora queda nuevamente en manos de Diputados el tratamiento de las modificaciones introducidas por Senadores, antes de finalizar el presente año.

¿De qué manera afectarían estos dos artículos a este derecho? La modificación propuesta en el artículo 142, se ubica en el contexto de castigar con mayor rigurosidad un modo de manifestación y de reclamo histórico de las organizaciones campesinas, que es la ocupación de tierras. Mientras, el artículo 320 establece penas para terrorismo y otras cuestiones ligadas a esta figura, sin siquiera definir qué se entiende por terrorismo o cuándo un hecho es terrorista. Ante estas propuestas, la Coordinadora Derechos Humanos Paraguay (CODEHUPY), ante del tratamiento del Proyecto de ley en Senadores, les hizo llegar sus consideraciones, exigiendo el rechazo de la propuesta de modificación del artículo 142 y la no aprobación de la inclusión del artículo 320.

■ *Ejercicio del Derecho de Reunión y Manifestación: Diversos sectores sociales se movilizan*

Entre los meses de octubre y diciembre de 2006, varios gremios (como los de docentes, médicos y médicas, funcionariado público, etc.) se han movilizado y accionado exigiendo un aumento del presupuesto 2007 para sus respectivos sectores. Las movilizaciones de estos sectores también se han dado en el transcurso del presente año.

Organizaciones campesinas movilizándose por tarifa social, tierras y reforma agraria; indígenas exigiendo tierras y asistencia del Estado; personas sin viviendas (sintechos) exigiendo la construcción de viviendas; sindicatos de trabajadores y trabajadoras presionando para que el gobierno cree más fuentes de trabajo; organizaciones de mujeres rurales e indígenas marchando por mayor atención a la salud de las mujeres; víctimas y afectados del Ycuá Bolaños reclamando justicia; sectores sociales manifestándose en contra de una Corte Suprema de Justicia que actúa con criterios políticos; periodistas movilizados para lograr la aparición con vida del comunicador Enrique Galeano; ciudadanos y ciudadanas exigiendo que las autoridades tomen medidas sobre problemas que afectan a sus comunidades; organizaciones sociales reclamando un mejor funcionamiento del servicio de transporte público; gremios de recicladores (gancheros) del vertedero de Cateura pidiendo respeto a la labor que realizan; pescadores exigiendo medidas para no sufrir los efectos de la veda; son también sectores y grupos que, en mayor o menor medida, se han movilizado y así ejercido su derecho de reunión y manifestación.

Asimismo, estudiantes de los niveles medio y universitario, trabajadores y trabajadoras de los bancos, afiliados y afiliadas de partidos y movimientos políticos y sus adherentes, organizaciones de adolescentes y jóvenes y otras, se han movilizado alrededor de reivindicaciones sectoriales y generales.

Intervención policial menoscaba el ejercicio del Derecho de Manifestación

La actuación de la Policía durante algunas marchas, acciones y movilizaciones ciudadanas, claramente vulnera y menoscaba el derecho de reunión y manifestación. Durante el periodo de este informe, nuevamente la institución policial, a través de sus miembros, ha incurrido en acciones y conductas violatorias de este derecho. En tal sentido, aquí se abordarán dos hechos puntuales, uno con respecto al ejercicio del derecho a la manifestación frente a ciertas instituciones e instalaciones; y otro, con relación a la actuación policial durante algunas de estas movilizaciones.

- **Embajada de los Estados Unidos y *Mburuvicha Róga* con estatus de Palacio de Gobierno**

En octubre del año pasado, se realizó el Encuentro de Militantes de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) - Cono Sur, que tenía por lema "Contra la invasión imperialista, por la soberanía e integración de los pueblos". En dicho encuentro hubo aproximadamente 1.500 participantes, miembros de distintas organizaciones campesinas y sociales de Paraguay, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Como parte de dicho encuentro, se realizó una marcha por calles y avenidas de Asunción, que buscaba llegar a la Embajada de Estados Unidos. Sin embargo, un frondoso cordón policial impidió el arribo de manifestantes frente a esa representación diplomática.

En marzo de este año, unas 2.000 personas, integrantes de la Central Nacional de Organizaciones Populares (organización de sintechos), iniciaron una marcha que tenía como sitio de llegada a la residencia presidencial *Mburuvicha Róga*. En dos puntos del itinerario de la marcha, la Policía instaló un cordón de efectivos policiales que impidió la llegada de esta movilización a su meta[4].

En este sentido, es importante mencionar que la "Ley del Marchódromo" no incluye prohibición alguna sobre manifestaciones frente a la embajada estadounidense y frente a *Mburuvicha Róga*. Aquí, claramente, las autoridades policiales han actuado dando a estas dos instalaciones un estatus similar al del Palacio de Gobierno. Ya en otras ocasiones la policía ha actuado impidiendo manifestaciones frente a éstos y otros edificios[5].

4 Diario La Nación, 28 de marzo de 2007, tapa y pp. 36-37.

5 Ya en 2006 se expresaba que "algunas de las movilizaciones de los gremios de la salud, se han visto dificultadas por la actuación inadecuada de la Policía, que en dos ocasiones no ha permitido que los manifestantes lleguen frente a Mburuvicha Róga...". Gauto Bozzano, Enrique. *Numerosas movilizaciones y acciones ciudadanas a pesar de la persistencia de obstáculos legales.* En *Derechos Humanos en Paraguay 2006*. CODEHUPY, 2006, p. 248.

Diversos sectores organizados sufren represión policial

Ycuá Bolaños[6]

El 5 de diciembre de 2006, el Tribunal de Sentencia del caso Ycuá Bolaños resolvió, por mayoría de sus miembros, que Juan Pío Paiva y Víctor Daniel Paiva, acusados por la Fiscalía por homicidio doloso de casi 400 personas en ocasión del incendio del supermercado Ycuá Bolaños – Botánico el 1 de agosto de 2004, eran responsables de homicidio culposo. En respuesta a esta sentencia, que reducía la expectativa de pena de 25 a 5 años de penitenciaría para los acusados, integrantes de las organizaciones de víctimas, familiares y otras personas afectadas por los hechos, miembros de organizaciones sociales y ciudadanos y ciudadanas en general, expresaron su indignación y repudio, realizando acciones y manifestaciones que se iniciaron en las mismas instalaciones del polideportivo del Comando Logístico, sede del juicio oral y público de este caso. Las acciones de las y los manifestantes prosiguieron con marchas por las calles de Asunción, cierre de calle en la intersección de las avenidas Eusebio Ayala y Choferes del Chaco; y, posteriormente, marcha hasta las inmediaciones de otro local del supermercado Ycuá Bolaños, a metros de la intersección de las avenidas Fernando de la Mora y General Santos. A la altura de dicho supermercado, la marcha se encontró con un fuerte cordón policial, apoyado por carros hidrantes.

Ante la intención de los y las manifestantes de llegar frente al local de dicho supermercado, la policía inició una desmedida represión que terminó con 81 personas detenidas y detenidos (incluyendo varias personas con menos de 18 años de edad)[7] y 53 heridos. La represión policial incluyó golpes con cachiporras, disparos indiscriminados de balines, lanzamiento de piedras y gases lacrimógenos y cercamientos de la policía montada a los y las manifestantes. Efectivos policiales también ingresaron a varias casas a perseguir a participantes que buscaban no sufrir la represión. Además debe destacarse el hecho de que muchos de los policías que tomaron parte en las diversas acciones de represión, no llevaban puestos sus portanombres.

Siguiendo con la descripción de la represión ocurrida, según informaciones proveídas por algunos de los y las dirigentes de las organizaciones de víctimas, los policías tenían la instrucción precisa de lesionar a los dirigentes. Precisamente, uno de ellos recibió disparos de balines a quemarropa, a pesar de no oponer resistencia ni ejercer acción violenta alguna contra efectivos policiales.

¿Qué indica la represión ejecutada en este caso? Obviamente se constata la incapacidad absoluta de la Policía de manejar situaciones críticas en

6 Los datos y hechos descriptos en este punto, se basan en observaciones directas de las movilizaciones por parte del autor de este artículo, en informaciones proveídas por algunos dirigentes de organizaciones de víctimas y de organizaciones miembros de CODEHUPY, y en publicaciones de los siguientes periódicos: Diario Última Hora, tapa y pp. 2, 3, 4, 5 y 8; Diario La Nación, tapa y pp. 3 a 5; Diario Abc color, tapa, contratapa y pp. 2 a 5; Diario Crónica, tapa y pp. 2 a 4; Diario Popular, pp. 5 a 8. Todas las publicaciones son del día 6 de diciembre de 2006.

7 Datos recolectados por la CODEHUPY el mismo día de las acciones de movilización.

manifestaciones ciudadanas. La actuación policial aquí es un claro indicador de cómo el derecho de reunión y manifestación es permanentemente afectado y amenazado en su ejercicio.

Sector salud

En noviembre del año pasado, gremios integrantes de la Federación de Trabajadores de la Salud, conjuntamente con estudiantes de medicina de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y con gremios del Hospital de Clínicas y del Centro Materno Infantil, se manifestaron en varias ocasiones frente al Congreso Nacional para exigir el aumento del presupuesto de salud, de los destinados al Hospital de Clínicas y al Materno Infantil para 2008.

En dicha oportunidad, el Senado realizaba la primera ronda de tratamiento del tema, y dicho cuerpo legislativo rechazó el aumento exigido por los gremios de la salud. Al conocer la decisión, los y las manifestantes buscaron hacer un cordón humano alrededor del Congreso, para impedir la salida de senadores y senadoras; pero la Policía respondió con una violenta represión que dejó a varias personas manifestantes heridas. Los efectivos policiales recurrieron a golpes con cachiporras y disparos con balines de goma[8].

Sintechos

En ocasión de la ya mencionada movilización de sintechos, realizada en marzo de este año, la Policía reprimió fuertemente a manifestantes que intentaron llegar a *Mburuvicha Róga* para exigir sus reivindicaciones al presidente de la República. La represión se inició cuando los y las manifestantes intentaron pasar el ilegal cordón policial que se encontraba en la intersección de las avenidas Mcal. López y República. Dominicana. Hubo alrededor de 30 personas heridas (27 manifestantes y 3 policías)[9].

Cumbre de los Pueblos del Sur

En julio de este año, como parte de la conclusión de la Cumbre de los Pueblos del Sur, realizada en Asunción, en la cual participaron unas 1500 personas de organizaciones de Paraguay, Argentina, Bolivia, Uruguay, Chile y Venezuela, se realizó una marcha que tenía por objetivo llegar hasta la sede de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, que se estaba realizando en un hotel situado en la ciudad de Lambaré. Las personas manifestantes se encontraron con una inusual barrera policial ubicada a unos tres kilómetros del local de la Cumbre de Presidentes. Tras negociaciones impulsadas por dirigentes de la marcha con la Policía, se permitió que la movilización avanzara unos quinientos metros, no sin antes producirse algunos golpes por parte de los efectivos policiales a manifestantes.

8 Diario Abc Digital [En Línea], 30 de noviembre de 2006, disponible: http://www.abc.com.py; Diario Última Hora, 30 de noviembre de 2007 (impreso); Diario La Nación, 30 de noviembre de 2006, tapa.

9 Diario La Nación, 28 de marzo de 2007, tapa y pp. 36 – 37.

Campesinos y campesinas

Respecto al sector campesino, no existen prácticamente diferencias con lo expresado en informes de periodos anteriores. Sigue la práctica por parte de las fuerzas policiales –y en algunos casos con apoyo de militares, y en muchos otros con la venia de agentes fiscales– de proceder en varias ocasiones con violencia excesiva en desalojos y en aperturas de caminos o rutas cerradas por manifestantes campesinos y campesinas.

Derecho a asociación: Estudiantes secundarios sufren impedimentos para organizarse

Una situación que ha sido vista como un impedimento del derecho de asociación en el sector estudiantil, tiene que ver con sucesivos obstáculos impuestos por directivos de colegios privados y estatales para la conformación de centros estudiantiles.

En octubre del año pasado, estudiantes del Colegio Fernando de la Mora (en la ciudad homónima) se movilizaron exigiendo la renuncia del director de dicha institución, Juan Bautista Martínez. Señalaron que el mismo prohíbe que se forme un centro de estudiantes en el colegio, y también lo acusaron de malos manejos administrativos[10].

En la misma ciudad de Fernando de la Mora, los directivos de una institución educativa privada, sistemáticamente han puesto trabas para la constitución del centro de estudiantes. Por un lado, las autoridades de la institución han comunicado a estudiantes con interés en formar el centro que no aprobarán estatuto alguno para la conformación de dicha instancia estudiantil. También les han dicho que la política institucional del colegio no contempla la formación de un centro de estudiantes. Inclusive, algunos y algunas estudiantes, que llevan adelante la iniciativa, han recibido amenazas por parte de los directivos de que les sería cancelada la matrícula en caso de proseguir con sus intenciones de instalar un centro[11].

■ *Recomendaciones*

Con relación al derecho de reunión y manifestación:

- La ley 1066/97 “Del Marchódromo” debe ser derogada, por ser manifiestamente violatoria de este derecho, especialmente las normas establecidas en los artículos 3 y 4. Además, esta ley es aplicada con discrecionalidad y arbitrariedad por parte de la Policía.
- Es urgente y necesario que los efectivos policiales adecuen y modifiquen su modo de intervención en las manifestaciones y movilizaciones públicas, evitando el uso indiscriminado de la violencia y de elementos de disuasión (balines, cachiporras, gases lacrimógenos).

10 Diario Abc Color, 27 de octubre de 2006, p. 28; Diario Popular, 27 de octubre de 2006, p. 4.

11 Esta información fue proveída por un estudiante que integra el grupo de alumnos/as interesados/as en crear el centro de estudiantes. El estudiante pidió no hacer público su nombre y tampoco el nombre del colegio, por temor a ser expulsado.

- Se hace necesario que el Estado actúe, a través de la Policía, con la visión de que la manifestación es un ejercicio libre de un derecho humano, y no un “asunto de seguridad”, ya que resulta claro que la policía actúa en muchas manifestaciones desde esta última perspectiva.
- Los efectivos militares no deben intervenir en manifestación o movilización pública alguna, tal como se sigue dando en el caso de las protagonizadas por organizaciones campesinas.

Con respecto al derecho de asociación:

- Debe modificarse la Ley Orgánica Municipal, para garantizar y promover la autonomía de las organizaciones vecinales.
- El Ministerio de Educación y Cultura debe crear las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho de los y las estudiantes a conformar centros estudiantiles, tal como lo establece el artículo 125 de la Ley General de Educación.
- Es urgente la modificación del artículo 127 de la Ley General de Educación, y de esta forma dejar sin efecto la exigencia de que los estatutos de los centros de estudiantes deben ser aprobados por los directivos de las instituciones educativas. En tal sentido, el primer paso corresponde al Parlamento: sancionar el proyecto de modificación actualmente en estudio, al que se ha hecho referencia en este informe.
- Debe derogarse formalmente el Decreto Nº 11089/42 que, si bien es inconstitucional, las normas que establece aún siguen siendo utilizadas en algunas instituciones educativas.

BIBLIOGRAFÍA

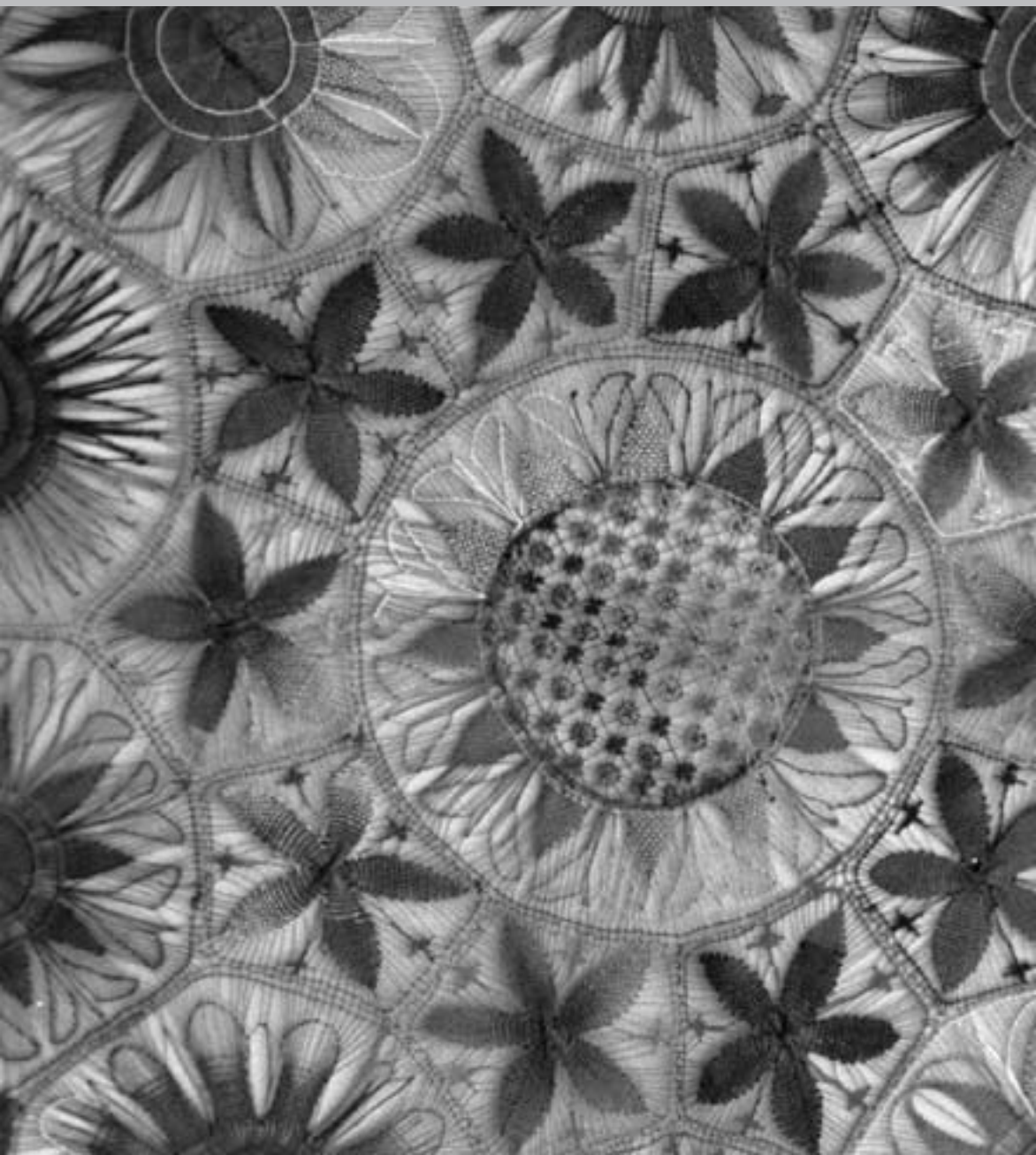
Constitución Nacional. 1992

Ley General de Educación. (Ley 1264/98). 1998

Ley Orgánica Municipal (1294/87). 1987

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. 1976. Ratificado en junio, 1992

Derecho a la igualdad y a la no discriminación



Aún espera ser reglamentada ley contra la discriminación

***Red contra toda forma de discriminación*[1]**

La última Constitución Nacional (1992), refiere claramente que "Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado remomoverá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien (art. 46)*. Más que nunca, el Paraguay cuenta con una Carta que ampara a todos los ciudadanos/as por igual, en cuanto a la no discriminación, en todos los ámbitos de la vida social. Sin embargo, a pesar de que en mayo de este año fue presentado un proyecto de ley que reglamente el articulo 46 de la Constitución Nacional, se sigue aguardando las decisiones al respecto de las instancias parlamentarias correspondientes.*

1 Conformada por Aireana, Amnistía Internacional - Paraguay, Asociación Afroparaguaya Kamba Kua, Centro de Documentación y Estudios (CDE), Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), Cladem Paraguay, Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCh), Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), Coordinadora Nacional para la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CONAPRODIs), Decidamos, Agrupación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Asesinados por razones políticas del Paraguay (FADDAPY), Fundación Vencer, Grupo de Acción Gay Lésbico Transgénero (GAG-LT), Las Ramonas, Grupo Luna Nueva, ParaGay, Tierraviva, UNFPA, UNIFEM; con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas y de la B'nai B'rit.

■ *Antecedentes: El concepto de igualdad en la República.*

El principio de igualdad, empieza a ser reconocido desde los primeros textos fundacionales del Paraguay como país independiente. Es una piedra angular sobre la que se construye el republicanismo, primero, y la democracia, después. No obstante, a lo largo de los años, el concepto de igualdad como derecho y como principio de organización política tuvo significativas modificaciones, tanto en su sentido como en el alcance y la extensión de sus titulares.

La primera mención a la igualdad, se da en las actas y resoluciones del Congreso General del 17 al 20 de junio de 1811, primeros textos legales de la Independencia del Paraguay[2]. En estas resoluciones, quedó establecido el principio de que nadie podía ser obligado a contribuir con las cargas económicas y personales necesarias para el sostenimiento de una comunidad política, sin el correlativo derecho a ser representado en la toma de decisiones colectivas, en pie de igualdad[3]. Este Congreso subrogó en autoridades locales el gobierno de la provincia; abolió las sisas, arbitrios y estancos que gravaban la producción; abolió el servicio militar obligatorio en régimen de milicias y designó un representante para el Congreso General en Buenos Aires, declarando que el Paraguay tenía la voluntad de formar con esa ciudad, y con las demás provincias confederadas, una sociedad basada en los principios de *"justicia, equidad y de igualdad".*

Ya consolidada la República y su independencia, el concepto de igualdad sufre su primera transformación política y legal, pasando a ser un derecho de las personas frente al Estado paraguayo. En la "Ley que establece la administración política de la República del Paraguay", conocida también como Constitución de 1844, se establecía que *"los hombres son de tal manera iguales ante la ley, que ésta, bien sea penal, preceptiva o tuitiva, debe ser una misma para todos, y favorecer igualmente al poderoso que al miserable*" (título X, art. 2). Sin embargo, este concepto de igualdad convivía tranquilamente con la subsistencia de la esclavitud y no se reconocía la igualdad de las mujeres.

---

2 Durante la conquista, los exploradores castellanos que llegaron al Paraguay volvieron aún más complejas las relaciones entre las diferentes etnias de pueblos originarios presentes en el territorio, ya bastante deterioradas por las tensiones raciales. Las etnias guaraníes se aliaron con el poder español para combatir a sus enemigos chaqueños, y a lo largo de toda la historia paraguaya, los criollos y mestizos se han confrontado con las etnias chaqueñas. Pronto los conquistadores sometieron a los pueblos originarios del Paraguay a un sistema de cuasi-esclavitud que la corona española tardó más de dos siglos en abolir: la encomienda. A los y las habitantes del territorio paraguayo se les negó el derecho a la tierra y a la autonomía y fueron víctimas de tratos crueles e inhumanos. Algunos fueron encomendados a las órdenes religiosas, quienes desarrollaron actividades agrícolas mediante la explotación de los pueblos su cargo. Aunque durante las primeras etapas de colonización, los mestizos paraguayos, descendientes de españoles y guaraníes, gozaron de cierta equidad frente a los blancos, pronto reinó en el Paraguay colonial un sistema de castas raciales que privilegiaba a las personas de origen europeo frente a los amerindios, y a los nacidos en la península Ibérica frente a los blancos nacidos en América.

3 El viejo principio "*no taxation without representation*" ("ningún impuesto sin representación"), reivindicado por los independentistas norteamericanos durante el Motín del Té en el puerto de Boston; el cual se constituyó en el impulso inicial de las revoluciones americanas que marcaron el tránsito a la modernidad entre los siglos dieciocho y diecinueve.

En la Constitución liberal de 1870 se establecen las bases de una democracia constitucional, pero sin considerarse concernida aún por la problemática social. El principio de igualdad establecía que: "*La Nación Paraguaya no admite prerrogativas de sangre ni de nacimiento, no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos los habitantes son iguales ante la ley y son admisibles a cualquier empleo sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas*" (art. 26).

Si bien se consagró por primera vez el voto universal, lo que concretamente significó la adquisición de derechos políticos de parte de los varones no propietarios, las leyes continuaron discriminando a las mujeres. Asimismo, la religión oficial era la "cristiana", y de ese credo debía ser quien quisiera ejercer la Presidencia de la República.

En la práctica, esta Constitución quedó de lado desde 1936, tras un golpe militar que desembocó en un periodo de gobiernos militares denominado "nacional-revolucionario". Desde finales de la década del treinta hasta finales de la del cuarenta, se sentaron las bases de un Estado de carácter militarista, antiparlamentario, antidemocrático y en permanente crecimiento, cuyos cargos y servicios públicos fueron administrados con discrecionalidad y discriminación.

El 10 de julio de 1940 (por decreto ley 2242) se promulgó una nueva Carta Magna. A pesar de que en ella se declaraba que el Paraguay adoptaba como sistema de gobierno la democracia representativa, esa misma Constitución diseñó el prototipo del Estado centralista y autoritario que iría a regir en el país durante los siguientes cincuenta y dos años. Establecía un Poder Ejecutivo fuerte, no sometido a reglas de control parlamentario ni judicial. El presidente podía disolver el Parlamento y legislar mediante decretos con fuerza de ley.

La Carta Magna del 40, establecía la igualdad ante la ley en una fórmula similar a la anterior, es decir, en su doble carácter de igualdad ante la ley y como base de la carga pública (art. 33). Sin embargo, las mujeres seguían sin tener derecho al voto y se aseveraba que "*los derechos civiles de la mismas se encontrarán regulados en la ley, atendiendo a la unidad de la familia, la igualdad de la mujer y el hombre y la diversidad de sus respectivas funciones en la sociedad*" (art. 23). A su vez, se consagraba a la religión católica apostólica romana, como religión del Estado, siendo requisito indispensable profesar esta religión para acceder a la Presidencia de la república.

La Constitución de 1967 tuvo un similar planteamiento doctrinario. Fue puesta en vigor para dar apariencia de legalidad a una dictadura militar. Esta normativa otorgaba amplias facultades discrecionales al Poder Ejecutivo, que subordinaba al Poder Judicial y podía gobernar sin el concurso del Congreso. Además, se establecía un estado de sitio sin restricciones ni mecanismos efectivos de control, la irresponsabilidad del presidente –quien no podía ser removido por juicio político– y la reelección presidencial indefinida, luego de la enmienda de 1977.

Esta Constitución establecía la igualdad como base del tributo (art. 47); la igualdad de derechos civiles entre hombres y mujeres con las salvedades que se establezcan *"en la ley, atendiendo a los fines del matrimonio y a la unidad de la familia"* (art. 51) y la igualdad de los partidos políticos (art. 117). En el artículo 54 establecía que "*Los habitantes de la República son iguales ante la ley, sin discriminación alguna; no se admite prerrogativas de sangre ni de nacimiento; no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza*". Sin embargo, la religión oficial del Estado seguía siendo la católica, y era requisito excluyente para ser presidente de la república el profesar esta confesión.

En realidad, las Constituciones regresivas de 1940 y de 1967, no lograron ser instrumentos para la garantía efectiva de derechos humanos contra las discriminaciones y otros graves crímenes de Estado, durante los años que estuvieron en vigencia. A lo largo del régimen dictatorial de Alfredo Stroessner (1954-1989), fueron sistemáticamente perseguidas las minorías étnicas[4], las minorías sexuales, campesinos y campesinas sin tierra y las personas que ejercían la oposición política.

■ *La igualdad y la no discriminación en la Constitución de 1992 y en los intrumentos internacionales vigentes*

Sólo la Constitución Nacional de 1992, con su legitimidad democrática de origen, de ejercicio y de resultado, pudo sentar las bases legales de un Estado Social de Derecho, respetuoso y garante de los derechos humanos y de la no discriminación como principio y derecho universales. Esta Constitución consagró el derecho fundamental a la no discriminación en los siguientes términos:

> *"Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien.*
>
> *Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios"* (art. 46).

Además, el derecho a la no discriminación encuentra varias especificaciones en vinculación con otros derechos fundamentales. En el artículo 88, con relación al derecho al trabajo, se establece que no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales; y que será especialmente amparado el trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales.

En el artículo 73, del derecho a la educación, se consagra entre los fines del sistema educativo *"la eliminación de los contenidos educativos de*

4 La persecución de los Aché es el más conocido. Véase Caso 1802, CIDH, "Pueblo Aché vs Paraguay" http://www.cidh.oas.org/casos/77.sp.htm

carácter discriminatorio". Seguidamente, se enuncia que el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, serán ejercidos *"sin discriminación alguna"*.

Con relación a la libertad de expresión, la Constitución prohíbe la discriminación en la provisión de insumos para la prensa, así como en el acceso al aprovechamiento del espectro electromagnético (arts. 27 y 30). Otras cláusulas de derecho constitucional antidiscriminatorio, garantizan la igualdad ante la ley de hijas e hijos, sin consideración de las circunstancias particulares de su nacimiento y filiación (art. 53). Asimismo, se prevé la adopción de medidas afirmativas para la igualdad de oportunidades en favor de las mujeres (art. 48 y 115, párr. 9) y de las personas con discapacidad (art. 58).

Cabe destacar además que la Constitución de 1992 declaró la aconfesionalidad del Estado paraguayo y eliminó el requisito de profesar la fe católica para el ejercicio del cargo de presidente de la república.

Estas disposiciones constitucionales, son concordantes con el derecho a la no discriminación, consagrado en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Paraguay[5], y con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativos a la no discriminación en el mundo del trabajo.

Entre estos instrumentos, destacan aquellos cuyo carácter es específicamente antidiscriminatorio:

- La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés), ratificada por el Paraguay a través de la Ley 1215/86;
- La Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, ratificada por Ley 2128/03;
- La Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, ley 1925/02;
- El Convenio 100 de la OIT sobre la Igualdad de Remuneración, Ley 925/64;
- El Convenio 111 de la OIT sobre la Discriminación en el empleo y la ocupación, Ley 1154/66;
- El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes, Ley 234/93.

A su vez, los instrumentos más importantes de derechos humanos ratificados por el Paraguay contienen cláusulas antidiscriminatorias, a saber: la Convención Americana de Derechos Humanos (ley 1/89, art. 1, 17.4, 17.5 y 24); el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – "Protocolo de San Salvador" (ley 1040/97, en sus art. 3, 13.3.e,

5 La mayor parte de los mismos fue ratificada luego de la caída de la dictadura militar en 1989.

16 y 18); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ley 5/92, en sus art. 2.1, 3, 14.1, 23.4, 24, 25, 26 y 27); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Pidesc (Ley 4/92, en sus art. 2.2, 3 y 10.3), y la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley 57/90, en su art. 2).

■ *Artículo 46 de la Constitución, sin reglamentar*

Esta consagración constitucional y legal del derecho de no ser discriminado/a, supone importantes dimensiones. En primer término, establece de un modo claro que el principio de igualdad ante la ley no significa sólo la igual aplicación de la misma en un sentido formal y abstracto, a todas las personas de la misma manera, sin consideración de las profundas desigualdades de hecho que existen entre los sujetos y que hacen que las oportunidades no sean las mismas para todos y todas. El principio contenido en el artículo 46 y en los instrumentos internacionales concordantes, garantiza el reconocimiento de las desigualdades subjetivas a la hora de aplicar la ley, y protege las diferencias e identidades diversas que se dan en la sociedad, en términos de que la igualdad no signifique homogeneización.

A su vez, este mandato exige del Estado acciones positivas, medidas y políticas que eliminen los factores y circunstancias que en la práctica contribuyen a que se mantengan las discriminaciones.

La prohibición constitucional de discriminación, no cuenta con una legislación reglamentaria específica que establezca garantías de justiciabilidad y de sanción en casos de incumplimiento. A pesar de que el principio de no discriminación debe ser transversal a toda la legislación y a toda política pública o intervención institucional del Estado, es de fundamental importancia que exista una legislación específica que defina el concepto de discriminación, que señale claramente qué conductas son consideradas discriminatorias, los motivos por los cuales está prohibido discriminar, los mecanismos de sanción y reparación de las discriminaciones, las competencias institucionales y las acciones a tomar para remover los obstáculos e impedir los factores que mantienen las discriminaciones existentes en el Paraguay.

Un examen de la legislación paraguaya, nos muestra que la recepción de estas cláusulas antidiscriminatorias ha sido insuficiente. Existen marcados ámbitos de indefensión en áreas sumamente sensibles a la discriminación, como el acceso a la salud, la educación, el empleo, la seguridad social o la vivienda; o frente a colectivos particularmente vulnerables a la exclusión y al no reconocimiento, como las mujeres de todas las edades, los niños y adolescentes, las minorías raciales nacionales, las minorías lingüísticas, las personas con discapacidad, las personas con opción sexual diferente a la heterosexual o las personas que conviven con el VIH. En el sector público, es aún frecuente la discriminación por afiliación política.

En sus Observaciones finales al Paraguay, en 2005, el Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer lamentó que la legislación

interna paraguaya careciera de una definición legal de la discriminación contra la mujer, concordante con el artículo 1 de la Cedaw y que, en consecuencia, estableciera una sanción contra la discriminación. El Comité recomendó que el Estado paraguayo adoptara medidas de carácter urgente en el ámbito legislativo para subsanar este vacío[6].

En general, como consecuencia de este vacío legal, los actos discriminatorios de diferente naturaleza, cometidos tanto por actores privados como por funcionarios públicos, quedan impunes, y las víctimas no son restituidas en sus derechos. Así como no existen garantías legales de protección, tampoco existen buenas prácticas que se encuentren generalizadas en la administración pública en materia de atención no discriminatoria a usuarios y usuarias de servicios públicos.

Estos argumentos evidencian la necesidad de contar con una normativa contra toda forma de discriminación, que arbitre procedimientos idóneos y efectivos de denuncia, y potestades precisas para que los poderes públicos puedan restituir a las víctimas de discriminación en sus derechos conculcados, disponer medidas adecuadas de reparación e imponer las sanciones pertinentes a los victimarios.

■ *La Red contra toda forma de discriminación*

En 2007 se conformó la Red contra toda forma de discriminación, a la que se integraron organizaciones de derechos humanos, de pueblos indígenas, de feministas, de indigenistas, de afrodescendientes, de gays, de lesbianas, de personas que viven con VIH, junto a coordinaciones por los derechos de la infancia, de las mujeres, de las personas con discapacidad y agencias del sistema de las Naciones Unidas. Esta red estuvo antecedida por más de cuatro años de trabajo participativo, pluralista y de investigación[7].

El 16 de mayo de 2007 la Red contra toda forma de Discriminación, en un acto público, entregó a la presidenta de la Comisión de Equidad Género y Desarrollo Social, Mirtha Vergara de Franco, el Anteproyeco de ley contra toda forma de Discriminación, que reglamenta el artículo 46 de la Constitución Nacional. El mismo fue presentado al Senado el 24 de mayo, por los senadores Miguel Abdón Saguier y Carlos Filizzola, ambos integrantes de la referida comisión. El pleno del Senado remitió el proyecto a las comisiones de Legislación, codificación, justicia y trabajo; Asuntos constitucionales, defensa nacional y fuerza pública; Derechos humanos; y Equidad, género y desarrollo Social. Estas comisiones deben dar sus dictámenes para que luego la ley sea tratada por el Senado.

6 Cf. CEDAW/C/PAR/CC/3-5, 15 de febrero de 2005, párrs. 20-21.

7 En 2003, la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social del Senado, el CDE y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) firmaron por tres años el Convenio por la No Discriminación, acuerdo al que más tarde se sumarían las comisiones de Equidad Social y Género y la de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados. Así se inició un proceso participativo, que incluyó aportes teóricos recopilados en documentos y libros, foros ciudadanos, materiales de difusión, consulta con especialistas, la redacción del borrador del anteproyecto y el afinamiento del mismo con organizaciones que venían luchando contra formas específicas de discriminación en el Paraguay (*Joparé*, Publicación del UNFPA, Año 6, número 24, abril 2006).

■ *El proyecto de ley contra toda forma de discriminación*[8]

Sintéticamente, el proyecto incluye principios generales, definiciones y sistemas y mecanismos de aplicación de la ley.

1. Principios generales
En el primer capítulo se establecen las nociones básicas fundamentales, relacionadas con el objeto y naturaleza de la legislación, su ámbito de aplicación, normas de interpretación y de solución en caso de duda, disponiendo siempre el principio de preeminencia de la norma más favorable a la tutela de la víctima de la discriminación.
2. Definiciones
En el siguiente capítulo se establece el concepto de discriminación que se adoptará, aplicando las definiciones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos citados. El artículo 6º define a la discriminación de la siguiente manera: *"A los fines de la presente Ley, 'discriminación' es toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se establezca por motivos de raza, color, linaje, origen nacional, origen étnico, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, incluida la afiliación a un partido o movimiento político, origen social, posición económica, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, estado civil, nacimiento, filiación, estado de salud, discapacidad, aspecto físico o cualquier otra condición social, que tenga por propósito o resultado menoscabar, impedir o anular el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos, libertades y garantías reconocidos a todas las personas en la Constitución, en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por la República del Paraguay o en la legislación nacional, así como en cualquier otra esfera de la vida pública".* Se enumeran, además, del modo más amplio y comprehensivo, los grupos protegidos contra actos discriminatorios y cuáles son las situaciones específicas típicas que se considerarán discriminación, tanto en el ámbito laboral público como en el privado; en el campo educativo, en el de la salud, y en toda otra circunstancia de discriminación. También incluyen las diferencias de trato que existen en la legislación y las prácticas de las instituciones que son legítimas y razonables y no pueden ser consideradas discriminatorias.

8 El anteproyecto de ley puede descargarse de http://www.cde.org.py/www/documentacion/publicaciones/otras_pub/AnteproyectodeleyDiscriminacion.pdf

3. Sistemas y mecanismos de aplicación de la ley

El proyecto avanza en la configuración de dos modelos de aplicación de la legislación antidiscriminatoria paraguaya, definiendo modelos institucionales de control administrativo; y régimen de sanciones y garantías de tutela judicial en el sentido de dotar al derecho a la no discriminación del mayor margen de protección posible, pero garantizando una amplia variedad de alternativas para sancionar las conductas discriminatorias.

En este sentido, se establecen facultades específicas para la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo. Se tipifican hechos punibles contra la igualdad de las personas.

A su vez, se define la discriminación practicada por un funcionario público o una funcionaria pública, como falta grave; y la discriminación cometida por un magistrado judicial en el ejercicio de sus funciones, como causal de su enjuiciamiento y remoción.

El proyecto de ley reconoce expresamente, que las víctimas de discriminación se encuentran legitimadas para interponer acciones de amparo e inconstitucionalidad, sin perjuicio de las demás acciones administrativas y penales correspondientes.

Concierne ahora a las autoridades del Legislativo y el Ejecutivo, abocarse al estudio, sanción y promulgación del proyecto de ley mencionado, a fin de llenar el vacío jurídico existente en el Paraguay; vacío cuya consecuencia se traduce en la negación y exclusión de importantes sectores de la población en el uso y goce de sus derechos más elementales.

Adecuación de la legislación paraguaya al Principio de igualdad y no discriminación

Milena Pereira Fukuoka

■ *Avances y obstáculos aún existentes*

Los derechos a la no discriminación, a la igualdad ante la ley, y a la igual protección de la ley, consagrados en la Constitución Nacional de 1992 y en diversos instrumentos de derechos humanos ratificados por el Paraguay, obligan al Estado a garantizar a las personas que se encuentran en su territorio y bajo su jurisdicción, el mismo reconocimiento y protección de sus derechos fundamentales. Esta obligación estatal implica, tanto la abstención de realizar actos discriminatorios, como el deber de adoptar medidas positivas para revertir las situaciones discriminatorias existentes en la sociedad.

Entre las formas de discriminación, suelen distinguirse las denominadas *de jure* o legales, y las *de facto* o de hecho. Un deber primario del Estado, es el de no dictar normas jurídicas cuyo objeto o resultado sea el de establecer distinciones injustas, es decir, sin motivos razonables, objetivos y legítimos. A su vez, el Estado debe adecuar su legislación vigente al principio de igualdad, derogando aquellas disposiciones que establecen diferenciaciones prohibidas, es decir, discriminatorias.

Como ya se ha expresado en la introducción, dentro del ordenamiento jurídico paraguayo, aún existe un amplio vacío en relación a garantizar efectivamente el derecho a la igualdad, de ahí la necesidad de contar con una legislación específica. En este artículo, se expondrán algunos de los avances más significativos que se han dado en la modificación de normas legales discriminatorias, a partir de la vigencia de la Constitución Nacional de 1992, y algunas de las principales normas jurídicas que aún vulneran el derecho a la igualdad de diferentes sectores de la sociedad y que, por tanto, deben ser modificadas y adecuadas a los preceptos de igualdad y no discriminación.

Los siguientes artículos introducen una perspectiva sobre los casos concretos y las situaciones específicas en que los derechos de estos grupos, sectores y colectivos están siendo vulnerados por prácticas discriminatorias.

El derecho a la igualdad ante la ley de las mujeres

Los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, ratificados por el Estado paraguayo y señalados en la introducción de este capítulo[1], han servido de base y fuente inspiradora para la adecuación de aquellas leyes que eran claramente discriminatorias hacia las mujeres; y si bien los avances han sido significativos, aún persisten algunas leyes que discriminan a las mujeres en razón de su sexo.

1 Específicamente, en cuanto a La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), ratificada por el Paraguay a través de la Ley 1215/86; la El Convenio 100 de la OIT Sobre Igualdad de Remuneración, Ley 925/64; El Convenio 111 de la OIT Sobre la Discriminación en el empleo y la ocupación, Ley 1154/66; Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer, Ley 54 /90. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), Ley 605 del 21 de junio de 1995.

Entre los principales avances legislativos, se debe destacar la reforma parcial del Código Civil paraguayo a través de la Ley 1/92, que contempló la igualdad de derechos y responsabilidades en el matrimonio, en el sostenimiento del hogar y en el cuidado de las hijas/os; y en la fijación del domicilio conyugal, la posibilidad de ejercer libremente cualquier actividad económica, el uso optativo del apellido marital, la opción del orden de los apellidos materno o paterno para hijas e hijos (siendo para la Ley 1183/86 obligatorio el uso inicial del apellido paterno), así como la igualdad en el manejo y disposición de los bienes.

La sanción de la Ley 1600/00 ha constituido un avance en la lucha por la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer, conquistada por el movimiento feminista, liderado por la Coordinación de Mujeres del Paraguay. Esta normativa vigente posibilita a los juzgados de paz de cualquier distrito de la República, adoptar medidas de urgencia para proteger a las víctimas, quienes no requieren de patrocinio de abogado para impulsar la acción; los establecimientos de salud deben atender a las víctimas y expedirle el diagnóstico correspondiente; y la policía recibir la denuncia, auxiliar a la víctima y aprehender al agresor.

En el ámbito laboral, el Código del Trabajo Ley 213/93, consagró la igualdad de derechos y obligaciones entre mujeres y hombres, la protección de las trabajadoras embarazadas y madres de lactantes, la nulidad de las cláusulas que fijen salarios menores en consideración al sexo, y trabajos insalubres o peligrosos para mujeres.

En relación al régimen de jubilaciones y pensiones del Instituto de Previsión Social (IPS), con la Ley 2263/03 se posibilita también a las mujeres trabajadoras extender los beneficios a sus cónyuges o concubinos. Sin embargo, pese al importante avance legislativo, en virtud de una reglamentación administrativa, se exige para acceder a estos beneficios que los cónyuges o concubinos varones se encuentren desempleados y presenten declaración de insolvencia expedida por la Justicia de Paz Letrada; requisito no exigido para las esposas o concubinas, lo que muestra la persistencia de la discriminación de sexo en la “letra chica” de las instituciones manejadas por el Estado paraguayo, ya que un reglamento se permite contradecir a instrumentos jurídicos de mucho mayor jerarquía.

El Estatuto Agrario (Ley 1893/02) brinda un marco de protección a las mujeres jefas de hogar, a quienes se las considera como beneficiarias prioritarias de la reforma agraria; aunque no existen políticas públicas destinadas a hacer efectivo el goce y ejercicio pleno de estos derechos.

Sin embargo, es de destacar que aún se mantienen discriminaciones explícitas hacia las mujeres. El Código Civil fue reformado para dar nuevamente preferencia al padre respecto a la madre para determinar el orden de los apellidos de los hijos/as; limita el derecho de las mujeres casadas al no permitirles recibir donaciones sin autorización del esposo o venia judicial; establece desventajas para las madres solteras y/o en uniones de hecho, así como para las hijas e hijos extramatrimoniales, quienes deben interponer una demanda para probar la paternidad cuando ésta no es re-

conocida, pero en el caso de hijas e hijos matrimoniales se presume automáticamente la paternidad del padre[2].

En el ámbito del trabajo, el Código Laboral establece una grave discriminación legal hacia el trabajo doméstico remunerado, admitiendo que el pago en efectivo pueda ser sólo del 40 % del salario mínimo establecido para los otros trabajadoras/es dependientes; la jornada diaria es de 12 horas, se puede "convenir" la renuncia del derecho al descanso semanal; régimen de preaviso muy desfavorable en relación al general; sin derecho al pago acrecido de horas extras; a la estabilidad laboral, y por ende, a la doble indemnización. Conforme la Ley 1.085/65 hasta hoy, sólo tienen derecho al seguro social del Instituto de Previsión Social (IPS) las trabajadoras domésticas de la capital. En cuanto a las trabajadoras aseguradas, la Ley 98/92 establece que el personal del servicio doméstico sólo se encuentra cubierto por los riesgos de accidente, enfermedad y maternidad, siendo excluidas expresamente del derecho a la jubilación y otras contingencias de largo plazo. La discriminación legal del trabajo doméstico, implica una discriminación basada en el sexo, dado que esta forma de empleo ocupa casi exclusivamente a mujeres (con tasas de feminidad superiores al 90%).

A su vez, el Código Penal mantiene una legislación indebidamente restrictiva respecto al aborto, causante de un gran número de muertes de mujeres; además juzga la dignidad de las mujeres por su estado civil, considerando una deshonra el embarazo extramatrimonial. La tipificación de la violencia intrafamiliar no se adecua a las definiciones de la Convención de Belem do Pará, lo que implica una inadecuada protección legal para las víctimas de este hecho punible. En los delitos contra la autonomía sexual, se incluye como factor atenuante la relación de la víctima con el autor, cuando la existencia de una relación de autoridad, de desigualdad, de dependencia afectiva o de confianza constituye un agravante por el agregado del abuso de poder o de la confianza. Asimismo, la dosimetría penal tiene un sesgo de género al fijar para los delitos contra la integridad personal o autonomía sexual penalizaciones menores que para los delitos económicos como el robo.

Al mismo tiempo, se registran avances importantes como la ratificación del Convenio 156 de la OIT, sobre Trabajadores con responsabilidades familiares, producida el 22 de octubre de este año (Ley 3338/07).

El derecho a la igualdad ante la ley de las Personas con discapacidad

La Constitución Nacional paraguaya, ha reconocido en su artículo 6 que los impedimentos que genera la discapacidad son factores condicionantes que el Estado debe reconocer al tiempo de desarrollar planes y políticas para promover la calidad de vida de las personas. A su vez, en el artículo 58 consagra expresamente *los derechos de las personas excepcionales* a la atención de su salud, educación, recreación y formación profesional para una plena integración social. Seguidamente establece que "*el Estado*

2 (CODEHUPY: 2006, 77-78)

organizará una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, a quienes prestará el cuidado especializado que requieran. Se les reconocerá el disfrute de los derechos que ésta Constitución otorga a todos los habitantes de la República, en igualdad de oportunidades, a fin de compensar sus desventajas".

Por Ley 1925/02, el Paraguay ha ratificado la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, que establece las obligaciones de los Estados-parte de adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

El Código de la Niñez y de la Adolescencia Ley 1680/2001, contiene varias normas relativas a garantizar los derechos de niños/as y adolescentes con necesidades especiales. En ese sentido, se reconocen las necesidades educativas especiales de los niños, niñas o adolescentes con discapacidad física, intelectual o emocional, y el derecho de los mismos "*a recibir cuidados y atención adecuada, inmediatos y continuos, que contemplen estimulación temprana y tratamiento educativo especializado, tendiente a su rehabilitación e integración social y laboral, que le permita valerse por si mismos y participar de la vida en su comunidad en condiciones de igualdad y dignidad. En ningún caso se permitirá la discriminación o el aislamiento de los afectados".* Contempla, igualmente, el derecho a la atención y rehabilitación obligatoria de niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales, siendo obligación del padre, la madre, el tutor o el responsable acompañarlos/as cuantas veces resulte necesario a los institutos habilitados para prestarles servicios de atención y rehabilitación adecuados (art. 23). Los y las adolescentes con necesidades especiales no podrán ser discriminados laboral ni salarialmente. La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia impulsará programas de incentivos para promover la contratación de adolescentes con discapacidad (art. 62).

En el año 2004 fue dictada la Ley 2479 que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas, mediante la obligación de incorporar y mantener personas con discapacidad en un porcentaje no menor al dos por ciento del total de funcionarios y funcionarias en la administración central, los entes descentralizados, las gobernaciones y municipalidades. Cabe destacar que diversas organizaciones de y para personas con discapacidad, han trabajado con la Secretaría de la Función Pública en proyectos de implementación, reglamentación y modificación de la Ley 2.479, desde noviembre de 2006 hasta septiembre de 2007, con el fin de tornar más eficaz su aplicación, así como otorgar mayores garantías de acceso y permanencia en el empleo a las personas con discapacidad (PCD). En relación a la legislación específica, se dictó en 1990 la Ley 122 que establece derechos y privilegios para los impedidos; con un enfoque aún de preferencia y privilegios

hacia este colectivo humano, y no desde una perspectiva de los derechos que les conciernen.

A su vez, las institucionales estatales creadas para brindar asistencia a PCD son: el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (INPRO), creado por Ley 780/79; y la Dirección de Beneficencia y ayuda social (DIBEN), creada por Ley 19/89[3]. Las mismas no han logrado garantizar una atención adecuada a las personas con discapacidad, teniendo un carácter asistencialista y deficitario, incluso desde ese enfoque.

Se debe mencionar que el art. 79 del Código del Trabajo vigente, dispone que la incapacidad sobreviniente es una causal de terminación del contrato de trabajo, sin responsabilidad para las partes; lo que deja en una situación de total desprotección a las personas trabajadoras no inscriptas en el IPS, o aquellas cuyo seguro social no cubre contingencias de largo plazo.

La Ley 1/92 establece entre las personas que no pueden contraer matrimonio (art. 17) "*inc. 5) Los sordomudos, ciegos-sordos y ciego-mudos que no puedan expresar su voluntad de manera indubitable";* dejando a criterio de quien aplica la ley determinar en qué casos se considera expresada la voluntad en forma indubitable y en qué casos no, lo que coloca a estas personas en una situación de inseguridad jurídica respecto a su derecho a contraer matrimonio.

El 12 de noviembre, el Senado sancionó la Ley 3365/07 que exonera a las personas con discapacidad visual del pago del pasaje en el transporte terrestre.

El derecho a la igualdad ante la ley de las personas migrantes

La situación de las personas migrantes en el extranjero suele ser de vulnerabilidad, como ha sido reconocido por la Comisión de Derechos Humanos de las NN.UU.: "*la situación de vulnerabilidad en que se encuentran a menudo los migrantes, debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de las diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para el regreso de los migrantes que no poseen documentos o que se encuentran en una situación irregular a sus Estados de origen (…)".* En ese sentido, han generado preocupación las manifestaciones de racismo, xenofobia y otras formas de discriminación y trato inhumano y degradante contra los migrantes en diferentes partes del mundo[4]. A su vez, uno de los principales ámbitos de discriminación hacia las personas migrantes es el laboral. Se entiende por "*trabajador migra-*

3 "Art. 2º.- *La DIBEN tiene por objeto principal satisfacer las necesidades humanas de los sectores de la población carentes de medios económicos suficientes, a cuyo efecto queda facultada a obtener y administrar bienes y servicios de conformidad con esta Ley*". "*Art. 3º Son facultades de esta Entidad: d) Prestar asistencia a la niñez, a la vejez y a las personas excepcionales".*

4 Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1999: Derechos humanos de los migrantes. Resolución 44. 27 de abril.

torio" a "*toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional"*[5].

La Constitución Nacional establece en el artículo 47 las garantías básicas de igualdad para todos los habitantes de la República, sin excepciones. En el artículo 86, consagra el derecho al trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La única distinción que prevé la Constitución de 1992 en relación al carácter de nacional o no de las personas, además de las relativas a derechos políticos y acceso a cargos de representación popular, es la establecida en la norma relativa a las políticas de pleno empleo que debe promover el Estado, en las que se dará preferencia al trabajador nacional (art. 87).

El Paraguay ha suscrito la "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares" en fecha 13 de setiembre de 2000[6]. Dicho instrumento jurídico aún no ha sido ratificado, pero ya ha obtenido media sanción de la Cámara de Senadores. La Convención apunta a la protección de los derechos de los trabajadores migratorios; y prevenir las condiciones inhumanas de vida y de trabajo, el abuso físico y sexual y otro tipo de tratamientos degradantes.

Se encuentra vigente en el país la Ley 978/96 de Migraciones, que tiene por objeto regular "*la migración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales, a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere, estableciendo la organización encargada de ejecutar la política migratoria nacional y aplicar las disposiciones de esta ley" (art. 1).* En tal sentido, crea la Dirección General de Migraciones, ente encargado de ejecutar la política migratoria nacional. Las principales críticas a esta normativa, tienen que ver con la situación de preferencia que se otorga *a inmigrantes extranjeros con capital (en todos los incisos del artículo 2 y en el artículo 7),* así como a la exigencia para la admisión como residentes permanentes o temporarios de certificado o constancia de solvencia económica. Es decir, que se admitiría solamente a inmigrantes con capital.

El derecho a la igualdad ante la ley de las personas que viven con VIH y SIDA

El derecho a la igualdad establecido en la Constitución Nacional, exige, como ya se ha mencionado, que cualquier diferencia de trato se funde en motivos razonables y objetivos, que persiga un fin legítimo, sea congruente con el conjunto de derechos fundamentales y no tenga efectos injustificables respecto de otro grupo[7].

5 Artículo 2, inciso 1) de la "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares".

6 Dicha Convención fue adoptada por Resolución 45/158 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, en fecha 18 de diciembre de 1990.

7 Valiente, Hugo (2005): *Se necesita muchacha sin… derechos.* Las leyes sobre trabajo doméstico remunerado en Paraguay. En: *Trabajo Doméstico Remunerado en Paraguay.* Organización Internacional del Trabajo (OIT), Asunción.

En el caso de las personas que viven con VIH y SIDA, la ley establece restricciones a las mismas, así como medidas de carácter especial que pueden tomarse respecto a sus datos, justificando esas diferenciaciones en la protección del derecho a la salud de la colectividad. Estas diferenciaciones se encuentran previstas esencialmente en la Ley 102/91 "*Que establece normas sobre control y prevención del síndrome de inmunodeficiencia adquirida SIDA*". Esta normativa ha sido identificada por organizaciones de derechos humanos como una ley que discrimina y estigmatiza a las personas que viven, conviven o pueden ser consideradas como "potenciales" para vivir con VIH y SIDA. Así, aunque se consigna que *"Queda prohibida la discriminación, de cualquier naturaleza, respecto de las personas portadoras del VIH y enfermas del SIDA, siempre que observen conductas exentas de riesgos de transmisión comprobada"* (art. 30), la propia ley califica a la "*infección causada por la VIH (Virus de la Inmuno Deficiencia Humana) y el Síndrome Adquirido SIDA como enfermedad infecto contagiosa de notificación obligatoria".* Datos científicamente comprobados revelan que el virus del VIH no es una enfermedad contagiosa. Como bien señala la OIT: "*por tanto, es de carácter privado, confidencial, y nadie está obligado a proporcionar informe sobre su estado serológico en el lugar de trabajo*"[8].

La declaración de enfermedad infecto contagiosa por la propia ley, tiene diversas consecuencias para las personas que viven con VIH y SIDA (PVVS). Algunas previstas en la ley 102, como la obligación de notificación obligatoria de todos los laboratorios del país al laboratorio central de referencia del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, de todo resultado positivo de las pruebas anti VIH (artículo 4).

A su vez, el Código del Trabajo prevé entre las causas justificadas de terminación del contrato por voluntad unilateral de la parte empleadora, la comprobación en el trabajador o la trabajadora de enfermedad infectocontagiosa, siempre que le incapacite permanentemente para el cumplimiento de las tareas contratadas o constituya un peligro para terceras personas (artículo 81 inciso u).

Entre las causas justificadas de terminación del contrato por voluntad unilateral del trabajador y la trabajadora está la enfermedad contagiosa del empleador o la empleadora, de algún miembro de su familia o de su representante en la dirección de los trabajos, así como la de otro trabajador u otra trabajadora que comparta el establecimiento laboral, siempre que el saliente deba permanecer en contacto inmediato con la persona enferma (artículo 84 inciso j).

Esto sin dudas afecta a las PVVS, quienes están inmersas en estas causales, sin que las mismas sean justificadas. A su vez, esta declaración refuerza los mitos y errores existentes en relación a las formas de transmisión del VIH, lo que promovería las situaciones de discriminación en diver-

8 Recomendaciones y prácticas de OIT sobre protección de los datos personales de los trabajadores. 1997.

sos ámbitos, como el educativo, pese a las garantías de no discriminación previstas en la Ley General de Educación 1264/98 (artículos 1, 2, 3)

Otra crítica que se hace a la Ley 102 es la relativa a los grupos considerados como de mayor riesgo: "*homosexuales, bisexuales, heterosexuales promiscuos, meretrices, proxenetas, drogadictos intravenosos, politrasfundidos, población carcelaria, niños, jóvenes de la calle y todo otro grupo así considerado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social"* (art. 8). Es importante resaltar que organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos, se encuentran trabajando en una propuesta de reforma de esta ley, con el objeto de reorientarla de una perspectiva inquisidora a una perspectiva proactiva en la defensa de la calidad de vida de las PVVS[9].

El derecho a la igualdad ante la ley de personas gays, lesbianas y transgéneros

Entre los factores de discriminación, uno de los que mayores diferenciaciones legales aún soporta, es aquella fundada en motivos de opción, orientación, preferencia o identidad sexual.

La misma Constitución Nacional, pese a establecer que no se admiten discriminaciones, define al matrimonio y a las uniones de hecho como uniones estables entre el hombre y la mujer (art. 49), excluyendo de esta forma a las uniones de dos hombres o de dos mujeres. Aunque reconoce "*que toda persona tiene derecho a constituir familia*", sin embargo el concepto citado limita este derecho a las personas heterosexuales (art. 50). Otra discriminación referente a los derechos de familia, se encuentra en el Código Civil, en los artículos que regulan al matrimonio y las uniones de hecho, que estipulan la prohibición de que el matrimonio se dé entre personas del mismo sexo (art. 140, inc. g) y plantean como causal de nulidad del matrimonio el que se haya contraído entre personas del mismo sexo (art. 149). Las prohibiciones expresas y el vacío legal existente en temas de familias homosexuales, ocasionan que las mismas queden fuera de los distintos planes y políticas públicas del gobierno, y a que las parejas homosexuales no puedan acceder a ciertos beneficios y derechos, como son los del seguro médico, la herencia, etc.

Un ejemplo de las políticas que excluyen a este tipo de parejas son las de acceso a la vivienda, debido a que uno de los requisitos que presenta el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) es el de estar casados o mantener una relación estable que pueda considerarse una unión de hecho. Otra de las políticas a las que no se tiene acceso es a la instituida por la ley 1.600 "contra la violencia doméstica", que establece medidas urgentes de protección a víctimas de maltrato; pero su alcance se da sólo entre personas con vínculo familiar, por ende, las parejas homosexuales quedarían fuera del alcance de esta ley. El Código Penal tipifica: *"El que, en el ámbito*

9 En el Congreso Nacional se encuentra presentada y en estudio una propuesta que modifica la Ley 102/91, denominada "proyecto Chiola-Morínigo". De acuerdo a organizaciones de derechos humanos y sociales que trabajan sobre VIH y SIDA, el proyecto tampoco reuniría los requerimientos necesarios para garantizar la no discriminación y una calidad de vida digna para PVVS.

familiar, habitualmente ejerciera violencia física sobre otro con quien conviva, será castigado con multa" (art. 229). Al establecer *con quien conviva* y no aclarar el grado de familiaridad, abriría una posibilidad de atención a casos de violencia intrafamiliar de gays o lesbianas. Sin embargo, esta es sólo una interpretación posible.

Otras disposiciones legales discriminatorias están contenidas en el Código Penal. En su forma actual, el estupro y los actos homosexuales de personas adultas con niños, niñas o adolescentes se expresan de la siguiente manera: *"el hombre que por medio de la persuasión lograra realizar el coito extramarital con una mujer de catorce a dieciséis años, será castigado con pena de multa"* y *"cuando el autor sea menor de dieciocho años se podrá prescindir de la pena"* (art. 137), en tanto, *"el que siendo mayor de edad realizara actos sexuales con una persona del mismo sexo, menor de dieciséis años, será castigado con pena privativa de libertad de dos años o con multa*" (art. 138). Esta redacción establece una doble discriminación: el artículo 138 castiga sólo al hombre que persuadiera a una adolescente o una niña y no así a la mujer que pudiera persuadir a un niño o un adolescente, por lo que podría operar una discriminación de sexo; por otra parte, al relacionar ambos artículos, en el caso de estupro, la pena es sólo de multa, en cambio cuando los actos sean homosexuales, los castigos llegan a penas privativas de libertad de hasta dos años, lo cual denota una clara discriminación por razones de orientación sexual.

Lejos de modificar esta ley de manera a corregir esta situación de injusticia – denunciada desde hace varios años en este informe – la propuesta de cambio hecha por la Comisión Nacional de Modificación de las Leyes del Sistema Penal, demostraba un ánimo de retroceso, desconociendo la Constitución Nacional y los tratados internacionales de no discriminación[10].

El derecho a la no discriminación de los pueblos indígenas

La Constitución Nacional de 1992 representó un importante avance en relación al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el Paraguay. El capítulo V reconoce a los mismos el derecho a la identidad étnica, a la propiedad comunitaria, a la participación, la educación y la asistencia; siempre desde el reconocimiento y respeto de sus peculiaridades culturales y sus usos consuetudinarios (art. 62 al 67)

A su vez, el Estado paraguayo ha ratificado el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) [11]. En virtud de este convenio, el Estado está obligado a asumir con la participación de los pueblos interesados, la responsabilidad de desarrollar acciones para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto a su integridad: deberán adoptarse medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, sus

10 La propuesta planteada por dicha Comisión era la siguiente: "**Artículo 138:** El que siendo mayor de edad realizara actos sexuales con una persona del mismo sexo, menor de dieciséis años, será castigado con pena privativa de libertad de **hasta cinco años o con multa**". Esta modificación fue planteada por la Cámara de Diputados y rechazada por la Cámara de Senadores, que se ratificó con la propuesta original.

11 Ley 234/93.

bienes, su trabajo, su cultura y su medio ambiente; los pueblos indígenas deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculo o discriminación; no deberá utilizarse ninguna forma de fuerza o coacción que viole estos derechos y libertades; desde el gobierno, se deberá consultar a los pueblos interesados cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente y establecer los medios a través de los cuales puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y otros organismos.

Además, el convenio remarca la importancia de garantizar el derecho a la tierra, e incluye otros aspectos como la contratación y condiciones de empleo, formación profesional, promoción de la artesanía e industrias rurales, seguridad social y salud, educación, contactos y cooperación a través de las fronteras[12].

Cabe mencionar además, la recientemente aprobada "*Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas"*, del 13 de septiembre de 2007, resultado de más de 22 años de elaboraciones y debates[13]. La Declaración establece un marco universal de estándares mínimos para la dignidad, bienestar y derechos de los pueblos indígenas del mundo; condena la discriminación contra los pueblos indígenas y promueve su plena y efectiva participación en todos los asuntos que les atañen.

Es evidente que en el Paraguay no se han desarrollado órganos institucionales que garanticen a los pueblos indígenas el pleno respeto a sus derechos, adecuadamente protegidos por la legislación, pero sumamente vulnerados en la práctica. Por ello, muchas personas y comunidades indígenas siguen siendo objeto de discriminaciones y exclusiones en razón de su origen étnico, cultura, lengua; lo que las lleva a vivir muchas veces en condiciones de extrema vulneración a sus derechos humanos fundamentales.

■ *Necesidad de modificar normas jurídicas discriminatorias*

Si bien, esta exposición no es exhaustiva, brinda una aproximación en relación a los desafíos, aún existentes, para contar con un ordenamiento legal coherente con los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación; especialmente de aquellos sectores que históricamente han sido objeto de tratamientos injustos.

12 Véase: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), Introducción al Convenio 169.

13 Para más información, ver el artículo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de este informe.

Igualdad de derechos civiles y políticos para las mujeres: deuda del Estado

María Molinas Cabrera[1],
Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)

Los derechos ciudadanos fueron tradicionalmente concebidos como derechos civiles y políticos, que habilitaban ***a la gente involucrarse en el debate político y la toma de decisiones en el ámbito público (Meer y Sever: 2004).*** *Relacionado con el concepto de derechos humanos, Arendt[2] define la ciudadanía como el* ***derecho a tener derechos****, y Marshall[3] como el* ***máximo estatus otorgado por una comunidad, en virtud del cual son iguales en derechos y deberes las personas a quienes se concede esta membresía.***

1 La autora agradece a: Luis Vallovera Antúnez por su colaboración en el procesamiento de información; a Myrian González del Centro de Documentación y Estudios por facilitar el acceso al archivo de recortes de prensa del Área Mujer; y , a la Comisionada Yudith Rolón de la Comisión de Verdad y Justicia, a Verónica Talavera de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República y a la Dirección de Relaciones Públicas de la Policía Nacional, por facilitar información para el presente estudio.

2 Citado Bareiro, Line. Apuntes de clase de Molinas, ex alumna del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas de FLACSO, sobre el módulo Democracia, ciudadanía y Estado en el América Latina en el siglo XX, dictadas por Bareiro, 2002.

3 Ibid.

El goce efectivo de los derechos, está en interdependencia con las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía. El concepto de ciudadanía como construcción de Bareiro (2002) aporta un esquema para comprender este proceso en interrelación con los derechos humanos, cuya plenitud se vincula con el reconocimiento de la diversidad de identidades de la persona titular de derechos, con el estatus jurídico, con las posibilidades reales o restricciones para el ejercicio de la ciudadanía, y con las dimensiones civil, política y social como contenidos fundamentales.

En términos de la responsabilidad del Estado, esto implica que el ejercicio pleno de los derechos en un marco de igualdad, requiere el reconocimiento de las diferencias de género, conjuntamente con las raciales, étnicas, de edad, de clase, de identidad de género, y cualquier otra condición como guía para una política que no excluya del campo de la ciudadanía y del ejercicio de derechos a ningún sector de la sociedad.

A continuación, se presenta un panorama de los aspectos más resaltantes de la situación de cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto a los derechos civiles y políticos de las mujeres, llamando la atención sobre algunas áreas críticas.

■ *Derecho de igualdad ante la ley*

Las mujeres no han alcanzado la igualdad de derechos con el hombre ante la ley, pues se mantienen discriminaciones explícitas, que subsisten en normas jurídicas de carácter discriminatorio hacia ellas de manera directa o indirecta[4]. Además, la práctica del sistema de justicia está sesgada por género, y no se ha investigado suficientemente acerca de los supuestos de género en este campo para la identificación de las barreras e implementación de las medidas correctivas necesarias.

Un ejemplo de ello constituye el caso de la estudiante Z. S.[5], quien consiguió quitar el arma de fuego con la cual un agresor desconocido la coaccionaba mientras intentaba abusar de ella, y en legítima defensa le disparó. El agresor tenía antecedentes por robo agravado e intento de abuso sexual. La mujer fue privada de libertad por más de un año, pero luego del juicio oral, fue absuelta de pena por un tribunal que consideró que la mujer actuó en legítima defensa. Aunque hubo un voto en disidencia del juez Digno Arnaldo Fleitas, quien argumentó que existió *un exceso* y que la procesada debía ser condenada por homicidio doloso simple. Pero la Cámara de Apelaciones integrada por los jueces Carlos Bray Maurice, Tomás D. Cárdenas y Gustavo Ocampos, anuló parcialmente la sentencia de primera instancia que absolvió a la agredida de pena. El fallo de primera instancia señala que existió confusión y terror en el momento en que se efectuaron los disparos. No obstante, los camaristas mencionan *incongruencias en la decisión*. El tribunal de alzada ordenó que la mujer sea nuevamente sometida a juicio para debatir sobre la pena que le co-

4 Véase: *Adecuación de la legislación paraguaya al principio de igualdad y no discriminación: Avances y obstáculos aún existentes*, en el presente capítulo.

5 Diario La Nación, 9 de septiembre de 2007.

rresponde. Esta resolución de dudosa legalidad, constituye una negación del derecho a la legítima defensa de las mujeres, y muestra de un modo dramático, la falta de garantías de igualdad ante la ley y de protección de la justicia que todavía sufren las mujeres.

■ *Derecho a la vida y la integridad personal*[6]

La violación del derecho a la vida y a la integridad personal (Pacto Internacional de los Derechos civiles y Políticos, arts. 6 y 7) constituye una de las formas más crueles, sistemáticas y generalizadas de violación de derechos humanos basados en el género. El Estado paraguayo está obligado, tanto por mandato constitucional (art. 4) como por los marcos normativos internacionales, no solamente abstenerse de toda forma de violencia de género, sino proteger el derecho a una vida libre de violencia, supervisando la conducta de agentes estatales y no estatales, y tomando medidas para su erradicación, prevención, sanción y protección integral.

A pesar de los marcos normativos vigentes, la actuación del Estado respecto a la protección efectiva de los derechos de las mujeres en este campo es letra muerta en muchos casos. Así, en el proceso de reforma del Código Penal, el mismo no fue adecuado al conjunto de obligaciones contraídas con la Convención de Belem do Pará y a la Recomendación General Nº 19 de la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), las Observaciones Finales del Comité de la CEDAW (1996 y 2005) y las Recomendaciones del Comité de Derechos Humanos (2005). Por otra parte, el proceso legislativo ha avanzado de espaldas al debate y a la participación ciudadana generados en torno a la reforma de esta ley, cristalizadas en las propuestas específicas presentadas por Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM - Paraguay), la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY).

Las noticias del año incluyeron *femicidios,* como los casos siguientes:

- Alejandrina Centurión (43 años) y su hija María Centurión (16 años), desaparecieron luego de salir de una iglesia juntas y fueron encontradas días después muertas y con señales de tortura, violación y ensañamiento[7].
- El padrastro de la niña J. S. (10 años) la intentó matar, en ausencia de la madre, quien se encontraba trabajando en España desde un mes

6 Para tener una visión completa respecto a este punto, ver en este informe los artículos sobre el derecho a la vida y el de violencia doméstica e intrafamiliar. Ver también la sección sobre los derechos reproductivos, vinculados con el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica, ya que la principal causa de muerte de mujeres jóvenes constituyen el aborto y las complicaciones relacionadas con el embarazo. El Comité de Derechos Humanos y el Comité de la CEDAW, ambos en el año 2005, han reiterado la observación de atender este problema, recomendando la revisión del Código Penal, que mantiene una penalización discriminatoria respecto al aborto.

7 Resumen de noticias de Abc Color, La Nación y Última Hora, de diciembre de 2006 a agosto de 2007.

atrás[8]. La niña sobrevivió con graves quemaduras de difícil rehabilitación. Algunos medios televisivos, hicieron referencia a los riesgos de la ausencia materna por la migración, al tratar este caso.

- Hubo varias denuncias de privación de libertad ilegítima y tortura como forma de violencia conyugal. Uno de los más difundidos fue el caso del "torturador del sur", quien habría torturado varias parejas e incluso matado a una hijastra[9].
- También el Oficial Inspector Martín Faraldo, de la Policía Nacional, torturó a su ex novia[10], desfigurándole el rostro. El caso tuvo como final un arreglo extrajudicial con el casamiento de la víctima con el victimario y el pago de los gastos médicos por éste, pero luego el victimario abandonó a la mujer, y esta denunció que seguía recibiendo maltratos.
- En Arroyo Pora se denunció otro caso de una mujer cuyo novio la torturó hasta casi matarla[11].
- Un funcionario de la Gobernación de Cordillera fue acusado de violar una niña de 14 años, denunciándose también las presiones de autoridades estatales para desistir de la acusación[12].
- Hubo también noticias de militares acusados de violación de mujeres y niñas, como el caso publicado del Coronel de Artillería del Ejército Cipriano Benítez Peña que fue acusado de violar a una niña de 6 años[13]; y otra denuncia presentada por el Abog. Oscar Ayala de Tierraviva sobre la violación de una niña y su hermana mayor de edad en una estancia militar.

Las desapariciones de niñas y mujeres que terminan en violación, tortura y homicidio (*femicidio*), han sido mencionadas en el informe de la CODEHUPY del año 2006, como un patrón sistemático que afecta en forma generalizada a las mujeres pobres. Es también generalizada la impunidad de este tipo de crímenes, debida a un patrón discriminatorio de actuación de los agentes del Estado, basado en el sexo y la posición económica de la víctima, que limita e incluso anula el acceso a la justicia.

De acuerdo con datos del Departamento de Relaciones Públicas de la Policía Nacional, durante el año 2005 se registró un total de 941 casos de personas desaparecidas, en el 2006 esta cifra fue de 846, y aún con datos incompletos del 2007 esta cifra es 158% más elevada que el año anterior: 1.339 casos. El 22 de junio desapareció N. L. A., una adolescente de 17 años que era trabajadora doméstica en casa de una prima. Hay similitud con el caso de Idalina Coronel en la actuación de agentes estatales por las hipótesis "pasionales" que minimizaron la gravedad de la desaparición, así como por la debilidad y lentitud de la investigación. Se encontraron restos

8 Diario Abc Color, 31 de julio de 2007, p. 81.
9 Resumen de noticias de Abc Color, La Nación y Última Hora de diciembre de 2006 a agosto de 2007.
10 Diario Abc Color, 28 de febrero de 2007, p. 29.
11 Crónica, 18 de febrero de 2007, p. 4.
12 Resumen de noticias de Abc Color, La Nación y Última Hora de diciembre de 2006 a agosto de 2007.
13 Diario Abc Color, 24 de mayo de 2007, p. 45.

de sangre, pero no se realizó el estudio de ADN a más de cuatro meses de su desaparición.

■ *Violencia hacia la mujer: patrón sistemático de violación de derechos*

La Dirección de Servicio de Apoyo a la Mujer (SEDAMUR) de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), atendió 1.557 casos de violencia contra mujeres durante el año 2006, incluyendo la violencia física, psicológica, económica, sexual, el acoso sexual y la amenaza de muerte. A su vez, 1.390 casos fueron atendidos entre enero y octubre de 2007, es decir, un promedio de cinco casos por día. El servicio 911 (Sistema de Atención y Despacho de Llamadas de Emergencia-SADLE) de la Policía Nacional, recibió 11.169 denuncias de violencia intrafamiliar de enero a septiembre del 2007; lo que significaría un caso cada 35 minutos, y aproximadamente 41 por día.

Respecto a la coacción sexual (violación), en el 2006, la Policía Nacional[14] registró 360 denuncias y en el 85% de los casos las víctimas fueron de sexo femenino. Hasta octubre de 2007 se registraron 288 denuncias (90% de mujeres). De acuerdo con esta misma fuente el 100% de los victimarios era de sexo masculino, y en la minoría de los casos el victimario era un desconocido para la víctima (28% y 29% respectivamente para los años 2006 y 2007). El abuso de relaciones de confianza, afectivas y de dependencia constituyen los factores más comunes en la coacción sexual, pues casi tres cuartas partes de los victimarios eran conocidos o familiares de la víctima[15]. Este abuso de poder muestra su mayor crueldad en la proporción de violaciones cometidas por padres y padrastros. En el 2006 el violador fue el padre o padrastro de la víctima en el 12% de los casos. Y en el 2007 éstos constituyeron el 7% de los victimarios. Es realmente alarmante esta proporción, pues durante el 2006, cada 8 o 9 días, hubo un caso de una niña o adolescente violada por su padre o padrastro, y cada 16 días en este año.

La clasificación proveída por la Policía Nacional sobre la relación de la víctima con el victimario, no incluye entre sus categorías al esposo ni a agentes del Estado. Desde el año 1997 los informes anuales de la CODEHUPY han señalado reiteradamente la falta de un registro unificado de la violencia de género**,** cuestión que sigue sin ser implementada, por lo que persiste la dispersión de datos y el subregistro.

A su vez, la condición económica, unida al género y la etnia, expone a situaciones de discriminación cruzada en las instituciones públicas, provocando sobrevictimización en los casos de violencia.

Es común la invasión de los medios de comunicación masiva sin permiso de la víctima en los centros de emergencia públicos, con la difusión de las imágenes de personas heridas o enfermas, incluyendo niñas, niños y

14 Fuente: Servicio 911 (SADLE) y Departamento de Relaciones Públicas de la Policía Nacional. Los datos presentados sobre el año 2007 son incompletos, de enero a octubre.

15 72% en 2006 y 71% en 2007.

adolescentes, así como de mujeres abusadas o violadas. Aunque existen protecciones específicas en la legislación, con garantías más fuertes para el caso de las personas menores de edad, en los servicios públicos de salud, no se suele respetar este derecho[16].

■ *Violencia de género por parte de agentes del Estado*

Otra forma de violencia de género estatal, constituye la violencia ejercida en el marco de las demandas de reforma agraria por organizaciones campesinas y represiones violentas del Estado. El informe Chokokue de la CODEHUPY (2007) revela que de 1989 a 2005 se identificaron 77 casos de desaparición forzada y ejecuciones arbitrarias. Sólo uno de estos casos corresponde a una mujer, aunque entre las 360 víctimas indirectas existe un número importante de mujeres. El informe de la CODEHUPY ha señalado factores de subregistro, llamando la atención sobre la necesidad de mayores investigaciones. Esto se relaciona también con la necesidad de investigación adecuada de los hechos de violación de derechos en contra de las mujeres y niñas ocurridos durante la dictadura de Stroessner y el período de transición. Si bien, la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) ha realizado avances al respecto con la revelación de casos paradigmáticos[17] y la realización de una audiencia pública este año, la posibilidad de que la Comisión paralice su trabajo por la falta de disposición de recursos, constituye una amenaza para el derecho a la verdad y a la justicia para las mujeres.

El Estado sigue incumpliendo con la obligación de tener un registro de la violencia ejercida por agentes del Estado, establecida por la Convención de Belem do Pará.

■ *Derecho a la identidad*

El derecho al nombre está vinculado con la construcción de ciudadanía, y el derecho a formar parte de una comunidad política, de una nación, una etnia, una familia; siendo la puerta de entrada a derechos fundamentales.

La Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Rurales e Indígenas[18] señaló que muchas mujeres son *rechazadas en el sistema de salud pública por ser indígenas, pobres y no tener cédula de identidad.* En las zonas fronterizas, muchas mujeres cruzan la frontera para el momento del parto e inscriben a sus hijos e hijas en el extranjero para poder acceder a la atención del embarazo, parto y en general al derecho a la salud, que es inalcanzable en su propio país. Aunque la expedición del primer certificado de nacimiento y de la primera cédula de identidad (CI)

16 Molinas Cabrera, María. *Paraguay: Desigualdades de Género, Raza y Etnia*. Informe sin editar para el Programa: Incorporación de las dimensiones de equidad de género, racial y étnica en los programas de combate a la pobreza en cuatro países de América Latina. UNIFEM. Brasilia, 2007, p.31.

17 Molinas Cabrera, María. *Violencia política en contra de las mujeres (1954-1989): Informe para la CVJ*. Informe investigación sobre género y terrorismo de Estado, documento interno de la Comisión Verdad y Justicia, inédito. Asunción, 2007.

18 CONAMURI. Declaración del 2º Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas. 13 de octubre de 2005. Asunción.

sea gratuita, la tenencia de la CI no es universal, la ausencia es debida en muchos casos al origen rural, por no tener certificado de nacimiento o por residir lejos del lugar de expedición *(PNUD: 2007, 13-14)*. En general no se observan grandes diferencias por sexo, pero en Canindeyú casi la mitad de las mujeres no tiene cédula de identidad (49%), siendo menor la cantidad de hombres en esa condición (42%). También en San Pedro hay una mayor cantidad de mujeres que hombres sin C.I.[19]

■ *Derecho a la participación política*

Paraguay fue el último país del continente en reconocer el derecho al sufragio femenino (1961), pero solamente hace 18 años que las mujeres pueden votar en democracia. El país está ubicado en el quinto lugar de los países con la más baja representación femenina parlamentaria de 20 países de América Latina[20] *(Bareiro, Soto y Soto: 2007, 12)*. La cuota de participación femenina del 20% es la más baja de la región, y actualmente parece haber alcanzado su techo máximo[21].

A finales del año 2006 se realizaron elecciones municipales en todo el país, resultando electas 13 (5,6%) mujeres y 217 (93,9%) hombres para el cargo de intendente/a[22]. Por primera vez en la capital fue electa una mujer intendenta, y el número total de intendentas electas alcanzó un porcentaje algo mayor que en el 2001(4,7%)[23]. Esto implica un avance muy reducido, ya que suponiendo que este porcentaje de incremento se mantuviera constante en las próximas elecciones municipales (1,4 puntos porcentuales cada 5 años) se alcanzaría la paridad por sexo en el cargo de intendente/a en el año 2151, es decir, dentro de aproximadamente un siglo y medio.

Considerando otros cargos políticos relevantes no electivos[24] vemos ausencia o subrepresentación femenina en las instancias de más alta jerarquía y poder. En las diez secretarías de Estado hay una sola ministra; aunque en las ocho secretarías ejecutivas existen seis ministras, incluyendo la Secretaría de la Mujer. Si bien las secretarías de Estado y las secretarías ejecutivas tienen rango ministerial, las primeras tienen mayor peso político y las segundas se caracterizan por la debilidad institucional, bajo poder de decisión y escaso presupuesto. Esto indica que la participación de las mujeres disminuye considerablemente en los puestos de mayor poder y control.

---

19 STP-DGEEC y SNU Paraguay: 2005.

20 Fuente: Inter-Parliamentary Union (2004), Women in National Parliaments. Situation as of 30 September 2004, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> consulta 23/10/2004.

21 Bareiro, Line y Soto, Lilian. *Regulación de los partidos políticos en Paraguay.* En Zovatto, Daniel. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e International IDEA. México D.F., 2006, p. 752.

22 Elaboración propia con la base de datos del Directorio de Intendentes Municipales del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD). En un caso (0,4%) no fue posible determinar el sexo de la persona elegida para el cargo de intendente municipal.

23 Soto Badaui, Clyde. *Presentes pero subrepresentadas. Candidaturas de mujeres en las elecciones municipales de 2006*. La Micrófona. Edit. Centro de Documentación y Estudios. Asunción, 2006.

24 Fuente: Directorio del Gabinete Civil de la Presidencia de la República (noviembre de 2007).

Los entes descentralizados, como el Instituto de Previsión Social y el Banco Central del Paraguay (BCP), son presididos por hombres, aunque parte del año 2007 estuvo una mujer al frente del BCP.

En el 2007 por primera vez, la única mujer integrante de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) fue electa presidenta de la máxima instancia judicial; y actualmente se encuentra ternada otra mujer para integrar la Corte y reemplazar a un ministro. La incorporación de mujeres en la Corte tiene como antecedente una campaña de incidencia de organizaciones feministas. Y aunque la elección de una mujer no garantiza *per se* la incorporación de una perspectiva de igualdad de género, constituye un avance importante en términos de igualdad formal.

También durante este año, la figura de la mujer ha tenido mucha visibilidad en el ámbito político. En torno a las campañas para las próximas elecciones presidenciales, se destacaron promesas sobre la participación de una mujer para los más altos cargos del Poder Ejecutivo. Fernando Lugo, un candidato emergente con una elevada intención de voto, dijo que le acompañaría una mujer como vicepresidenta; y el presidente de la República hizo hincapié en la necesidad de contar con una mujer en la Presidencia, en los actos proselitistas de Blanca Ovelar como precandidata a la Presidencia por el movimiento interno de la ANR que el presidente lidera.

En general, se ha observado el uso de la figura femenina como un atractivo en el marketing electoral, y el discurso político ha mencionado frecuentemente propuestas para mejorar la condición de las mujeres, en especial de las madres pobres. No obstante, en el discurso público de referentes del más alto nivel de poder, como las declaraciones del presidente de la República, se observa la persistencia de una visión patriarcal y una inferior valoración de la posición social de las mujeres, aun cuando ellas estuvieren ocupando cargos de alta jerarquía y decisión en el ámbito del poder público.

Así, en varios actos políticos el presidente de la República ha usado la figura de la mujer con un sesgo discriminatorio, ofreciendo la mano de la ministra Judith Andrasko, por ser *rubia y soltera (sic)*[25], utilizando incluso un lenguaje ofensivo, que le fue reclamado por la Coordinación de Mujeres del Paraguay vía telegrama colacionado exigiéndole retractación pública[26]. En otros actos políticos proselitistas, Duarte Frutos instó a sus correligionarios del Partido Colorado a ser más prolíficos, *a tener más hijos*, porque de lo contrario *no vamos a ganar las elecciones*[27], apelando a la idea de prole numerosa como figura de afirmación de la identidad masculina tradicional.

25 Diario Abc Color, 25 de agosto de 2007, p. 2, y Diario Abc Color, 2 de junio de 2007, p. 3., Diario Abc Color, 10 de abril de 2007.

26 Telegrama colacionado del 12 de abril de 2007. CLADEM también emitió un comunicado el 28 de abril de 2007, y otras organizaciones de mujeres hicieron lo mismo. Sin embargo no hubo respuesta alguna por parte del Presidente.

27 Diario Abc Color, 25 de agosto de 2007, p. 2.

Otro tema relacionado con las mujeres en la política, fueron las acusaciones de persecución política en instituciones públicas. Hubo una denuncia ante la Defensoría del Pueblo de hostigamiento laboral a docentes, presentada por una directora de colegio de Lambaré y varias docentes, por no presentarse a un acto político partidario con la entonces ministra de Educación y Cultura, Blanca Ovelar, precandidata de la ANR[28]. Cristina Muñoz también denunció públicamente que fue despedida de su cargo en una institución pública por causa de la disidencia de un movimiento interno de la ANR con el movimiento oficialista liderado por el presidente de la República.

■ *Derecho a la libertad y prohibición de esclavitud*

El Paraguay es jurídicamente un Estado laico desde la Constitución de 1992, pero persiste una fuerte e indebida influencia religiosa en los procesos legislativos y en ciertos ámbitos de las políticas de Estado y gestión de gobierno. Esto ha limitado seriamente, y en ciertos casos incluso anulado el derecho a la libertad para las personas, con un claro sesgo de género. Al limitarse el derecho a la libertad de conciencia, culto, pensamiento y educación, se ha afectado el derecho a decidir sobre el número y frecuencia de los hijos/as, la libre determinación y acceso a métodos anticonceptivos, a la libertad de información para la prevención de embarazos no deseados, y a la libertad de acceso a atención médica pública con la garantía del secreto profesional, entre otros.

La legislación penal restrictiva del aborto es un ejemplo de influencia religiosa en la política del Estado, que ha mantenido el mismo esquema punitivo discriminatorio desde hace 97 años, estableciendo un acuerdo tácito con los sectores religiosos, al privilegiar una política religiosa en contra de la obligación de proteger el derecho a la vida sin distinción de culto. La nueva reforma penal en curso, sigue manteniendo el esquema básico de cerrar las puertas del sistema de salud público a la prevención y atención de este grave problema, cuestión indispensable para evitar más muertes. Esta grave discriminación es equiparable a la aplicación indirecta de una pena de muerte tácita para las mujeres pobres.

La prohibición de esclavitud aún no es una realidad en el país, pues existen casos documentados en informes de la OIT y de *Antislavery International* sobre formas contemporáneas de servidumbre por deudas de mujeres indígenas ante el conocimiento e inacción del Estado (Kaye: 2006)[29]

■ *Derecho a un trato digno a personas privadas de libertad (Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, art. 9 y 10)*

El Servicio Penitenciario de Paraguay consta de diecinueve centros de reclusión, de los cuales sólo tres son exclusivamente de mujeres. Por la falta

28 Diario Abc Color, 4 de agosto de 2007, p. 5.

29 Ver sobre este punto el artículo sobre prohibición de la esclavitud y trata de personas en este mismo informe.

de centros de detención exclusiva para mujeres éstas son alojadas en prisiones masculinas, con separaciones inadecuadas para la prevención de hechos de violencia. Hay casos en que niños/as, mujeres y varones comparten el mismo patio, y otros en que se mantiene a las mujeres en el espacio destinado a los guardias. Tampoco se respeta la separación por categorías de procesadas o condenadas (CEJIL:2007).

Las mujeres reclusas, no tienen el mismo tratamiento que los hombres de su misma condición respecto a las visitas íntimas. En varios penales, para acceder a las visitas íntimas las mujeres deben pagar. En la cárcel del Buen Pastor las mujeres acceden a las visitas íntimas sólo si sus parejas están detenidas en otro centro penitenciario. Un estudio reciente de la Comisión Interinstitucional de Visitas a Cárceles hizo público que las mujeres de la cárcel del Buen Pastor son forzadas a prostituirse por guardias o celadores en la cárcel de Tacumbú, cuando son llevadas para las visitas íntimas hasta ese centro de detención. Mensualmente, esta actividad reportaría un promedio de 300.000.000 G. (unos sesenta mil dólares estadounidenses)[30].

La atención de la salud en las cárceles es insuficiente o inexistente, y las condiciones sanitarias deficientes. El servicio de obstetricia es deficitario o inexistente. En la cárcel del Buen Pastor en Paraguay, las hijas e hijos de las detenidas pueden vivir con ellas hasta los dos años, pero no reciben apoyo para alimentos o vestido y no existen planes de trabajo al interior del centro de detención. En el penal de Encarnación las mujeres no acceden a la educación escolar, a diferencia de lo que ocurre con los hombres detenidos en el mismo lugar. También se sigue denunciando la aplicación tratos crueles e inhumanos y se registraron graves incidentes de violencia física, psicológica y sexual, incluyendo el acoso por parte del personal masculino[31].

En diciembre de 2006, las mujeres del Buen Pastor hicieron una protesta masiva reclamando sean acelerados sus procesos y que la justicia sea igual para pobres y ricos, al conocerse la sentencia de los jueces del caso Ykuá Bolaños.

En el 2007, hubo un amotinamiento en protesta por el traslado de dos mujeres del Buen Pastor a Encarnación, quienes fueron acusadas de mala conducta. Carmen Villalba (condenada por un caso de secuestro extorsivo) tomó de rehén a una celadora porque le confiscaron un dibujo infantil de su hija. En la correccional de mujeres de Ciudad del Este, también hubo otro amotinamiento de reclusas trasladadas de Asunción, que reclamaban volver al Buen Pastor. En Abraham Cué, prisión mixta, hubo dos acusaciones de violación por parte de guardiacárceles hombres[32].

30 CEJIL. *Mujeres privadas de libertad*. Informe Regional: Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay, Uruguay. CEJIL. Washington, 2006.

31 Ibidem.

32 Resumen de noticias de los diarios Abc Color y Última Hora de diciembre de 2006 a agosto de 2007.

BIBLIOGRAFÍA

Bareiro, Line. Apuntes de clase de Molinas, ex alumna del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas de FLACSO, sobre el módulo Democracia, ciudadanía y Estado en el América Latina en el siglo XX, dictadas por Bareiro, 2002.

Bareiro, Line y Soto, Lilian. *Regulación de los partidos políticos en Paraguay, en ZOVATTO, Daniel (2006) Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina.* Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e International IDEA. México D.F., 2006.

Bareiro, Line; Soto, Clyde; y Soto Lilian. *La Inclusión de las Mujeres en los Procesos de Reforma Política en América Latina.* Edit. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo. Washington D.C., 2007.

CEJIL. *Mujeres privadas de libertad.* Informe Regional: Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay, Uruguay. CEJIL. Washington, 2006.

CODEHUPY. *Derechos Humanos en Paraguay 2006.* CODEHUPY, Asunción, 2006.

Valiente, Hugo (Coord.). *Informe Chokokue. Ejecuciones y Desapariciones en la Lucha por la Tierra en el Paraguay (1989-2005).* CODEHUPY, Asunción, 2007.

CONAMURI. Declaración del 2º Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas. 13 de octubre de 2005. Asunción.

Kaye, Mike. *Formas contemporáneas de esclavitud en el Paraguay.* Anti-Slavery International, 2006.

Meer, Shamim y Sever, Charlie. *Género y Ciudadanía.* BRIGE. Edit. Institute of Development Studies, Londres, 2004.

Molinas Cabrera, María. *Paraguay: Desigualdades de Género, Raza y Etnia.* Informe sin editar para el Programa: Incorporación de las dimensiones de equidad de género, racial y étnica en los programas de combate a la pobreza en cuatro países de América Latina. UNIFEM. Brasilia, 2007.

Molinas Cabrera, María. *Violencia política en contra de las mujeres (1954-1989): Informe para la CVJ.* Informe investigación sobre género y terrorismo de Estado, documento interno de la Comisión Verdad y Justicia, inédito. Asunción, 2007.

PNUD. *Orientaciones de políticas para la reducción de las desigualdades.* Cuaderno de Desarrollo Humano 3. Méndez Rheineck, Jorge (coord.). PNUD Paraguay. Asunción, 2007.

Soto Badaui, Clyde. *Presentes pero subrepresentadas. Candidaturas de mujeres en las elecciones municipales de 2006.* La Micrófona. Edit. Centro de Documentación y Estudios. Asunción, 2006.

STP-DGEEC y SNU Paraguay. ParInfo Sistema Integrado de Datos. Versión 1.0., 2005.

El Estado paraguayo, ausente en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres[1]

Elba Núñez,
Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - CLADEM Paraguay

"Una de las principales deudas que mantiene el Estado paraguayo es garantizar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de las mujeres. Varios comités han reiterado una serie de observaciones al Paraguay sobre la persistente violación de los derechos de las mujeres y el débil mecanismo para garantizar la igualdad real y la no discriminación por razones de género, etnia, raza e idioma."

1 Este artículo utiliza como fuente principal de información el Diagnóstico sobre "*Los DESC de las mujeres con énfasis en el derecho a la vivienda adecuada*" realizado por Dina Cabañas en el marco de un Proyecto Regional de CLADEM "Mujer construyendo dignidad", apoyado por la Fons de Catalá, y el *Informe alternativo de DESC de las mujeres*.

■ *Informe Alternativo de derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres*

Del 13 al 14 de noviembre de 2007, el Estado paraguayo rendirá cuentas ante la ONU[2] sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por Ley 4/92. Con un periodo de atraso y luego de 11 años, el Estado paraguayo presentó nuevamente un informe oficial.

A partir de las experiencias exitosas de vigilancia ciudadana del cumplimiento de la Convención Para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en alianza con organizaciones claves, CLADEM Paraguay convocó a organizaciones que se dedican a los derechos de las mujeres, para integrar un equipo de trabajo.[3]

El informe partió de la siguiente pregunta: *¿En qué medida el Estado había dado cumplimiento a los DESC de las mujeres, de conformidad a lo previsto en los artículos 2 y 3 del Pacto y Recomendación Nº 16 sobre la igualdad en el goce de los DESC.*

Entre los temas centrales contemplados en el Informe Alternativo de DESC de las mujeres, resaltan: la elevada tasa de mortalidad materna (TMM) por causas prevenibles, especialmente por causas asociadas al aborto; la discriminación y denegación de derechos hacia las mujeres indígenas, tanto por omisión o comisión, y la falta de supervisión y control de las acciones de los agentes privados; así como también los desplazamientos transitorios de mujeres indígenas, incluyendo niñas, en condiciones de extrema precariedad; la migración campo-ciudad; la migración internacional, que expone a las mujeres a la precarización de las condiciones de vida, inserción en empleos o trabajos informales y sin protección social; escasa información estadística sobre la intersección sexo, raza, etnia e idioma, que proporcione una información adecuada sobre la desigual situación socio económica y cultural de mujeres indígenas y monolingües guaraní en el acceso y goce de los DESC; ausencia de mecanismos para implementar; monitorear; y evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de género, entre otros.[4]

---

2 El informe se presentará en el 39º periodo de sesiones del Comité de DESC de la ONU.

3 Las organizaciones que participaron de la elaboración del *Informe Alternativo de los DESC de las mujeres*, centrado en los artículos 2 y 3 del Pacto, fueron : Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem-Paraguay, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), Católicas por el Derecho a Decidir Paraguay (CCDD Py), Coordinadora de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI), Foro de mujeres del MERCOSUR, Fundación Hay un niño en tu camino, Paraguay Sin Excusas Contra la Pobreza, Servicio Ecuménico de Promoción Alternativa, Programa Mujer (SEPA). Además, el Informe Alternativo del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres recibió adhesiones de las siguientes organizaciones de la sociedad civil: Centro de Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC), Colectivo 25 de Noviembre, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), Tatarendy, Unidas en la esperanza (UNES), Servicios de Formación y Estudios de la Mujer (SEFEM); Sindicato de trabajadoras domésticas del Paraguay (SINTRADOP) y la Unión de Mujeres Paraguayas (UMP).

4 Informe alternativo de cumplimiento de los DESC de las mujeres. 39 Sesión del Comité DESC. 2007.

A continuación, se analizará en qué medida el Estado ha garantizado a las mujeres la posibilidad de ejercicio en condiciones de igualdad de algunos de los principales derechos económicos, sociales y culturales:

■ *Igualdad en el derecho a la educación*

La Constitución Nacional garantiza la educación escolar básica, gratuita y obligatoria; sin embargo según las estadísticas las razones económicas siguen siendo el principal factor de deserción escolar, especialmente de niñas y niños de zonas rurales. La estructura sociocultural asigna el rol del cuidado de los/as niños/as pequeños/as principalmente a las niñas, quienes desde muy temprano se hacen cargo de esta tarea, situación que las obliga en muchos casos a abandonar sus estudios.

Cabe recordar que ya el Estado paraguayo había sido observado por el Comité de la CEDAW en el año 2005, por *"el elevado numero de niñas que realizaban trabajos domésticos sin remuneración".* Asimismo solicitó al *"Estado parte que abordara la cuestión de las niñas en el trabajo doméstico adecuando sus políticas y su legislación a las obligaciones que había asumido de conformidad con los convenios de la Organización Internacional del trabajo Nº 138 y Nº 182, respectivamente, relativos a la edad mínima de admisión al empleo (14 años) y a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación".*

Entre las iniciativas estatales positivas implementadas en el presente año, se destacan las jornadas de sensibilización realizadas en el proceso de elaboración del *Plan Nacional de Educación en Valores desde la perspectiva de género*, con la participación de la sociedad civil. El objetivo de las jornadas fue analizar la influencia de los valores vigentes en las personas, y cuales son los subyacentes en el análisis de género. Como conclusión se efectuó un relevamiento de propuestas desde la visión de la sociedad civil sobre dicho Plan**.** Esta iniciativa se dio en el marco del Programa de Igualdad de Oportunidades para mujeres en la Educación (PRIOME) del Ministerio de Educación y Cultura y la Secretaría de la Mujer (SM)

A su vez, la Secretaría de la Mujer ha realizado un seguimiento a las mujeres aspirantes a la academia militar, a través de un equipo técnico, encargado de supervisar los exámenes de ingreso técnicos y físicos de las mujeres que se postularon a la carrera militar durante el periodo 2007. Se brindó asesoramiento y atención psicológica permanente, velando por la igualdad de oportunidades de las mujeres en relación a los hombres durante el proceso de los exámenes de ingreso.

Sin embargo, la discriminación subsiste. En un programa de becas para el primer empleo otorgada por la Itaipu Binacional, una joven beneficiada fue notificada de que no podría usufructuar su beca por el hecho de encontrarse embarazada. Luego de la rápida reacción de reclamo de las organizaciones de la sociedad civil, la Secretaría de la Niñez intervino restituyendo la beca a la niña. No obstante, la misma fue cambiada de la empresa a la que había sido inicialmente asignada como parte del programa del primer empleo.

Otra situación de discriminación que persiste en la educación es el sexismo presente en el Colegio "Bernardino Caballero·, ex Colegio Nacional de la Capital (CNC), institución en la que hasta el año 2003 sólo asistían hombres. Continúa existiendo resistencia en el estudiantado para aceptar a las estudiantes mujeres en condiciones de igualdad. A pesar de la intervención de la Secretaría de la Mujer y las acciones de sensibilización realizadas, la situación de discriminación sigue vigente; muestra de ello es lo ocurrido el 23 de octubre pasado, en el acto de recordación de la matanza de los estudiantes frente al Palacio de Gobierno, en los sucesos ocurridos en 1931, el presidente del Centro de Estudiantes, Nelson Villalba realizó declaraciones públicas explicando que las mujeres están excluidas de participar en la conmemoración del 23 de octubre "*teniendo en cuenta la tradición, pues las mujeres nunca participaron, aunque pueden venir a mirar si quieren"* [5]

■ *Deterioro de salud materna e insuficiente presupuesto público*

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) está implementando de forma regionalizada el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2003-2008)[6], con un enfoque estratégico para la determinación cualitativa de las causas asociadas a la morbi –mortalidad materna. Su intención es reducir la mortalidad materna en un 20% para el año 2008, y para ello se encuentra ejecutando una evaluación del programa de sangre segura, el programa de Gerencia en Salud Sexual y Reproductiva, análisis laboratoriales básicos - gratuitos durante el embarazo y distribución gratuita de *kits* de partos, como, la atención gratuita de la madre y a niños/as hasta los 18 años edad.[7]

Si se compara el gasto público por habitante que el Paraguay destina a salud, se encontrará que, junto a Bolivia, es el país que menos presupuesto destina en la región. Las cifras muestran 16 USD por habitante, y si en el año 2007 se ejecutara lo presupuestado, se llegaría a 35 USD por habitante.[8]

El informe de Naciones Unidas, revela que del total ejecutado en concepto de gasto social, el 91% se destinó a gastos corrientes, y el 9%, a gastos de capital. Las Agencias de las Naciones Unidas hacen un llamado de atención a las autoridades del país a fin de redoblar esfuerzos en los programas estratégicos de lucha contra la pobreza y la desigualdad para alcanzar metas previstas.[9]

A su vez, aunque el Ministerio cuenta con una Política Nacional de Salud (2005-2008) y un Programa de Salud Sexual y Reproductiva, no se tienen

5 Diario ABC Color. 24/10/07/ [impreso] p. 35.
6 Aprobado por Decreto N° 1702/2004.
7 Informe de Cumplimiento del Consenso de México Gobierno de la República del Paraguay Décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe Quito - Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007.
8 Boletín del Proyecto de Gasto Social en el Presupuesto. PNUD.UNICEF.UNFPA. Año 5, nº 8. Julio. 2007. p18.
9 Abc Digital. [En línea] <http://www.abc.com.py> [Consulta: 21/10/07].

datos desagregados que permitan identificar qué porcentaje del presupuesto se destina a este programa.[10] **Cifras oficiales revelan que la** tasa de mortalidad materna sigue siendo una de las más altas de la región: 133,7 por 100.000 nacidos vivos. El aborto es uno de los cuatro motivos principales de muertes maternas (27%).[11]

Durante el año 2007 se realizaron numerosas movilizaciones lideradas por mujeres campesinas organizadas y por el movimiento por el derecho a la salud de las mujeres, quienes efectuaron acciones de protesta y presentaron sus demandas ante las autoridades públicas del área de salud, denunciando la exclusión y desigualdades sociales imperantes.

La víspera de la conmemoración del "Día de la Mujer Paraguaya"(24 de febrero), mujeres organizadas realizaron acciones de protesta simultáneas en los departamentos de Central, San Pedro, Caaguazú, Itaupúa, y Guairá, por la violación de derechos básicos de las mujeres: *"por 40 mil mujeres embarazadas en estado de desnutrición existentes en el país; así como 133 mil analfabetas, 328 mil que viven sobre-explotadas, y por muchas otras que mueren en el parto*". En su movilización las mujeres subrayaron que para ellas "*ya no son suficientes los discursos y las promesas políticas que nunca se cumplen…*"[12]*; mientras unas 240 mujeres pobres mueren cada año por problemas relacionados al parto, y, de esa cifra, el 50 % es por falta de equipamientos en los centros asistenciales y falta de profesionales"*[13]*.* Las movilizaciones y presiones al gobierno desde las organizaciones de la sociedad civil, incidieron en que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social a través de un Decreto, declarare la gratuidad de la asistencia prenatal, partos normales y cesáreas, incluyendo análisis laboratoriales de rutina, test de Elisa para detectar el VIH y el VDRL para detectar sífilis; ecografía, medicamentos, y legrado en caso de un aborto incompleto. El decreto igualmente contempla la gratuidad de la atención de los niños/as menores de cinco años incluyendo la consulta y los medicamentos[14].

■ *Trabajo doméstico: discriminación legal y exclusión social*

La Encuesta Permanente de Hogares del 2006, revela que el 7 % de la población total ocupada lo hace en el empleo doméstico.[15] El empleo doméstico, la prestación de servicios de limpieza y cocina en hotelería y establecimientos industriales, y las tareas agropecuarias, son las principales ocupaciones de las mujeres que sólo tienen instrucción primaria o son semi analfabetas.[16] Existen diferencias salariales entre mujeres y hombres

10 UNFPA. Costeo de medicamentos para atender las principales causas de mortalidad materna en Paraguay. Asunto de derechos humanos y justicia social. 2007. p. 50
11 Dpto. de Bioestadística; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Año 2007.
12 Diario Última Hora. 23/02/07 [En línea] <www.uhora.com.py>
13 Diario Última Hora. [En línea][Consulta: 27/09/07]
14 Abc Digital. Locales: 4/07/07 [En línea] <www.abc.com.py>
15 González Vera, Myriam y Villalba, Verónica (2006). *Un Estado que desatiende los derechos de las mujeres* en Informe de Derechos Humanos 2006. Codehupy, Asunción, 2006
16 DGEEC. *Encuesta Permanente de Hogares 2006* "Indicadores del Mercado Laboral".

que se dedican al trabajo doméstico, las mujeres domésticas recibían en el año 2002, un promedio equivalente al 50% del salario mínimo mientras que los hombres recibían en promedio el 70% del sueldo básico.[17]

Además de las discriminaciones legales, las condiciones en que se desenvuelve el trabajo doméstico, en muchos casos, orillan la explotación humana, ya que existen trabajadoras domésticas cuyas jornadas se extienden a 15 o 16 horas; pago de salarios incluso por debajo de lo legalmente estipulado; habitaciones deplorables en el caso de trabajadoras "sin retiro"; alimentos diferenciados a los que consumen los empleadores; casos de violaciones, abusos o acosos sexuales por parte de los patrones o los hijos de éstos.[18] Estas situaciones se desarrollarían impunemente en razón de los ineficientes mecanismos de inspección por parte de la autoridad administrativa del trabajo competente[19]. A esta situación de debilidad institucional de los organismos de control de las condiciones del empleo doméstico, se suma la débil o casi inexistente organización de las trabajadoras domésticas

A pesar de que el Estado paraguayo ha sido observado por varios Comités de la ONU en el sentido de revisar su legislación, hasta la fecha no hay iniciativas de modificación alguna de estas disposiciones discriminatorias en relación al trabajo doméstico.

A fin de lograr la ratificación por parte del Parlamento Nacional del Convenio 156 "Trabajadores con Responsabilidades Familiares", la Secretaría de la Mujer, conjuntamente con el Ministerio de Justicia y Trabajo, Sector Empresarial y Sindical llevaron a cabo una campaña de difusión para sensibilizar a las autoridades y a la opinión pública sobre los beneficios que se puede obtener con la ratificación del mencionado convenio. Correlativamente se implementó un trabajo de cabildeo ministerial con las autoridades del Parlamento Nacional sobre la propuesta de ratificación del Convenio 156, que finalmente fue convertida en Ley 3338/07, el 22 de octubre.

■ *Migración o exilio económico femineizado: en búsqueda de nuevos horizontes y acceso a políticas públicas*

La migración paraguaya es elevada; diariamente hombres y mujeres salen del país en búsqueda de oportunidades laborales. La Encuesta Permanente de Hogares del año 2006 revela que casi el 56,3 % de las mujeres ocupadas en el sector urbano, se encuentran en el sector informal y en el trabajo doméstico, lo que conlleva menor salario o ingresos inseguros,

17 Soto, Lilian.*La situación de las trabajadoras domésticas y el trabajo infantil doméstico remunerado.* En: Trabajo doméstico remunerado en Paraguay. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Asunción, 2005.

18 Según una publicación periodística: Las domésticas en nuestro país trabajan hasta 11 horas diarias y perciben aproximadamente solo el 15% del salario mínimo, y en algunos casos no reciben remuneración alguna, sino comidas y provisiones". En: Abc Digital. 5/11/07. [En línea]. <www.abc.com.py>

19 Sección de Inspección y Vigilancia de la Dirección General del Trabajo, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo.

falta de seguridad social e inestabilidad laboral[20]. En este contexto, la migración al extranjero se ha convertido en una estrategia para las mujeres ante la falta de oportunidades en sus lugares de origen y frente a situaciones conflictivas y violentas en su grupo familiar. En la actualidad, la feminización de la migración responde, entre otros motivos, a la demanda creciente de mano de obra femenina en los países de destino, para el cuidado, reproducción y trabajo sexual. Estos son los segmentos principales del mercado laboral, no sólo porque son actividades tradicionalmente asignadas a las mujeres, sino que, precisamente por esto, están desreguladas dentro del sector informal, y por tanto, presentan más posibilidades de trabajo para las mujeres, ante los estrechos canales que establecen los países de destino para la obtención de permisos de trabajo y residencia.

■ *Deudas legislativas en torno a los derechos de las mujeres*

En este periodo parlamentario, se han estudiado tres proyectos de leyes que, específicamente, se refieren a los derechos de las mujeres:

- El primero es el "*Proyecto de Ley sobre Salud Sexual y Reproductiva y Materno Perinatal*" presentado por el senador Carlos Filizzola, que busca reglamentar los artículos 61 y 68 de la Constitución Nacional, que reconocen el derecho de las/los paraguayos/as a "*decidir libre y responsablemente el número y la frecuencia del nacimiento de sus hijos, así como a recibir, en coordinación con los organismos pertinentes, educación, orientación científica y servicios adecuados en la materia*" así como también la obligación del Estado a "*promover y proteger la salud como un derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad*".

Este proyecto de ley sólo recibió dictamen favorable de la Comisión de Equidad de Género y motivó una intensa campaña por parte de sectores religiosos, en especial de la jerarquía eclesial, desinformando, divulgando información errónea sobre el proyecto, que supuestamente permitiría el casamiento gay o la despenalización del aborto. Diversas organizaciones feministas se encuentran impulsando una Campaña denominada "*Conocé, apoyá, difundí, exigí su aprobación*" que busca incidir en el Parlamento a través de acciones de *lobby* con el Senado y la difusión del proyecto para lograr su aprobación[21].

20 ABC Digital. 31-08-07 [En línea]

21 Las organizaciones que apoyan la aprobación de ley son Grupo Aireanas, Alianza Patriótica Socialista, Amnistía Internacional-Paraguay, Base Educativa y Comunitaria de Apoyo, Campaña por la Convención de Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, Campaña 28 de septiembre, Paraguay, Católicas por el Derecho a Decidir, Central Nacional de Trabajadores, Centro de Documentación y Estudios - Círculo de Abogadas del Paraguay, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer -Paraguay, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Colectivo 25 de Noviembre, Coordinadora de Mujeres Rurales e Indígenas, Fundación Vencer, Grupo de Acción Gay-Lésbico Transgénero, Grupo de Estudios de la Mujer Paraguaya, Kuña Aty, Kuña Roga, Mesa Coordinadora Nacional Campesina, Mujeres por la Democracia, Organización Nacional Campesina, Movimiento Avancemos, Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud, Las Ramonas, Paragay, Red de Juventud.

Finalmente, el proyecto fue rechazado por la Cámara de Senadores el 15 de noviembre por una mayoría de 26 votos en contra y seis a favor. Este proyecto rechazado estaba dirigido fundamentalmente al establecimiento de políticas de educación e información acerca de la sexualidad y de los métodos de control de la natalidad, como vía de prevención de embarazos no deseados y de abortos y, a la vez, de disminución de la tasa de mortalidad materna por causas evitables. El espíritu del proyecto introducía un marco de racionalidad y responsabilidad en el ejercicio de la sexualidad. El rechazo de legisladores y de una legisladora, fue sustentado en argumentos conservadores de tono moralista religioso, opuesto a la lógica de funcionamiento de un estado de carácter laico como el paraguayo, conforme lo define la Constitución Nacional.

- El segundo proyecto de ley es el que "*Reglamenta la situación de alumnas en estado de gravidez, en los Institutos de Formación de las Fuerzas Públicas de la República del Paraguay*". El mismo busca dar respuesta a la exclusión por razones de embarazo de las mujeres. Este proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados el 24 de mayo de 2007, y luego rechazado en el Senado el 23 de agosto de 2007. Lamentablemente, el rechazo de los senadores fue aceptado por la Cámara de Diputados en fecha 27 de septiembre de 2007, pasando por tanto a archivo.
- Por último, el proyecto de ley **"***Jubilación de amas de cas*a", presentado por la Liga de Amas de Casa del Paraguay y asumido por la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados que dio entrada al mismo en septiembre de 2007.

El proyecto tiene por objetivo garantizar el reconocimiento de la labor de las amas de casa como trabajo, a partir de la crítica a la invisibilización del trabajo doméstico no remunerado, tan importante socialmente, pero sin reconocimiento en los indicadores económicos. Entre sus antecedentes menciona un proyecto similar que, ya en el año 1990, la Unión de Amas de Casa presentara al Parlamento.[22]

La Comisión Asesora Permanente de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados lanzó en el año 2007 un comunicado a través del cuál se alerta a la ciudadanía sobre las denuncias de cobros indebidos de sumas de dinero para la Jubilación o Pensión establecida en el proyecto de ley; aclarando que la recolección de firmas y el pago no son requisitos para la aprobación de un proyecto de ley.[23]

22 Exposición de motivos del proyecto de ley **"Jubilación de Amas de Casa" presentado por la Liga de Amas de Casa a través de la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados.**

23 Este proyecto de ley ha creado bastante polémica por la campaña impulsada por la Liga de Amas de Casa que, además de recolectar firmas para sumar adhesiones a la aprobación del Proyecto, habría establecido un aporte voluntario para colaborar con la campaña. En su formulario contempla la posibilidad de aportar la suma de 5.000 gs. para contar con el carnet de la Liga de Amas de Casa. Se han dado numerosas denuncias de cobro indebido en varios departamentos del país, confundiendo incluso a las mujeres de que la ley ya había sido aprobada y que si no se inscribían y pagaban no podrían beneficiarse por este sistema de jubilación. Toda la confusión generada motivó a que la Comisión de Equidad de la cámara de Diputados emitiera un comunicado.

■ *Mujeres rurales e indígenas*

La Coordinadora de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI) en el marco del IV Congreso, realizado entre los días 14 y 15 de noviembre, en conmemoración del Día Mundial de la Mujer Rural[24], denunciaban en su declaración política la existencia de *"comunidades enteras que no conocen un hospital. Las mujeres tienen sus partos en sus casas. Y mueren desangradas si necesitan un hospital porque no pueden llegar a él. Hay comunidades que no tienen caminos, y en las instituciones públicas nos dicen que las ambulancias no tienen combustible".*

Igualmente denunciaban que "*los pueblos indígenas son explotados en sistemas de verdadera esclavitud"*. Enfatizan que en el Paraguay los latifundios son la causa de la mayor parte de las desigualdades e injusticias. Entre los puntos planteados en el petitorio, figura la obligación del Estado de garantizar, proteger, vigilar y hacer cumplir los derechos, y sobre todo garantizar el acceso pleno y real a una educación de calidad, a la salud, a la vivienda, a un empleo digno, a la tierra y al territorio, así como al conjunto de los derechos civiles y políticos, cuya negación sistemática en el Paraguay constituye una política de dependencia y dominación.

En relación a los graves problemas que afectan a las mujeres indígenas, se destaca la desnutrición y mala alimentación, la extensión de enfermedades prevenibles (disentería, tétanos, sarampión, deshidratación, anemia), la falta rendimiento escolar o deserción directa causada por el hambre, la muerte por falta de agua potable son solo algunos problemas que enfrentan las mujeres indígenas, que junto a sus hijas e hijos pequeños deben soportar los embates de la extrema pobreza.

En el periodo 2007, fue posible constar numerosos casos de comunidades indígenas que ocuparon espacios públicos urbanos y principalmente plazas públicas, al no encontrar respuestas institucionales a sus demandas[25].

■ *A modo de conclusión*

El Estado paraguayo mantiene una marcada desigualdad y discriminación hacia las mujeres en relación al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, tomando como base lo establecido en el marco constitucional de la República del Paraguay y los instrumentos de derechos humanos ratificados en esta materia.

Entre las violaciones más graves se destacan: el escaso acceso de las mujeres a la tierra, mayores tasas de analfabetismo -sobre todo entre las guaraní hablantes y monolingües guaraní-, altas tasas de mortalidad materna, siendo el aborto uno de los principales motivos. En cuanto al ámbito laboral, persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres; la discrimina-

24 16 de octubre: Día Mundial de la Alimentación

25 Para mas información véase el artículo *Cuando la prensa se convierte en agente de una peligrosa (des) información* en este Informe.

ción legal del trabajo doméstico; y la migración vinculada al desempleo y sub empleo

En este contexto, uno de los desafíos centrales para las organizaciones de mujeres es el fortalecimiento de la capacidad de incidencia política en la formulación y aprobación de leyes que remuevan los obstáculos para el acceso y goce de los DESC, y en el diseño e implementación de políticas públicas y mecanismos de acción positiva que hagan posible el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, en igualdad de condiciones a hombres y mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

Cabañas, Dina. Diagnóstico sobre los DESC de las mujeres, con énfasis en el derecho a la vivienda adecuada. CLADEM Paraguay; realizado en el marco del Proyecto Regional sobre "Mujer construyendo dignidad", apoyado por la Fons de Catalá.

Informe Alternativo de cumplimiento de DESC de las mujeres presentado ante la 39 sesión del CDESC. (2007). Asunción.

DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2006 "Indicadores del Mercado Laboral". Asunción.

González Vera, Myriam y Villalba, Verónica (2006): Un estado que desatiende los derechos de las mujeres. En: Informe de Derechos Humanos 2006. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), Asunción.

Soto, Lilian (2005): La situación de las trabajadoras domésticas y el trabajo infantil doméstico remunerado. En: Trabajo doméstico remunerado en Paraguay. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Asunción.

UNFPA (2007). Costeo de medicamentos para atender las principales causas de mortalidad materna en Paraguay. Asunto de derechos humanos y justicia social. Asunción.

PNUD, UNICEF,UNFPA (2007). Boletín del Proyecto de Gasto Social en el Presupuesto. Año 5, Nº 8. Asunción.

Proyecto de Ley "Jubilación de amas de casa".

La cenicienta de las políticas y presupuestos públicos

Dr. Julio Fretes
Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodis)

En general, la situación de las personas con discapacidad en el Paraguay, no ha experimentado avances significativos. Por la falta de políticas públicas, continúa desperdiciándose un capital humano que representa aproximadamente la sexta parte de la población del país

Ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad: una asignatura pendiente para el Estado paraguayo.

■ *Introducción*

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (PCD) fue suscrita por la República del Paraguay el 30 de marzo de 2007. Este importante instrumento internacional, "tiene como propósito promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual del conjunto de los derechos humanos de parte de las personas con discapacidad. Cubre una serie de ámbitos fundamentales, tales como, la accesibilidad, la libertad de movimiento, la salud, la educación, el empleo, la habilitación y rehabilitación, la participación en la vida política, la igualdad y la no discriminación. La convención marca un cambio en el concepto de discapacidad, pasando de una preocupación en materia de bienestar social a una cuestión de derechos humanos, que reconoce que las barreras y los prejuicios de la sociedad constituyen en sí mismos una discapacidad"[1].

A pesar de la campaña para la ratificación de esta Convención, así como de los urgentes requerimientos presentados por la Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CONAPRODIS)[2], al momento de la redacción de este informe, la Cancillería Nacional todavía no había remitido el pedido de ratificación al Congreso Nacional.

Se expone a continuación los principales derechos de las personas con discapacidad que se han visto vulnerados durante este año, y lo que se ha hecho u omitido desde el Estado para garantizar el ejercicio de los mismos, por parte de este colectivo humano.

■ *Derecho a la Calidad de Vida*

> "La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad.
>
> El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes (artículo 6 de la Constitución Nacional).

El Paraguay es el único Estado latinoamericano, cuya Constitución reconoce expresamente que la discapacidad es un uno de los impedimentos que dificultan la calidad de vida de las personas. Sin embargo, este avance normativo no se ha traducido en una mejora de la calidad de vida de las personas afectadas, ya que hasta hoy no se han generado políticas públi-

1 ¿Por qué una convención? Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Naciones Unidas. Disponible en: http://www.un.org/spanish/disabilities/convention/qanda.html

2 "Inician Campaña sobre discapacidad y derechos", en: Locales, diario ABC digital, [en línea] del 6 de junio del 2007, <http://www.abc.com.py>

cas eficientes, ni se han destinado presupuestos adecuados para atender las crecientes necesidades de este sector de la población.

Ante la falta de interés de las instituciones públicas responsables de fomentar la investigación sobre la realidad de las personas con discapacidad, algunas iniciativas académicas efectuaron sondeos que muestran la gravedad de la situación en el Paraguay. Tal es el caso de un estudio realizado por la Lic. Martha Vallejos, que refleja las principales deficiencias y carencias en el país, en relación a las dimensiones centrales que influyen en la calidad de vida de las PCD: *"Tras el análisis de la realidad paraguaya y la contrastación con la tabla de 'Dimensiones e Indicadores' elaborada por Schalock y Verdugo para operacionalizar los factores que influyen en la 'calidad de vida', se puede inferir que el colectivo de personas con discapacidad en Paraguay no posee condiciones favorables para el desarrollo de la misma en los ámbitos individuales, interpersonales así como también en la realización de proyectos de vida"*[3].

El mencionado estudio presenta un cuadro en el que se contemplan como dimensiones de la calidad de vida, el bienestar emocional, las relaciones interpersonales, el bienestar material, el desarrollo personal, el bienestar físico, la autodeterminación, la inclusión social y los derechos. A su vez, al identificar las principales dificultades existentes en Paraguay para que la calidad de vida de las personas con discapacidad se desarrolle, se señalan:

- La falta de una legislación general sobre la discapacidad.
- La falta de políticas públicas de alcance nacional que brinden seguridad.
- El elevado nivel de estrés al que son expuestas las PCD por los obstáculos para su desarrollo personal y profesional.
- El escaso nivel de satisfacción al no acceder a oportunidades para el desarrollo de capacidades y el logro de sus objetivos personales.
- La escasa participación en espacios de interacción con otras personas fuera del ámbito familiar, por las prácticas de sobreprotección y por las inadecuadas condiciones para el desplazamiento y el acceso a espacios públicos.
- Las escasas posibilidades de acceder a empleos estables y a la vivienda propia.
- La insuficiente formación de docentes en inclusión educativa y las nulas condiciones de accesibilidad en las escuelas.
- La falta de entrenamiento en la autogestión, la libre elección y la iniciativa.

3 Vallejos B., Marta. Discapacidad y calidad de vida. Salamanca, España. Trabajo de grado. *Master Iberoamericano "Integración de Personas con Discapacidad". VI Promoción.* Universidad de Salamanca, 2006. Disponible en: http://discapar.blogspot.com/2007/11/discapacidad-y-calidad-de-vida.html [consulta 20 nov.2007].

- La preeminencia del déficit sobre la funcionalidad en el imaginario social sobre las personas con discapacidad.

El Estado paraguayo, no ha realizado esfuerzos eficaces para generar información que permita emprender acciones preventivas o de asistencia hacia la población con discapacidad. En la actualidad, no se conoce con precisión la cantidad de personas con discapacidad en el país, distribución por zonas geográficas, nivel de escolaridad, índice de ocupación o desocupación, indicadores de prevalencia por edad y género, principales causas, entre otras variables esenciales.

De acuerdo al último Censo Nacional del Paraguay (2002), tan sólo el uno por ciento de la población total manifiesta algún tipo de discapacidad. Estas cifras contrastan notablemente con los resultados encontrados por los censos practicados en otros países de la región, como Brasil con 14,5% y Chile con 12,9%. De ello se deduce que existiría un importante déficit en las mediciones oficiales del país.

Tomando de igual manera el porcentaje de referencia del censo oficial, se demuestra un grave nivel de exclusión de este grupo en el ejercicio de sus derechos más elementales. Sólo el 36% de PCD censadas asiste a algún centro escolar; apenas el 4% logró concluir su escolaridad básica, y tan solo el 19% forma parte de la población económicamente activa.

La deficiencia en las encuestas y mediciones es reconocida desde el sector público: *"La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) participó recientemente de la Audiencia Pública 'Políticas públicas y Previsión presupuestaria para Personas con Discapacidad en las instituciones del Estado', organizada conjuntamente por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y la Fundación Saraki. En la ocasión reconoció que la medición de discapacidad existente en el país está lejos de reflejar la realidad de este sector, pero al mismo tiempo anunció que el organismo trabaja actualmente para mejorar los sistemas de recolección que permitan obtener datos reales. Hay deficiencias en cuanto a la capacidad de medición de este fenómeno. Los censos de Población y Vivienda del Paraguay -que realiza esta institución desde la década de los 80- han incorporado preguntas relacionadas a la discapacidad, dirigidas en dos direcciones, una a nivel del hogar y otra dirigida a nivel de las personas. En ambos casos ha sido absolutamente insatisfactorio"*[4].

Sin embargo, cabe destacar que se han impulsado proyectos de incidencia en políticas públicas en el Departamento de Alto Paraná (Municipios de Ciudad del Este, Presidente Franco, Hernandarias y otros), y en el Departamento Central (Municipios de Fernando de la Mora, San Lorenzo y Guarambaré).

4 Estas iniciativas de la sociedad civil estuvieron patrocinadas por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), con financiamiento de USAID. Ver: Iniciativas Ciudadanas. Debate público sobre ley de empleos para personas con discapacidad. [en línea]. Boletín digital. CIRD. < http://www.cird.org.py/periodico/200703/noticia20.php> También disponible en: Discapacidad, trabajo y barreras", Locales, diario ABC digital [en línea], Sábado 24 de marzo de 2007 <http://www.abc.com.py>

Una de las principales acciones de incidencia de la sociedad civil fue la creación del Frente Parlamentario por los Derechos de las Personas con discapacidad, actualmente aprobada por Resolución de la Cámara de Diputados.

■ *Derecho a la educación*

"Se garantizará a las personas excepcionales la atención de su salud, de su educación, de su recreación y de su formación profesional para una plena integración social." (artículo 58 de la Constitución Nacional).

La situación del derecho a la educación de niños y niñas con discapacidad en el Paraguay, al parecer se halla en situación, no sólo un estancamiento, sino un retroceso. La falta de acceso a la educación de los niños y niñas con discapacidad es un condicionante grave, que impide su desarrollo integral, dificulta el desarrollo de su autonomía y la ampliación de sus interaccione sociales y obstaculiza su acceso a la vida social y cultural de la comunidad y, más adelante, al mundo del trabajo. Se estima que el 90% de niños y niñas con discapacidad no asiste a las escuelas[5].

A pesar de las reiteradas recomendaciones y reclamos, formulados al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) desde las organizaciones de la sociedad civil, en la actualidad persisten las siguientes deficiencias:

- No existe formación docente continua en materia de discapacidad;
- No existen planes ni presupuesto para la adecuación progresiva de la infraestructura escolar;
- La educación inclusiva, reconocida por UNICEF y adoptada por la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad como modelo educativo para todos los niños y todas las niñas, es apenas un discurso tibio en algunos sectores del MEC;
- Niños y niñas con sordera no pueden asistir a las escuelas porque los docentes carecen de preparación para interpretar y expresarse en el lenguaje de personas sordomudas;
- A pesar de las donaciones internacionales, el MEC sigue sin producir materiales didácticos en braille, necesarios para la educación de niñas y niños no videntes, así como tampoco existen esfuerzos para estimular y capacitarles en la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Un ejemplo claro de la discriminación de que son víctimas niños y niñas con discapacidad, constituye la negativa de la única escuela especial para ciegos existente en la capital y en el país, de naturaleza subvencionada, de matricular a cuatro niñas y niños con multidiscapacidad. El hecho ocurrió en febrero de 2007. Se negó la inscripción pese a ser alumnos regulares de la institución por más de una década, razón por la cual las madres recurrieron judicialmente para salvaguardar el derecho a la educación de

5 Anuario estadístico 2003 del Ministerio de Educación (MEC).

sus hijos e hijas, consiguiendo la matriculación mediante orden judicial, sin que las autoridades del MEC intercedieran para la solución del conflicto[6].

En la medida cautelar solicitada, la jueza interviniente expresó los siguientes fundamentos: *"Haciendo la salvedad de que la presente Resolución ha sido dictada inaudita parte, en razón de que el derecho a la educación deviene en ser una cuestión que no permite ningún tipo de cuestionamiento, al estar previsto en nuestra Carta Magna, resultando el mismo inviolable, vale decir, de cumplimiento irrestricto, inviolable e inmediato"*[7].

■ *Derecho al empleo*

La garantía relativa al derecho al trabajo de las personas con discapacidad, se encuentra expresamente establecida en el artículo 88 de la Constitución Nacional que dispone: "*El trabajo de las personas excepcionales estará especialmente amparado"*.

Pese a ello, existen múltiples obstáculos para que puedan acceder a un empleo digno, como bien lo describe un estudio que analiza las oportunidades laborales de las personas con discapacidad en el contexto de la Ley 2479/04 que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas:

> *"Las personas con discapacidad (PCD) en Paraguay, debido a: la ausencia de programas educativos específicos y efectivos para la población con discapacidad a nivel nacional, la falta de aplicación del marco legal vigente, los prejuicios sociales, la falta de adecuación de los puestos de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad, las dificultades inherentes a sus propias deficiencias, la incapacidad de la sociedad para eliminar las barreras arquitectónicas o facilitar su movilidad en los transportes públicos, constituyen entre otros aspectos los obstáculos que limitan drásticamente las posibilidades de desarrollo profesional de esta franja poblacional.*
>
> *La carencia de políticas publicas, para la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad y la ineficiente implementación de la legislación, conllevan a que las mismas, en su gran mayoría, no puedan acceder a un empleo decente y queden condenadas a trabajos mal remunerados y sin beneficios sociales equiparables al de las personas sin discapacidad, obligándolas a depender de sus familiares o de la asistencia, no siempre adecuada, de las instituciones públicas o no gubernamentales."*[8].

6 "Niños con multimpedimentos irán a otros Centros", en: Diario ABC digital, [en línea] del 23 de febrero del 2007, <http://www.abc.com.py>

7 Auto Interlocutorio Nº 139 de fecha 5 de marzo de 2007. Juicio: "*María de los Milagros Cañete García y otros s/ medida cautelar de urgencia*". Juzgado de Primera Instancia de la Niñez y la Adolescencia, 5º turno.

8 Riveros de Rodríguez, Laura y Albiol, Adolfo. Análisis de las oportunidades laborales de las personas con discapacidad en el contexto de la ley Nº 2.479/04. Trabajo de Grado (Gerencia y Desarrollo Social) Universidad Nacional de Asunción, noviembre, 2005.

A su vez, conviene separar el análisis sobre la situación actual del derecho al trabajo de las PCD según se trate del sector público o del sector privado.

Sector Público

Este sector, que comprende la Administración central, los entes descentralizados, las gobernaciones y municipalidades, con aproximadamente un total de doscientos mil empleados públicos, está obligado, en virtud de la Ley 2479/04, a incorporar y mantener PCD en un porcentaje no menor al 2% del total de funcionarios y funcionarias. Esto equivaldría a aproximadamente 4000 personas con discapacidad que tendrían que estar empleadas en el sector público. Sin embargo, de acuerdo a datos provenientes de la Secretaría de la Función Pública, el total de PCD trabajando en el sector público en el 2007 es de apenas 191. Existe un déficit evidente por parte del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones, en perjuicio y menoscabo de las personas con discapacidad.

El 14 de junio de 2007, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, presidida por la diputada Olga Ferreira de López, convocó en Audiencia Pública a representantes de instituciones estatales, a fin de que informen sobre las políticas y presupuestos que sus entidades administran para la atención de los derechos de las PCD. El 97% de las instituciones convocadas respondió que no tiene ni políticas ni presupuestos para el sector, aunque algunas manifestaron buena predisposición para el efecto. Tan solo el 3% respondió poseer políticas y presupuestos para la atención de los derechos de las PCD, incluso anteriores a la vigencia de la citada ley, entre ellas la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), el Instituto de Previsión Social (IPS), la Municipalidad de Asunción y la Dirección de Educación Especial (dependiente del MEC).

Las principales respuestas brindadas por los representantes de las instituciones convocadas, a modo de justificación por el incumplimiento de las obligaciones del Estado, fueron las siguientes: *"La falta de una política pública por parte del Estado para la atención de las personas con discapacidad; la falta de aprobación presupuestaria por parte del Congreso Nacional; la falta de reglamentación de la Ley Nº 2479/04; la vigencia del Decreto del Poder Ejecutivo que prohíbe la incorporación de empleados en la función pública*[9]*; el bajo nivel académico y poca formación profesional de las personas con discapacidad; las barreras en la infraestructura y comunicación en las instituciones"*.

Desde noviembre de 2006 y hasta setiembre de 2007, diversas organizaciones de y para personas con discapacidad estuvieron trabajando con la Secretaría de la Función Pública en proyectos de implementación, reglamentación y modificación de la Ley Nº 2479.

9 Decreto del Poder Ejecutivo Nº 5855 de fecha 24 de enero de 2007, "por el cual se reglamenta la ley 3.148/2006, que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2007"

Sector Privado

El empleo de las personas con discapacidad en este sector, depende exclusivamente de las iniciativas empresariales, en el marco de la responsabilidad social de las mismas, ya que la legislación paraguaya carece de estímulos y referencias al respecto. Peor aún, el artículo 79 del Código del Trabajo vigente, dispone que la incapacidad sobreviniente es causal de terminación del contrato de trabajo, sin responsabilidad para las partes.

■ *Discapacidad, género e infancia:*

> *" Reconociendo que las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación (…)" (Preámbulo de la convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad)*

En términos cuantitativos, puede afirmarse que se han producido importantes avances en materia de protección y garantía de los derechos de la mujer, en el ámbito legal y administrativo. Sin embargo, una consulta sobre "*Mujer con discapacidad y violencia*", efectuada en Audiencia pública el 5 de setiembre de 2007 por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, demostró que las principales instituciones públicas encargadas de recibir, atender y resolver las denuncias sobre violencias contra la mujer, no están preparadas para atender a mujeres con discapacidad.

Esto significa que las mujeres con discapacidad no tienen acceso a los mecanismos administrativos, policiales, judiciales o sanitarios para denunciar, prevenir o recibir el tratamiento adecuado en los casos de abuso y violencia, ya que, por lo general, al ser dependientes, están expuestas a la voluntad de sus abusadores y abusadoras, constituida por su entorno familiar y de relacionamiento más cercano.

Los pocos servicios de atención a víctimas de violencia están centralizados en la Capital y no cuentan con adecuaciones ni especialistas para interactuar en lenguaje de señas con una mujer sorda, o con informaciones en braille, audio o digital necesarias para una mujer ciega.

Las mujeres y niñas con discapacidad mental o intelectual sufren las peores formas de discriminación, humillación y trato indigno, ya que ni siquiera son aceptadas en las instituciones públicas o, peor aún, en ellas sufren todo tipo de vejaciones[10].

---

10 "Imputan a un sospechoso de violar a niña con Síndrome de Down", en: Somosparaguay, edición digital de Noticias [en línea], 10 de octubre de 2007, < http://www.somosparaguay.com.py>

"Denuncian abuso sexual a una interna en el Neuropsiquiátrico", en *Locales*, diario ABC digital [en línea], del 24 octubre de 2007 <http://www.abc.com.py>

"Menor con trastorno mental vive enjaulado como un animal salvaje", en Judiciales, diario ABC digital, [en línea], 15 de marzo de 2007, <http://www.abc.com.py>

Cuando la discriminación se convierte en estigma

Mirta Ruiz Díaz
Fundación VENCER

No se han visualizado avances significativos desde el Estado para garantizar el derecho a la no discriminación de las personas que viven con VIH/SIDA. La falta de información suficiente en la población y los mitos en torno a esta problemática, tornan sumamente vulnerables a las mismas frente a diversas formas de discriminación.

■ *El problema de las discriminaciones a personas que viven con VIH/SIDA (PVVS)*

Las causas principales de discriminación a personas que viven con VIH/SIDA (PVVS), están vinculadas al desconocimiento o a la errónea información que existe en relación a las formas de transmisión y tratamiento del VIH.

En este sentido, el VIH sigue muy asociado a la sexualidad. Desde una concepción, lamentablemente aún muy extendida en la sociedad paraguaya, se refuerza la discriminación de las personas que viven con VIH/SIDA, vinculándolas a supuestos sobre una sexualidad que se "*desvía de la norma*". Los prejuicios en torno a las PVVS, así como la ignorancia sobre el VIH, potencian las situaciones de discriminación y violencia, dando lugar en ocasiones, a verdaderos casos de estigmatización de estas personas, incluso en ámbitos familiares.

La discriminación de PVVS, puede ocasionar que se vean afectados diversos derechos de las mismas, como lo sintetiza un estudio sobre Derechos Humanos y VIH/SIDA "*La violación del derecho a la no discriminación de las PVVS, constituye la base de la vulneración de muchos otros derechos. Debido al círculo de silencio que existe alrededor del VIH/SIDA, así como de todo lo referente a la sexualidad humana, existen prejuicios y estereotipos sobre las formas de transmisión del VIH/SIDA y sobre las personas que viven con, o se presume que viven con el VIH. Estos prejuicios llevan a la discriminación y al estigma, dada la existencia de una percepción social que se caracteriza por el desprestigio considerable de una persona que vive con VIH/SIDA ante los ojos de las otras*" *(González Volio y Chiriboga, p.201)*

La falta de una adecuada política pública de educación para la prevención y tratamiento de Infecciones de Transmisión Sexual (ITS), VIH y SIDA, afecta el derecho a la educación sexual de las personas, a la vez que propicia que se mantengan las discriminaciones hacia las PVVS.

■ *El VIH/SIDA y su impacto en la población*[1]

El VIH y el SIDA impactan en los diversos sectores poblacionales. Resulta muy difícil en la actualidad poder señalar a algunos grupos o sectores como más o menos vulnerable a la epidemia y a la discriminación asociada con ésta.

Sin embargo, para el diseño de políticas públicas adecuadas, es importante identificar las vulnerabilidades particulares, necesidades de atención, y distintos tipos de discriminación en mujeres, hombres, niños/as, además de sectores específicos que integran la sociedad y que requieren políticas también específicas desde el Estado, como son los casos de los hombres gays, las personas Transgéneros (transformistas, travestís, transexuales);

1 Véanse cifras estadísticas relativas a la situación epidemiológica del VIH/SIDA en Paraguay en *"El derecho a la salud de las personas que viven con VIH/SIDA: avances importantes, pero no suficientes"*; capítulo del Derecho a la Salud, en este informe.

trabajadores/as del sexo y Usuarios de Drogas Inyectables (UDI). Las mismas se encuentran en una situación de vulnerabilidad y riesgos de adquirir la infección del VIH, al no existir políticas públicas eficaces para ellos/ellas, y ser objeto de mucha discriminación social.

El VIH/SIDA en las mujeres

La vulnerabilidad de las mujeres y niñas frente al VIH/SIDA, se relaciona, por una parte, con el factor biológico[2]. Por otra, surge como resultado de la desigualdad de género y de la diferencia de poder en las relaciones de pareja, motivo por el cual, las mujeres tienen menos poder de negociar el uso de preservativos o de rehusarse a tener relaciones sexuales sin el uso de los mismos.

Las niñas, adolescentes en situación de calle, sobre todo indígenas e inmigrantes rurales, se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad ante infecciones de transmisión sexual y VIH. También las mujeres trabajadoras del sexo, corren un alto riesgo de adquirir las infecciones de transmisión sexual (ITS) y VIH, ya que carecen de políticas públicas eficaces destinadas a las mismas.

Durante el año 2007, comenzó a implementarse una campaña de prevención de la transmisión madre-hijo (transmisión vertical) y de atención prioritaria, desde el Programa Nacional de Control SIDA/ITS (PRONASIDA), con financiamiento de la cooperación internacional. La campaña integra una "*Guía para la Profilaxis de la Transmisión Madre e Hijo del VIH y SIDA y Terapias Antirretrovirales en Embarazadas*". Es la segunda campaña comunicacional dirigida a las mujeres que se realiza en Paraguay desde el ámbito gubernamental. Esta intervención, si bien es importante, debería completarse con otras medidas, como incluir la provisión de leche sucedánea de la leche materna a las madres que no tienen medios económicos suficientes para comprar leche a sus bebés. Se han dado casos en que, aún conociendo el peligro, madres indigentes han dado de mamar, transmitiendo así el VIH a través de la leche.

El VIH/SIDA en los hombres

Pese a que esta epidemia en el Paraguay ha ido feminizándose, el mayor porcentaje de las personas que viven con VIH/SIDA, está constituido por hombres.

Aunque la campaña mencionada, dirigida a prevenir la transmisión madre-hijo, pudiera considerarse como una acción inclusiva y de discriminación positiva para las mujeres, el hecho de que no se hagan esfuerzos gubernamentales para la prevención y atención a hombres que tienen sexo con hombres (HSH) o de los compañeros sexuales de las mujeres a las que está dirigida la campaña, (hombres heterosexuales o bisexuales) pone en evidencia los prejuicios ante la sexualidad, los hábitos sexuales y el SIDA.

2 *Nota del equipo editor*: Es este un punto de tensión, ya que la mayoría de los estudios no muestran que biológicamente las mujeres tengan mayor predisposición a adquirir el VIH, sino que la vulnerabilidad tendría que ver mayormente con el tipo de relación sexual practicada, en este caso, la penetración.

El impacto del VIH/SIDA en los niños y niñas

Existen más de dos millones de niños y niñas que viven con VIH y SIDA en el mundo. Cada día, un niño o niña menor de 15 años muere a causa del SIDA. Los niños y niñas son afectados por el VIH y SIDA de varias maneras: sufriendo orfandad a causa del SIDA; al tener ellos/ellas mismos el VIH o cuando son discriminado/as porque alguien en su familia tiene VIH[3].

No existen cifras oficiales sobre la cantidad de niños, niñas y adolescentes afectados por la epidemia en el país. Sin un registro es muy difícil poder diseñar políticas adecuadas para esta población.

En el Paraguay existen niños y niñas viviendo con VIH y SIDA, que están institucionalizados en hogares de albergue. Generalmente, sin el suficiente cuidado, por falta de medios económicos, y sin algo muy importante para su desarrollo social que es el afecto de la familia.

A su vez, en el espacio escolar se dan discriminaciones hacia los niños y niñas afectados por el VIH/SIDA. La desinformación genera actitudes vinculadas con el temor al "contagio".

■ *Distintas formas de discriminación - Casos[4]*

Indigencia y VIH/SIDA

Caso Z. O. (26 años) de sexo femenino, es oriunda de San Pedro, pero estaba viviendo en la ciudad de Limpio. Vendedora ambulante de caramelos, con 3 hijos, dos de los cuales viven con la abuela paterna.

El 25 de junio, la Licenciada María Luisa Brítez, jefa del programa ITS-VIH y SIDA de XI Región Sanitaria del país, realizó la siguiente denuncia: "*Una mujer viviendo con VIH y SIDA, puérpera tardía (a 40 días de dar a luz), se instaló en el pasillo del Hospital de Fernando de la Mora, con todas sus cositas y con un bebé en brazos*". Z.O. reclamaba atención, era invierno y hacía una temperatura de 5 grados.

En el Hospital de Fernando de la Mora no quisieron intervenir en su operación, manifestando que no contaban con incubadora para el bebé. Después de realizarse una denuncia ante la prensa y ante organizaciones de derechos humanos, fue trasladada en forma inmediata al Hospital Nacional.

La Fundación Vencer, hizo seguimiento a este caso sin obtener respuestas favorables de parte de las instituciones estatales, como la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y otras entidades no gubernamentales, que cuentan con servicio de albergue para mujeres con hijos. La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia indicó que no consiguió albergue porque sólo existe disponibilidad para personas menores de edad. En este caso, por indigencia, la madre tuvo que entregar a su hijo a un hogar que cuenta con 18 niños/as.

3 Boletín de Acción en SIDA Nro. 45 Perú 2006

4 Todos los casos corresponden al servicio S.O.S. y Consejería de Pares de la Fundación Vencer de la ciudad de Asunción. La identidad se preserva por protección.

El caso también fue derivado a otras instituciones de asistencia y beneficencia, como la DIBEN, Pastoral Social, para conseguir medicamentos, víveres, y contención permanente para la madre a consecuencia de la forzosa separación de su hijo de 40 días. Al momento de la redacción de este informe el niño tiene 6 meses de edad, está en el Hogar Esperanza recibiendo atención, alimentación, higiene, pero careciendo de su madre.

Discriminación en las Fuerzas Armadas: Persistencia y avances

Se han recibido varias denuncias de diferentes personas pertenecientes a las Fuerzas Armadas que viven con VIH/SIDA, en relación a la violación del derecho a la intimidad con el pedido obligatorio del Test de Elisa para ingresar y ascender de grado. Un resultado positivo en el test, es acompañado de aislamiento, suspensiones, licencias injustificadas y la presión psicológica, hechos que preceden generalmente al despido injustificado.

La resolución favorable en el caso CBG[5], permitió que otras personas de las Fuerzas Armadas lograran resolver el problema en que se encontraban y permanecer como personal activo, de manera a poder contar con los beneficios de sueldo y atención médica necesaria para afrontar el tratamiento de VIH/SIDA. Aunque pudieran ser resueltos estos trámites de manera más expedita, ninguno ha judicializado sus pedidos, según lo manifestado, por miedo a la doble discriminación, la social y la del sistema judicial militar.

Uno de los más interesantes avances del año 2007, ha sido que el Ministerio de Defensa Nacional integra el equipo de trabajo para la elaboración del Plan Estratégico para la Respuesta Nacional al VIH y SIDA. Este Plan es coordinado por el PRONASIDA con apoyo económico de agencias internacionales de cooperación.

Discriminación laboral: Persistencia y avances

Generalmente se toma conocimiento de casos de despidos injustificados a personas que viven con VIH y SIDA, disfrazándolos de despidos por reducción de personal u otros motivos no relacionados al VIH y SIDA, cuando en realidad se trata de discriminación laboral por vivir con VIH y SIDA.

A través de la línea confidencial SOS+ de la Fundación Vencer, sólo entre los meses de julio y agosto, se recibieron ocho denuncias de trabajadores relativas a la exigencia por parte de empleadores de algunas empresas privadas y cooperativas de realizar el Test de Elisa, como requisito para proceder a la renovación de contrato.

Datos comprobados revelan que el virus del VIH no es una enfermedad contagiosa, por tanto, es de carácter privado, confidencial, nadie está obligado a proporcionar informe sobre su estado serológico en el lugar de trabajo[6].

5 Véase *VIH/SIDA: Víctimas del temor y la ignorancia*. En: Derechos Humanos en Paraguay 2006, cap. Derecho a la igualdad y a la no discriminación. CODEHUPY. Asunción, 2006, p. 173ss.

6 Organización Internacional del Trabajo. *Recomendaciones y prácticas de la OIT sobre protección de los datos personales de los trabajadores*, Organización de las Naciones Unidas, Ginebra, 1997.

Organizaciones de la sociedad civil solicitaron al Viceministerio de Justicia y Trabajo conformar una mesa de diálogo, con el fin de analizar este tipo de denuncias. La Directora de Inspectores de Trabajo, Dra. Graciela Azcona, manifestó su total predisposición, aunque se solicitó tiempo para identificar algunas resoluciones ministeriales que permitan exigir la no obligación de presentar el Test de Elisa. Al momento de la redacción de este informe no se recibieron noticias sobre los avances de esta búsqueda.

En abril de 2007, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) inició un proyecto innovador de sensibilización y capacitación sobre el VIH y SIDA en el ámbito laboral, con enfoque en empresas del sector del transporte: "*SIDA en lugar de Trabajo*", para informar y sensibilizar a los empleadores en cuanto a la no discriminación hacia los trabajadores/as que viven con VIH/SIDA, así como el acceso a la información para la prevención de las infecciones de transmisión sexual y el VIH, en el lugar de trabajo.

El 25 de abril del año 2007, a iniciativa de la OIT, se ha conformado una mesa tripartita con el objetivo de poner en funcionamiento una Mesa de Trabajo entre diferentes sectores: representantes del Viceministerio de Justicia y Trabajo, OIT, Unión Industrial Paraguaya, FEPRINCO, UCETRAMA, UIP, Sindicatos de Transportes, ATIC, PRONASIDA, y la Fundación Vencer, con el propósito de generar propuestas y lograr respuestas en relación a los derechos humanos y las garantías de trabajo de las personas que viven con VIH/SIDA.

Vulneración del derecho a la intimidad y discriminaciones

Como en años anteriores, se recibieron denuncias de vulneración del derecho a la intimidad y discriminaciones, contra diferentes centros asistenciales, así como contra profesionales médicos, docentes, empleadores y otros. Como ejemplo, citamos un caso:

Caso C. P. (38 años) reside y trabaja en los alrededores del hospital Juan Max Boettner. Tiene una hija de siete años de edad que vive con VIH/SIDA y que ha atravesado por un cuadro de enfermedad oportunista. Debido a la divulgación realizada por una enfermera del mencionado hospital fueron amenazados de perder la casa que estaban alquilando. La única medida tomada por la institución fue trasladar a la enfermera al turno noche. La mediación y el diálogo con los vecinos de la familia se están realizando por iniciativa y cargo de una fundación.

BIBLIOGRAFÍA

González Volio, Lorena y Chiriboga, María Teresa (2005): *Derechos Humanos y VIH/SIDA*. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH): Derechos Humanos y VIH/SIDA: Jurisprudencia del sistema interamericano y análisis comparativo del marco jurídico interno relativo al VIH/SIDA en los países centro americanos, IIDH, San José.

Discriminación a personas gays, lesbianas y transgéneros: una constante que se mantiene

Grupo de Acción Gay, Lésbico y Transgénero[1]

La falta de una política antidiscriminatoria en Paraguay posibilita que se generen y mantengan diversos tipos de discriminación. Específicamente, la que se dan por razones de orientación, opción, preferencia o identidad sexual, siguen siendo una realidad arraigada en los diversos ámbitos sociales del país. En consecuencia, también se mantienen la vulneración de derechos e impunidad generalizada surgida de estos hechos.

1 Los autores y autoras agradecen la colaboración del grupo Aireana para la elaboración de este artículo.

El presente artículo pretende dar un panorama general sobre la situación de los derechos de gays, lesbianas y transgénero, en relación a la igualdad y a la no discriminación. Se identifican ámbitos particulares de vulneración de derechos y, seguidamente, se exponen casos ocurridos durante el año que sirven de muestra de todo lo que falta aún por hacer para que exista una sociedad verdaderamente pluralista, donde la diferencia no genere desigualdad.

■ *Participación política de gays, lesbianas y transgéneros*

La participación política ha tenido históricamente un importante eje de lucha contra las discriminaciones y exclusiones. El Paraguay no ha sido una excepción. Muestra de ello es que la participación de la mujer se ha comenzado a dar con mayor fuerza desde hace poco tiempo. En el campo de la legislación, aún con muchas dificultades,"*la cuota mínima del 20% en las listas partidarias establecidas en el Código Electoral, se ha convertido, en la práctica, en un techo para la participación*"[2].

Si la participación política de la mujer es aún complicada, no sorprende que no se conozca a ninguna persona declarada gay, lesbiana o transgénero que, a su vez, haga política partidaria como carrera, mucho menos que haya llegado a algún cargo de representación pública mediante el sistema de votación. Las estructuras de los partidos políticos tradicionales son muy cerradas a estos temas, y los nuevos movimientos o partidos políticos surgen de grupos ligados a la iglesia o al empresariado, sectores altamente conservadores en temas de sexualidad; por ello, resulta muy difícil que incluyan en su agenda temas de diversidad sexual y que sus listas presenten candidaturas con estos perfiles.

Existe una cuestión extendida en la cultura paraguaya, que tolera mucho más la corrupción que una situación sexual diferente, aceptando incluso como "vivo" o "viva"[3] a la persona corrupta; en cambio, los gays y las lesbianas suelen ser consideradas personas enfermas, pecadoras, anormales y hasta peligrosas que, por lo tanto, deben ser excluidas de los distintos espacios sociales. Por ende, tratar a un político o política de gay o lesbiana, puede llegar a "desmeritarlo", mucho más que tratarlo de corrupto o corrupta. Es decir, es una afirmación que se utiliza como descalificación a un adversario o una contrincante política.

Asimismo, el simple hecho de que alguna autoridad pública tome postura a favor de temas sobre diversidad sexual o se manifieste en defensa de los derechos de los grupos gays, lesbianas, transgéneros y bisexuales la coloca en una situación de desprestigio y su sexualidad pasa a ser cuestionada, quedando en tela de juicio.

Este panorama negativo, parecería estar experimentando cambios con las diversas expresiones políticas que surgen, a pesar de las adversidades;

2 Gonzáles, Myrian y Villalba, Verónica: *Un Estado que desatiende los derechos de las mujeres.* En: **Derechos Humanos en Paraguay 2006**, CODEHUPY, Asunción, 2006, p.100.

3 Persona que es astuta.

y, aunque no son expresiones político-partidarias, implican una fuerte presencia pública. Movimientos de gays y lesbianas aparecen y se fortalecen en la coyuntura nacional, sin que esto implique aún una seguridad para sus dirigentes y dirigentas.

La fuerte presión social y la intolerancia aún existentes, hacen que esta tarea de construcción de ciudadanía se vuelva un peligro constante. Las personas que son reconocidas como líderes o lideresas de movimientos y organizaciones de gays y lesbianas, son víctimas de amenazas telefónicas, ofensas en las calles, rechazo en lugares públicos, etc; y, aunque no siempre es así, estas situaciones hacen que las personas no puedan llevar una vida plena, con el ejercicio y goce de todos sus derechos.

Por ello, muchas personas prefieren ocultar su orientación y opción sexual, ya que sostienen que en la invisibilidad se vive, aunque sin derechos reconocidos, pero "con más seguridad y tranquilidad".

A pesar de que en Paraguay la participación en la vida política está garantizada para todas las personas (art. 46 de la Constitución Nacional) y el ejercicio de la función pública sólo exige la idoneidad (art. 47 y 101), estas situaciones evidencian que la discriminación por razones de género y orientación sexual se encuentra vigente, y que impide a ciertos sectores de la ciudadanía ejercer estos derechos.

■ *Tratamiento en los medios de comunicación*

Es importante destacar que los medios de comunicación han dado cobertura a las actividades desarrolladas desde las diferentes organizaciones del sector, como la marcha del orgullo gay lésbico y la muestra de cine "lesbi-gay-trans", así como otras actividades vinculadas a estos colectivos. Sin embargo, existen programas de entretenimiento en radio y televisión que exponen sistemáticas burlas discriminatorias basadas en estereotipos y prejuicios sobre gays, lesbianas, transgéneros, presentados en diferentes formatos, con personajes, cuentos, chistes o chismes que aluden a estas personas.

La morbosidad con la que el tema es tratado sigue siendo constante, las publicaciones de la prensa escrita continúan con titulares amarillistas, donde se resalta la condición de homosexualidad y no la noticia, esta situación se da con mayor frecuencia en el caso de las personas transgéneros.

■ *La situación de los derechos de las personas transgéneros*

La necesidad de operar cambios en el cuerpo, ya sean físicos o de apariencia, para ser lo que uno o una siente que es, ubica a las personas transgénero en una situación de peculiar discriminación. Esto se debe a que los cambios, en la mayoría de los casos, no se pueden ocultar ante las demás personas, lo que genera un fuerte rechazo.

En una sociedad como la paraguaya, donde las normas de género son todavía muy estrictas y las creencias religiosas ejercen una fuerte influencia en este sentido, realizar esta trasgresión tan importante –de ser hombre a ser mujer o de mujer a hombre– suele derivar en una negación total de quienes la realizan; es decir, no existen para el resto de la sociedad, o existen como seres sin derechos ni valor.

Oponerse a las reglas impuestas por la sociedad y hacer del cuerpo una expresión política de lucha y de cambio, obstruye el camino para llevar una vida digna con el respeto de todos los derechos. En las instituciones educativas estatales, la inclusión de alumnas y alumnos en esta situación es nula, el acceso a la educación resulta complicado y en muchos casos, imposible, al no contar la persona con recursos económicos ni de información que le permitan ejercer este derecho. Recordemos además que no existe una ley que ampare a las personas transgéneros y que, a pesar de que uno de los principios de la educación es la no discriminación, esto no siempre se respeta en las instituciones educativas.

El acceso al trabajo de personas transgéneros también presenta obstáculos en varios sentidos, sobre todo al no contar con capacitación laboral acorde a lo que el mercado exige, y al no presentar una "buena apariencia"[4], sumando a esto la situación de desempleo general, encontrar empleo se torna prácticamente imposible. En la mayoría de los casos, la única "opción" de las personas transgéneros es el ejercicio de la prostitución en las calles, lo que a su vez las expone a una serie de abusos y violaciones de sus derechos.

■ *Travestis trabajadoras sexuales*

Al hacer una mirada rápida en Asunción y ciudades aledañas, puede observarse que las personas transgéneros, específicamente travestis trabajadoras sexuales en la vía pública, deben sobrevivir en un ambiente donde el Estado sólo existe en forma represora, de la que son representantes los agentes del orden público. A éstos, desde el presente año, se ha agregado la Policía Urbana Especializada, cuyos agentes hostigan y persiguen a trabajadoras y trabajadores sexuales, lo que obliga en muchos casos a abandonar sus puestos de trabajo en el centro y desplazarse a sectores menos seguros y a ciudades aledañas (incluso modificar su lugar de residencia). La persecución policial y las detenciones injustificadas siguen siendo una constante, además de las extorsiones o chantajes de los que son víctimas.

No se puede dejar de mencionar la fuerte estigmatización existente hacia las personas transgéneros, en especial sobre las travestis trabajadoras sexuales, ocasionada, en gran medida, por el ofensivo tratamiento que la prensa da a las noticias que las involucran. Es así como se crea en el imaginario social, que las travestis son todas violentas, ladronas y peligrosas, lo cual "justifica" que sean ofendidas o violentadas, sin que ninguna autoridad se haga responsable de su protección.

4 Requisitos que se pueden leer en cualquier artículo en el periódico donde se ofrecen empleos.

En cuanto a salud integral se refiere, no se cuenta con ninguna clase de programa o plan que atienda a este sector de la ciudadanía, pese a que el trabajo que realizan les expone de fuerte manera a contraer infecciones de transmisión sexual (ITS). Tampoco se dispone de una adecuada campaña de información o de prevención en ejecución.

El Programa Nacional de Lucha contra el SIDA y las ITS (PRONASIDA) provee de preservativos gratuitos, pero esta distribución no se produce en forma masiva, y muchas veces no se encuentran en lugares accesibles para todos y todas, lo que ocasiona que la gran mayoría de la población, incluidas las travestis, no cuenten con ellos y tengan que adquirirlos de forma comercial.

En junio de 2006, se ha iniciado el programa *VIH/SIDA e ITS en seis regiones sanitarias del Paraguay* (con financiación del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria). El mismo incluye la atención focalizada a varias poblaciones con alta vulnerabilidad, como la de las travestis trabajadoras sexuales, en una perspectiva de derechos humanos y no discriminación. Aun cuando ya fue presentado a grupos de travestis trabajadoras sexuales en Asunción y se realizaron consultas para la planificación de ciertas acciones, éstas se están iniciando, por lo que no es posible realizar una valoración de las mismas.

El Estado no tiene políticas públicas en relación a esta población. La desprotección del derecho a la salud y del acceso al empleo de las travestis –muchas de ellas trabajadoras sexuales–, y de las otras personas transgénero, se constituye en una violación de estos derechos, garantizados constitucionalmente para todas las personas sin discriminación y con orientación a la atención de las necesidades de cada grupo y sector social (art. 46, 68, 69, 86, 87 y 88 de la Constitución Nacional)

■ *La situación de los derechos de las mujeres lesbianas*

En el caso de las mujeres lesbianas, se presenta una doble situación de vulnerabilidad. Por un lado, el hecho de ser mujeres las ha configurado históricamente en situaciones de mayor discriminación que los hombres y, por otra parte, la orientación sexual distinta a la heterosexual termina causando esta doble discriminación. El fuerte sexismo en que "*se glorifica lo viril y se desmerita lo femenil*"[5], además de otros valores patriarcales presentes en nuestra sociedad, producen la cosificación de las mujeres como objeto de diversión sexual de los hombres.

La misma situación se da en la "aceptación" de las lesbianas, ya que las relaciones sexuales y/o afectivas de dos mujeres, son bien vistas en la medida en que impliquen placer sexual para un hombre. Es decir, en esta sociedad no se aceptan relaciones en que se reconozcan los derechos de ellas o se dignifique su condición de humanas.

5 Soto, Clyde: *Discriminaciones por razones de sexo y género.* En: **Discriminaciones y Medidas Antidiscriminatorias**, Centro de Documentación y Estudios, Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Senadores, Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas, Asunción, 2005.

Existe además un factor de invisibilidad en que se encuentran las mujeres lesbianas, lo cual, por un lado, puede parecer beneficioso por la supuesta protección al no estar expuestas a insultos, ofensas o maltratos físicos; sin embargo, a la hora de pensar en el reconocimiento de sus derechos, la invisibilidad se vuelve un obstáculo. Si no hay lesbianas, no hay derechos para las mismas. Por ello, resulta imprescindible que cuenten con una real protección y puedan ejercer su sexualidad con dignidad y respeto, así como todos los otros derechos en su vida cotidiana.

En este sentido, se debe mencionar que son varias las políticas públicas destinadas a la atención de las mujeres, lo que no se traduce en la atención a las necesidades propias de las mujeres lesbianas, ya que ninguna de ellas presenta un plan o programa específico donde se las contemple.

■ *Entre adolescentes, niñas y niños: ¿orientación sexual, identidad de género o cuerpos asexuados?*

La población adolescente e infantil de Paraguay representa un importante porcentaje de la población total, que además va en constante aumento. Se requieren políticas públicas destinadas a la promoción de los derechos específicos de este sector, que sean inclusivas y que consideren realmente como protagonistas y sujetos de derechos a jóvenes, adolescentes, niñas y niños del país en su gran diversidad, sin ningún tipo de discriminación.

Los planes y programas de atención a la niñez y la adolescencia deben incluir las cuestiones de la sexualidad, y considerar especialmente que en la adolescencia, las personas se encuentran en una etapa de formación de la personalidad, de desarrollo de la afectividad y exploración de la sexualidad, por lo que la información y los insumos disponibles deben ser completos y de la más alta calidad.

En el Código de la Niñez y la Adolescencia se reconoce *"La necesidad de contar con servicios y programas de salud y educación sexual integral del niño y del adolescente, que tiene derecho a ser informado y educado de acuerdo con su desarrollo (...) y el desarrollo de su personalidad"* (art. 14), pero esto no se cumple en gran medida, y la falta de acceso a esta información hace que muchos y muchas jóvenes se expongan a situaciones de riesgo

En este sentido, es importante señalar que en el Paraguay la educación formal guarda una estrecha relación con la religión católica; una gran parte de los colegios privados son administrados por congregaciones de esta confesión, lo cual podría indicar que los temas referentes a educación sexual no se tratan de una manera objetiva e inclusiva. La homosexualidad sigue siendo vista como pecado y como enfermedad, por lo que es de considerarse la posibilidad de que este mismo concepto sea trasmitido a estudiantes de dichos centros, lo que conlleva una violación al derecho que tienen de ser educados e informados de forma integral.

Este ocultamiento de información o información distorsionada, lleva a las personas a asumir la identidad de género culturalmente asignada a su

sexo. Esto resulta incompleto para quienes se identifican con el género asignado al sexo contrario al suyo, lo cual genera un fuerte sentimiento de culpa y rechazo de sí mismo y de sí misma. La educación recibida en las instituciones debería facilitar este camino "desde la identidad de género asignada a la posteriormente asumida"[6] y no dificultarlo con una información inadecuada y pautas de interacción restrictivas y discriminatorias. Conviene recordar que las manifestaciones masculinas y femeninas se empiezan a dar o a imponer desde edades muy tempranas; por esta razón, la formación de las maestras y los maestros es muy importante y el Estado debe garantizar que los fines como "el pleno desarrollo de la personalidad humana – el respeto a los derechos humanos y a los principios democráticos; y la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorios"[7] se den en todos los niveles de la educación formal. Por ello se resalta la importancia de brindar a niños, niñas y adolescentes información adecuada, amplia y objetiva, atendiendo a la etapa de formación de la personalidad por la que atraviesan y el interés en la exploración de las manifestaciones de la sexualidad que muestran.

Un singular hecho se presentó en el Instituto Superior de Educación, uno de los centros de formación docente más reconocidos del país, donde el alumnado del segundo año del profesorado en educación inicial decidió, uniformarse, destinando el color celeste para los varones y el rosado para las mujeres. Aunque esta simple elección de colores no permite elaborar conclusiones sobre su formación en género, es esta *simple* elección de colores lo que en las escuelas suele marcar la diferencia entre un niño considerado *normal* y uno *no tan normal*, ya que maestros y maestras tienden a clasificar a niños y niñas según pautas culturalmente asignadas a varones o a mujeres, sin darles la posibilidad de que sean quienes cuestionen esas costumbres y elijan por sí mismos y mismas ensayar otros modos.

A escala nacional se ha conformado un Comité Gestor para la implementación de Políticas Públicas de la Educación de la Sexualidad en el Sistema Educativo Formal y no Formal en Paraguay, conformado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la Sociedad Paraguaya de Estudios de la Sexualidad Humana (SPESH), la Red de ONG que trabajan en VIH y SIDA y la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA). Es de esperarse que sus acciones tiendan a favorecer una educación sexual en las instituciones, con enfoque de género y de derechos.

■ *Casos*

Año tras año se presentan denuncias de violaciones a los derechos humanos en este capítulo; la mayoría de las veces las situaciones son similares, por tratarse de una problemática que continúa sin ningún tipo de atención por parte de las autoridades públicas.

6 Soto, Clyde. Op. Cit.
7 Artículo 73 de la Constitución Nacional.

Los casos presentados son, por lo general, aquellos a los que las organizaciones tienen acceso, lo que significa que son limitados, al no contarse, por ejemplo, con datos que muestren las situaciones por las que atraviesan las personas en el interior del país. Además debe recordarse que no existe una institución estatal que lleve formalmente datos de esta realidad o que maneje porcentajes o estadísticas mínimas a las que se pueda tener acceso.

Los siguientes casos llegaron a conocimiento del GAG-LT:

- **J.C.,** de 25 años, es un joven de la ciudad de Asunción que alquiló un departamento en una zona residencial de la ciudad. Al correr la versión de que era homosexual, sus vecinos empezaron a hostigarlo de diferentes maneras, hasta que la situación se tornó insoportable por lo que tuvo que abandonar el lugar y buscar otro departamento para vivir.

- **O.**, de 21 años, se encontraba con su pareja en un vehículo estacionado a tres cuadras de su casa en horas de la noche. Se acercó a ellos una patrullera y los agentes les requirieron bajar del auto y mostrar sus identificaciones. Al percatarse los policías de se trataba de una pareja gay, empezaron a burlarse haciendo preguntas sobre su relación íntima (*"¿Quién de ustedes es la mujer?"*). Cuando uno de los agentes reconoció a uno de los jóvenes como vecino del barrio, en claro chantaje, requirió dinero de ambos y condicionó a ello la devolución de los documentos. Además, agregó que si la persona reconocida no abonaba al día siguiente la suma de quinientos mil guaraníes, de inmediato lo descubriría ante sus padres. Esta situación no se llegó a denunciar a los canales correspondientes, ya que las víctimas del caso prefirieron resguardar su identidad. Esta es una situación que se repite muy seguido y que demuestra claramente la fuerte discriminación reinante aún en la comunidad.

- **O.**, de 17 años, es una estudiante de un colegio de Asunción. A mediados del año escolar comenzó a ser perseguida por maestros y directivos al sospecharse que mantenía una relación amorosa con una compañera, ya que andaban juntas de la mano por el colegio y eran muy amigas. Al principio, esta persecución se manifestó sólo con sanciones leves, pero luego se llegó a la suspensión y a la reunión con los padres de ambas chicas y se solicitó la expulsión de una de ellas. En este caso, se pudo formar una comitiva de varias organizaciones de derechos humanos que acudió hasta la Dirección de Educación Media y Técnica (del Ministerio de Educación y Cultura) y se logró que ambas estudiantes siguieran en la institución como alumnas regulares, aunque el daño emocional que se pudo haber causado en ambas niñas no se puede determinar. Este tipo de situaciones se repite frecuentemente en las instituciones educativas, sin que ninguna autoridad competente haya tomado cartas en el asunto.

- Una pareja gay realizó un acto simbólico para celebrar su casamiento, aunque éste en realidad no se haya efectivizado legalmente, al encontrarse prohibido por la Constitución Nacional. Según trascendió en

la prensa, dicho acto se dio "*ante la atenta mirada, y con gestos de repugnancia de muchos de los vecinos del barrio Villa Constitución de Capiatá*",[8]lo que demuestra la homofobia latente aún en la comunidad en general. Cabe resaltar que a raíz de lo ocurrido, una autoridad de la Policía de Tránsito –lugar de trabajo de uno de los miembros de la pareja– fue entrevistada y calificó el hecho de "*perversión*". Esta visión, muestra la su vez a homofobia existente en el aparato del Estado y el riesgo en relación al derecho al trabajo de las personas que asumen una opción sexual distinta a la heterosexual.

Los siguientes casos de violación de derechos a mujeres lesbianas, llegaron a conocimiento de AIREANA (Grupo por los derechos de las lesbianas)

- **J.J.**, mujer lesbiana de 30 años de edad, divorciada, con dos hijos, uno de 3 años y otro de 5, se vio obligada a renunciar a la custodia de los mismos a favor del padre, su ex marido, manteniendo un régimen de visitas que le permite retirar a los niños los sábados para devolverlos los domingos a la tarde. Este trámite lo hicieron de "común acuerdo", ante las amenazas del ex marido de que diría en el lugar del trabajo de ella que la causa del divorcio fue el lesbianismo, lo cual, posiblemente, la dejaría sin empleo. A la vez, la denunciaría por este hecho ante el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia, para obtener la custodia de sus hijos y prohibirle todo tipo de contacto con los mismos. Cuando J.J. inició una nueva relación, el padre de sus hijos la amenazó de nuevo; esta vez, con no permitirle que retire ni vea a los niños los fines de semana, hasta tanto no rompa con su nueva pareja, ya que de contactar con los chicos, él procedería a denunciar su "condición" al juzgado.
- **C.T.** mujer lesbiana de 25 años, por los numerosos golpes y agresiones recibidos de su pareja, debió ser atendida en Emergencias Médicas. C.T. no realizó denuncia alguna contra su compañera, por miedo a enfrentar a la policía y por la falta de una ley que configure estos hechos como lo que son: violencia doméstica.
- **I.P**. joven de 17 años. Desde que su familia se enteró que es lesbiana, sus padres y hermanos la hostigan al punto de casi dejar el colegio por la depresión en que cayó. Actualmente, ella se encuentra trabajando y piensa abandonar a su familia cuando cumpla la mayoría de edad, pero sus padres la amenazan con traerla a la fuerza de vuelta a la casa solicitando la ayuda de la policía. I.P. tiene miedo, porque si bien ya sería mayor de edad, no confía en que la policía respete su decisión, cuando se enteren de que es lesbiana.
- **K.B.,** mujer lesbiana de 40 años, acudió a la consulta ginecológica de rutina. Cuando la médica que la atendió realizó las preguntas de rigor, K.B. consideró que no eran pertinentes para ella, por lo que se vio en la necesidad de aclarar que era lesbiana. Esto generó una reacción de rechazo por parte de la médica, quien le solicitó que consulte con otro profesional, porque ella no estaba de acuerdo con su estilo de vida.

8 Diario Popular, 6 de agosto de 2007. Disponible en: http://www.diariopopular.com.py/?q=node/6791/image_gallery

Cuando la prensa se convierte en agente de una peligrosa (des) información

Mario J. Barrios Cáceres
Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco

Desde hace un tiempo, se hace visible la dramática situación de indígenas que, carentes de posibilidades suficientes de sobrevivencia y con problemas de tierra, recorren las calles de Asunción como mendigos. En este marco, y ante las apremiantes necesidades, grupos de indígenas han manifestado sus reclamos al Estado llegando hasta la ciudad. La prensa, pues, se ocupó de ello a través de crónicas y opiniones, entre las que figuran posiciones claramente discriminatorias y racistas que, en lugar de proponer soluciones justas, ignoran derechos institucionalmente reconocidos y crean condiciones para que el prejuicio y la discriminación contra los indígenas, se asienten en la sociedad.

El presente año se ha caracterizado por una marcada visualización, y en parte una tímida sensibilización, respecto a la emergente –y urgente– problemática indígena. A pesar de este panorama parcialmente alentador, se han dado casos de embates discriminatorios por parte de sectores de la sociedad paraguaya no indígena, inmersa en una crisis de identidad permanente, surgida "de las contradicciones en la vida política, social, económica y cultural, entre la cultura europea asumida y la vivencia de la cultura propia, la cultura paraguaya, que tiene sus raíces en la cultura guaraní, una cultura indígena"[1].

Ante promesas no cumplidas y la desidia estatal, indígenas mbya y aché y chupapou, se instalaron y cobraron presencia y notoriedad en Asunción. Niños, niñas y mujeres en semáforos de las principales arterias céntricas en situación mendicante, contrastaron con la ya típica postal capitalina de indígenas vendiendo artesanías. Se asentaron familias enteras en las plazas Uruguaya e Italia, generando posiciones encontradas de las autoridades nacionales y municipales y de la ciudadanía asuncena, ya acostumbrada a la masiva presencia de sectores menos favorecidos, que acuden a realizar sus reclamos con cierta periodicidad.

La presencia de esta novel e inesperada vecindad, instalada precariamente en las céntricas plazas ya citadas, fue dilatándose debido a la falta de celeridad en la negociación del conflicto, por lo que no tardaron en aparecer reacciones divididas entre un sector sensibilizado con los reclamos de los pueblos originarios y quienes reivindicaban dichos espacios verdes como un patrimonio exclusivo de asuncenas y asuncenos.

Los medios de comunicación se hicieron eco de esta situación y reflejaron sus impresiones en crónicas y editoriales, que fluctuaron en diverso grado, desde la romántica imagen de *buen salvaje*[2] hasta el abierto trato racista.

■ *"Terminar con esa estupidez de preservar una cultura retrasada..."*

Quizás, las más peligrosas y reaccionarias provinieron de los medios escritos, y en particular del diario La Nación. En abierto desconocimiento de normativas constitucionales e instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen y garantizan el derecho de los pueblos indígenas a preservar y desarrollar su identidad étnica[3] y a reclamar colectiva y pacíficamente la integridad de su hábitat; desde el artículo editorial del matutino La Nación, Osvaldo Domínguez Dibb llamó a los pueblos indígenas a "terminar con esa estupidez de preservar una cultura retrasada y

1 Lehner, Beathe. "*Discriminación a los pueblos indígenas*", en BAREIRO, Line (comp.) *Discriminacion(es). Debate teórico paraguayo. Legislación antidiscriminatoria*, Asunción, 2005, pág. 100

2 Para José Antonio González Alcantud, "La Ilustración formuló una idea de la naturaleza humana que fue enriquecida por Rousseau con la mirada abierta a todas las diferencias entre los humanos. Desde ahí postulaba una relación de algún modo estética con los demás, por la vía del sentimiento y la piedad. Este giro queda simbolizado en la figura del "buen salvaje". Ahí se encuentra el nacimiento de la teoría antropológica". González Alcantud, José Antonio. El buen salvaje de Rousseau. Inflexión de la antropología y de la estética, en Gazeta de Antropología, Nº 5, 1987. Disponible on line en: http://www.ugr.es/~pwlac/G05_03JoseAntonio_Gonzalez_Alcantud.html. [Consulta: 07 nov. 2007].

3 Art. 63, Constitución Nacional de la República del Paraguay.

marchita y vivir como gente pagando sus impuestos"[4]. Propuso resolver la presencia de indígenas en las plazas con medidas tales como "traer dos o tres camiones de las FF.AA. y transportar, de grado o a la fuerza, a esa gente a sus tierras y montes, donde pueden seguir viviendo a su antojo como animales"[5]. Afirmó no conocer a "un solo paraguayo que quiera ir a vivir a una toldería (…) ni siquiera para estudiar sus cochinas costumbres", pero sí a indígenas que quieren vivir en la capital para "educarse y salirse del síndrome de la selva y convertirse en un ser humano con acceso a civilización"[6].

Para Domínguez Dibb, la cuestión no se trataba de "ser perversos con gente que pertenece a otro tiempo y otro nivel, sino ser justos y partidarios del estado de legalidad"[7]. Sin embargo, desconoció en sus editoriales la existencia de un artículo constitucional que garantiza a los pueblos indígenas el derecho de participación en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, expresando que no le extrañaría que "…pronto algún cacique se declarará, con dinero de las ONGs, descendiente directo de Arambaré y se instalará en el Palacio de López, para convertirlo en un chiquero (…), porque si se apoderan de una plaza que es pública, de todos los asuncenos, que fue trazada y construida y mantenida con el dinero de los asuncenos, pueden hacer cualquier cosa"[8].

■ *Paz intercultural desde el pluralismo*

El artículo 1 de la Constitución Nacional establece las bases de una república libre e independiente que "adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana", reafirmándolo desde su propio Preámbulo como principio rector para la búsqueda de la libertad, la igualdad y la justicia.

El pluralismo –que presupone tolerancia– tiene como objetivo primario "asegurar la paz intercultural [y] no fomentar una hostilidad entre las culturas"[9] . Las expresiones vertidas por Domínguez Dibb denotan intolerancia, además de prejuicios raciales y culturales. Al reproducir estos preconceptos, en un matutino de tirada masiva, incurre en prácticas "racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas"[10], sin que "nada en la teoría o en la práctica [las] permita justificar, en ninguna parte"[11]. Estos preconceptos deben llamar a la

4 "*La toldería de la Plaza Uruguaya*", Diario La Nación [en línea], jueves 13 de septiembre de 2007, www.lanacion.com.py. En adelante *La toldería.*

5 "*Las fogatas de la Plaza Uruguaya*", Diario La Nación [en línea], sábado 15 de septiembre de 2007, www.lanacion.com.py. En adelante *Las fogatas*.

6 "*La toldería de la Plaza Uruguaya*", Op. Cit.

7 "*Las fogatas de la Plaza Uruguaya*", Op. Cit.

8 "*La toldería de la Plaza Uruguaya*", Op. Cit.

9 Sartori, Giovanni. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Taurus, 2001 págs.32-33.

10 Cuarto Considerando de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

11 Sexto Considerando de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

reflexión, ya que se corre el riesgo de que sean recreados en la conciencia popular, constituyéndose en un obstáculo para las relaciones amistosas y la convivencia pacífica de la población, que se vería anestesiada para reclamar al Estado no deje impunes los casos de violaciones de derechos humanos cometidos en contra de las y los indígenas.

Asimismo, este ejemplo extremo, debe reforzar la capacidad de análisis para advertir la posibilidad de bastardear sensiblemente –ante la ausencia, de parte del Estado, de frenos a estos temerarios y abusivos ejercicios de la libertad de expresión– la *conditio sine qua non* sobre la cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Y es precisamente ésta la que debe, a tenor de la reciente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establecer mecanismos eficaces "para la prevención y el resarcimiento de (…) toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos"[12], sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, "deberán alentar a los medios de comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena"[13], más aún al saber que la primera condena internacional recibida por el Estado paraguayo, de parte del sistema interamericano, fue en lo referente a la libertad de expresión[14].

■ *La verdadera función de la prensa*

Resulta imprescindible aclarar que esta posición sólo responde a una facción de la prensa, ya que otros medios –televisivos, radiales y escritos– cubrieron el problema de los ocupantes indígenas de las plazas, interesando y sensibilizando a la sociedad paraguaya. Esa labor hizo visibles los reclamos cotidianos de los y las indígenas y sus familias frente al INDI y el Parlamento, y se constituyó en un catalizador de la solidaridad popular e interés con la causa, creando presión sobre los actores políticos y sociales. La continuidad, en este sentido, de la labor del *cuarto poder*, podría constituirse en una herramienta fundamental a través de la cual se llegue a la instrumentación de los derechos y garantías, aun cuando ésta sea lenta y dificultosa.

La presencia masiva de miembros de los pueblos indígenas en las plazas del microcentro capitalino, debe verse como expresión de reclamos que se centran, primordialmente, en el afán de asegurar sus territorios tradicionales. Con coberturas periodísticas u opiniones vertidas de la manera expuesta, los medios corren el riesgo de convertirse en herramientas eficaces de reproducción de argumentos que han servido histórica y únicamente para frustrar los reclamos territoriales indígenas, "al tratar de imponer en la conciencia pública consideraciones que pasan exclusivamente por la productividad de las mismas, evitando su tratamiento desde

12 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas", Art. 8.2.e)
13 Ibid, Art. 16.2.
14 Cfr. Corte IDH. Caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie "C", Nº 111, párr. 83.

una visión incluyente y de trato igualitario acorde a los requerimientos de una sociedad pluricultural y multiétnica como somos el Paraguay”[15].

Es importante que estas manifestaciones de intolerancia conduzcan a la reflexión y, como sostiene Umberto Eco, “cavar y cavar hasta encontrarnos en sus propios orígenes antes de que se convierta en objeto de tratados supuestamente eruditos”[16]. Para ello, lo expuesto en el presente informe ofrece una visión alternativa a posiciones de un matutino “indispensable para decidir”[17].

15 Ayala Amarilla, Oscar “*Discriminación en el manejo periodístico de la cuestión indígena*”, en Acción. Revista paraguaya de reflexión y diálogo. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, Nº 277, septiembre 2007, pág. 15.

16 Eco, Umberto. *La intolerancia*, Granica, Buenos Aires, 2004.

17 Slogan utilizado por el Diario “La Nación”.

Recomendaciones para garantizar el Derecho a la igualdad y a la no discriminación

Milena Pereira Fukuoka (comp.)

- Aprobación del “Proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación”, que reglamenta el artículo 46 de la Constitución Nacional, en estudio actualmente en la Cámara de Senadores; y el consiguiente diseño e implementación de políticas públicas antidiscriminatorias que permitan a todas las personas el ejercicio pleno de sus derechos; con énfasis en la modificación de los patrones socioculturales que refuerzan las discriminaciones.
- Derogación de todas las normas jurídicas discriminatorias, y la adecuación legislativa conforme los principios de igualdad; en especial: el Código Civil, en sus disposiciones discriminatorias por razón de sexo y de orientación u opción sexual; el Código Laboral, en su regulación injusta respecto al trabajo doméstico remunerado, así como las leyes que excluyen a las trabajadoras domésticas de beneficios de la seguridad social; el Código Penal en sus disposiciones discriminatorias por razón de sexo y de orientación u opción sexual; y la Ley 102/91 que debe ser reemplazada por una normativa que garantice la defensa de la calidad de vida de las personas que viven con VIH y SIDA.
- Ratificación, sin demoras y sin reservas, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su correspondiente Protocolo facultativo.
- Cumplimiento del precepto constitucional que declara al Estado paraguayo un Estado laico, evitando injerencias religiosas en la gestión, legislación y políticas estatales.
- Revisión de la reforma penal, impulsada en el presente año por su contenido discriminatorio, incluyendo la revisión de la legislación punitiva del aborto.
- Reconocimiento legal de las familias de gays y lesbianas de manera que las mismas puedan acceder a los derechos de familia.
- Asignación de recursos presupuestarios a las diferentes Secretarías de Estado y órganos públicos competentes, para que desarrollen programas específicos destinados a garantizar los derechos de los colectivos y sectores poblacionales que se encuentran en situación de mayor desigualdad, de manera que pueda hacerse efectivo el derecho a la igualdad real, no sólo formal.

■ *Recomendaciones específicas para garantizar el derecho a la igualdad*

Mujeres

- Investigación de las prácticas discriminatorias en las actuaciones del sistema de justicia, así como de las barreras de género en el acceso a la justicia; y la adopción de medidas adecuadas conforme a los resultados.
- Promoción de una campaña de tolerancia cero a los actos de violencia contra las mujeres, con el enjuiciamiento de los responsables, incluidos

los agentes estatales; y establecimiento de un protocolo de búsqueda de personas desaparecidas con enfoque de género para los casos de desapariciones.

- Implementación de un registro nacional de violencia de género; incluyendo un mecanismo de denuncia y registro unificado de la violencia y/o discriminación de género, realizada por agentes del Estado, en concordancia con la Convención de Belem do Pará.
- Habilitación de líneas especiales y gratuitas de emergencia, así como albergues públicos para las víctimas de violencia contra la mujer con personal capacitado, y servicios de atención y rehabilitación con perspectiva de género.
- Investigación y documentación adecuada de los casos de violencia estatal contra mujeres en el marco de la dictadura y el proceso de transición, incorporando el enfoque de género para superar el subregistro, y provisionar los recursos para la reparación oportuna.
- Desarrollo de campañas de inscripción y documentación de mujeres rurales e indígenas, en las zonas de mayor exclusión.
- Ampliación de las medidas temporales de participación política de las mujeres, incluyendo los ámbitos electivos y no electivos, con un enfoque de paridad y en concordancia con la CEDAW.
- Desarrollo de políticas de acceso a la salud integral, respetando la diversidad cultural, especialmente en relación a los sectores más desfavorecidos, mujeres indígenas, campesinas, en situación de pobreza, y que las dificultades idiomáticas no se constituyan en un factor de exclusión.

Personas con discapacidad

- Creación de un órgano interinstitucional y multisectorial, integrado por representantes de los sectores públicos y privados, a fin de proponer e impulsar acciones necesarias para la inclusión social de las personas con discapacidad.
- Adopción, como parte de una política pública, del *"Programa de Acción del Decenio de las Américas por los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad"*, aprobado por la Organización de Estados Americanos.
- Modificación y reglamentación de la Ley 2479, que establece la obligación de incorporar personas con discapacidad en las instituciones públicas, a fin de ampliar y asegurar las ofertas públicas de trabajos para las PCD.

Personas con VIH y SIDA

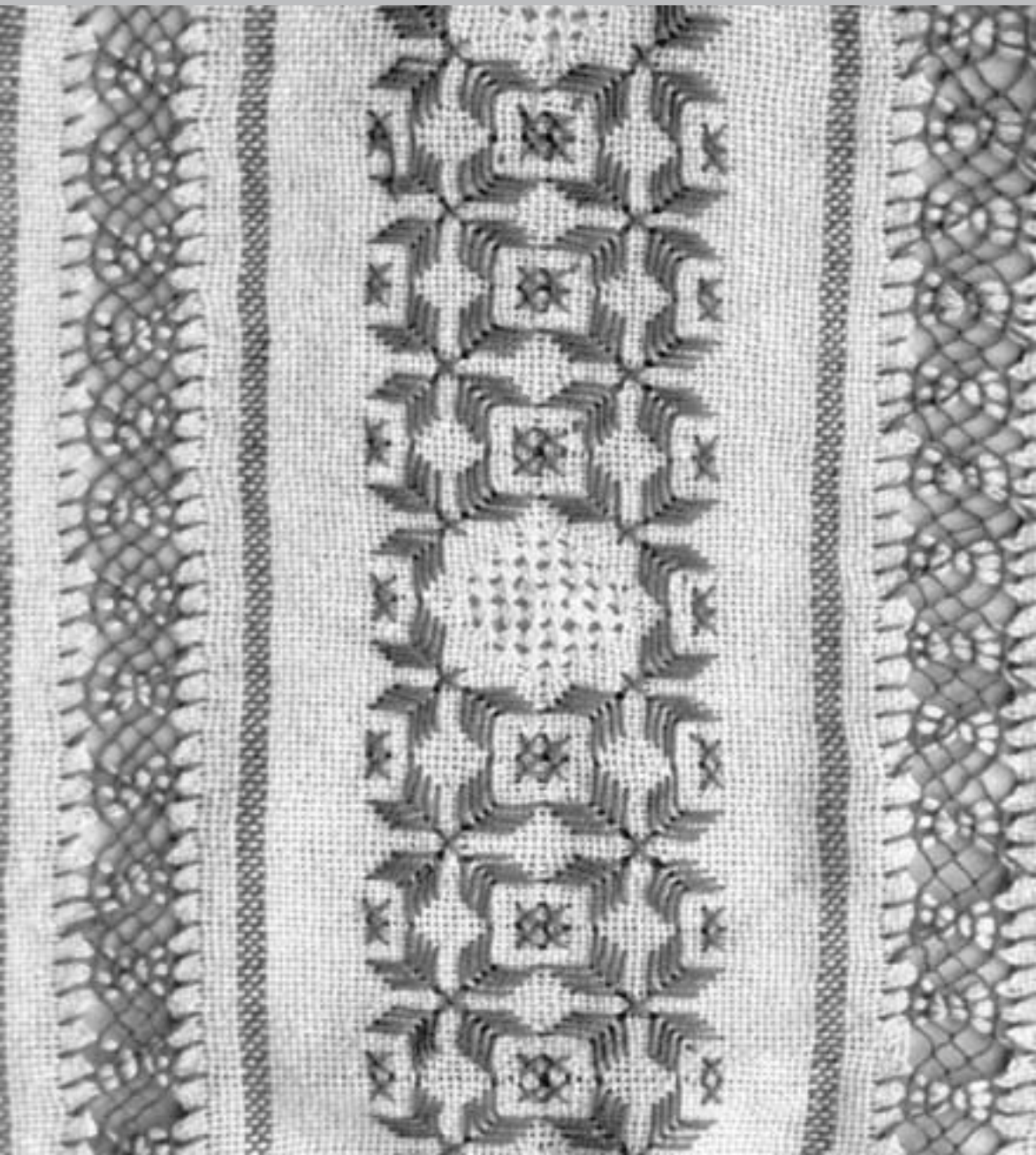
- Mejoramiento de las estrategias de prevención y atención integral en VIH y SIDA, y que sean inclusivas para toda la población, sin distinción de sexo, orientación sexual o condición social.

- Inclusión de un programa real de capacitación sobre ITS, VIH y SIDA en el currículo educativo, dentro del marco de la reforma de la Reforma Educativa, prevista para el año 2008.
- Aplicación de una visión política integral tanto en prevención, educación, vigilancia y asistencia integral, incluyendo los tratamientos antirretrovirales, seguimientos de estudios laboratoriales, teniendo en cuenta los principios de integridad en cuanto a los derechos humanos.

Personas gays, lesbianas y transgéneros

- Educación en temas de salud sexual que brinden, a los y las estudiantes, herramientas de protección para su salud y la de los demás, y cuyo contenido sea de carácter objetivo y científico.
- Revisión y análisis en profundidad de la política educativa a fin de eliminar aquellos contenidos que enmarcan alguna discriminación.
- Desarrollo de medidas que garanticen que el tratamiento de las personas en los medios de comunicación se dé en forma respetuosa hacia la dignidad humana, sin discriminaciones.

Derechos de Familia



La familia en el Paraguay desde los marcos constitucionales

Line Bareiro[1]
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

El Paraguay ha dado pasos acelerados en el tránsito de un concepto patriarcal y autoritario de familia, a una noción compleja que reconoce diversas formas de familia y que plantea la igualdad entre sus integrantes, contemplando la prevalencia de los derechos de niñas y niños. Este cambio puede ser analizado principalmente comparando las constituciones de 1967 y 1992.

1 La autora agradece al equipo editor del informe, en especial a los lectores y lectoras de los originales, sus observaciones, aportes y comentarios para la redacción de este articulo

■ *El constitucionalismo autoritario y su(s) concepto(s) de familia(s)*

Las constituciones de 1844 y de 1870 no contienen referencia alguna a las familias. La primera en mencionarla es la Constitución de 1940, promulgada por Decreto ley 2242 de José Félix Estigarribia, posteriormente sometida a plebiscito. Este instrumento utiliza el término familia en dos sentidos: como sociedad y como ámbito al cual deben subordinarse los derechos de las mujeres.

El decreto se inicia con la siguiente formulación:

> Asunción, 10 de Julio de 1940
>
> *El movimiento político que se operó el 18 de Febrero ppdo., obedeció al propósito de salvar al país del recrudecimiento de* ***la larga anarquía que duramente había castigado a la familia paraguaya****. Sólo una amplia política nacional podía crear el ambiente de concordia y de tolerancia que necesitaba para que el Gobierno estuviese en situación de superar los factores adversos que trababan su acción restauradora e iniciar un de trabajo pacífico y fecundo. Pero los instrumentos políticos con que contaba el Estado para gobernar a la nación y alcanzar estos fines, eran deficientes e ineficaces, circunstancia que obligó a declarar la caducidad de la Constitución de 1870 como un paso preliminar para dar cima a la reforma total de la misma, en cumplimiento de la decisión del Honorable Congreso Legislativo del 16 de Febrero último. Desde entonces la anarquía social y política encontrado en su desborde un fuerte dique; el Gobierno ha consolidado su autoridad, y el pueblo trabaja con garantías.(sic)*

Como puede verse, el golpe militar liberal se justificó como necesario para imponer el orden desde el Estado a la Sociedad. Es más, en el Visto que precede a la resolución reafirma que le animan sentimientos cívicos, deseos de garantizar trabajo pacífico y "realizar la concordia de la familia paraguaya".

La otra acepción de familia es la que contiene el artículo 23 en los siguientes términos:

> Los derechos civiles de la mujer serán regulados en la ley, atendiendo la unidad de la familia, la igualdad de la mujer y el hombre y la diversidad de sus respectivas funciones en la sociedad.

En síntesis, por un lado explicaba el paso de una constitución liberal a una autoritaria para imponer la concordia en la sociedad (familia) y por el otro, limitaba los derechos civiles de las mujeres ratificando la división sexual del trabajo. No existe un artículo que por similares razones limite los derechos masculinos.

La Constitución de 1967, también contiene un artículo limitante de los derechos de las mujeres, al consagrar que los deberes correlativos a la igualdad de derechos civiles y políticos del hombre y la mujer deben regularse *"atendiendo a los fines del matrimonio y la unidad de la familia"* (art. 51). Pero profundiza considerablemente la idea de único modelo de familia, a saber, aquella basada en el matrimonio (art. 81).

Los artículos referidos a familia, encabezan el apartado de derechos sociales y establece instituciones como el bien de familia (art. 82) y el derecho que toda familia tiene a un *"hogar asentado sobre tierra propia"* (art. 83).

Los demás artículos del apartado hacen referencia a las obligaciones de parentesco y que el Estado se obliga subsidiariamente a mantener, asistir y educar a niños y niñas, especialmente *"respecto de las familias de prole numerosa y escasos recursos"* (art. 84). Además, introduce la protección integral de todo niño y niña desde su concepción (art. 85) y la prohibición de calificar la filiación en los documentos personales (art. 86), admite la adopción (art. 87) y se obliga a instituir una seguridad social para toda la población (art. 88).

La mezcla de populismo y patriarcado resulta evidente en el texto de esta Constitución hecha a la medida de Alfredo Stroessner, con grandes declaraciones a las que nunca correspondieron políticas públicas, el sometimiento a mandatos religiosos y la limitación de los derechos reproductivos de las mujeres.

■ *La ampliación y democratización del concepto de las familias en la Constitución Paraguaya de 1992*

El artículo 49 considera a la familia como fundamento de la sociedad y la define de la siguiente manera:

> Ésta incluye a la unión estable del hombre y de la mujer, a los hijos y a la comunidad que se constituya con cualquiera de sus progenitores y sus descendientes.

La primera parte incluye tanto a las uniones de hecho como al matrimonio. En estos casos, es clara la restricción a que la unión esté constituida por un hombre y una mujer y concuerda con lo desarrollado en el artículo 51. La segunda parte, sin embargo, amplía considerablemente el concepto, pues, en la comunidad de cualquiera de los progenitores y sus descendientes, cabe la diversidad de arreglos familiares existentes en el Paraguay, poniendo como condición solamente que haya progenitor o progenitora y descendientes, que podrían ser hijos e hijas, nietos y nietas,

etc. Obviamente, ello incluye a las familias monoparentales, a las grandes familias indígenas, a las nucleares, a las compuestas, a las extensas, a aquellas en las que progenitor o progenitora hayan formado pareja con otra persona.

El salto dado es considerable: de la familia nuclear fundada en el matrimonio entre el hombre y la mujer, a las diferentes formas de familia que hay en la sociedad. Además, se reitera que hombres y mujeres tienen los mismos derechos y obligaciones (art.50) y que deben amparar a sus hijos hasta la mayoría de edad. Es más, incluye el único caso en el que se admite la prisión por deuda: por incumplimiento de los deberes alimentarios (art. 53). El mismo artículo establece también las obligaciones de hijos adultos e hijas adultas, en caso de necesidad de sus progenitores; y la ayuda que el Estado debe prestar a las familias *"de prole numerosa y a las mujeres cabeza de familia"*.

El capítulo de familia contempla, no sólo la pluralidad de arreglos familiares y la igualdad entre el hombre y la mujer, sino toma en consideración las diferencias etáreas entre integrantes de las familias y en la sociedad paraguaya.

No sólo declara la igualdad de todos los hijos ante la ley, que conlleva a la investigación de la paternidad (art. 53), sino explicita el carácter prevaleciente de los derechos del niño y la niña en caso de conflicto, y habilita a cualquier persona para exigir a las autoridades las garantías a los derechos de niños y niñas y la sanción a quienes violan sus derechos (art. 54).

Se reitera la protección de la maternidad, que tiene especial importancia para los derechos reproductivos y las políticas públicas; pero lo novedoso es que también incluye que la paternidad responsable será protegida por el Estado (art. 55). Lamentablemente hasta el momento no se ha logrado un mayor desarrollo normativo e institucional que permita la implementación de este derecho en la práctica. De todos modos, es importante destacar que ésta es una norma que puede contribuir a una democratización de las relaciones de género en la familia, al igual que el bien de familia, la protección contra la violencia (art. 60) y el reconocimiento a la libre decisión individual "a decidir libre y responsablemente el número y frecuencia del nacimiento de los hijos" y obliga a establecer planes de salud reproductiva y de salud materno-infantil (art. 61).

Aunque menos desarrollados, aparecen por primera vez en el derecho constitucional paraguayo los derechos de la juventud a ser promocionada (art. 56), de las personas de la tercera edad a ser protegidas integralmente (art. 57) y la garantía de atención a las personas excepcionales para su plena integración social (art. 58).

Finalmente, la Constitución Paraguaya de 1992 deja explícito el derecho que tiene toda persona detenida, a que su detención sea comunicada inmediatamente a sus familiares (art.12, inc. 2) y el derecho a la intimidad personal y familiar (arts. 30 y 33).

■ *Convenciones y tratados de Derechos Humanos ratificados por el Paraguay que protegen los derechos de familia o a sus integrantes en la familia*

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, incluyó en su artículo 16 el derecho a la libertad para contraer matrimonio y la necesidad de explicitar la voluntad de hacerlo. De ahí en más, diversos instrumentos han enriquecido los derechos de igualdad y de democracia en las familias, además de proteger especialmente los intereses de sus integrantes más vulnerables.

Algunos ejemplos relevantes son: el artículo 5 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará) y la Convención sobre los Derechos del Niño.

El artículo 5 de CEDAW plantea la modificación de las relaciones familiares, exigiendo a los Estados tomar las medidas para modificar los patrones socioculturales y la igualdad en la familia, en los siguientes términos:

> *a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole, que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;*
>
> *b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos*

No es de extrañar que este artículo sea el que más reservas tiene en la CEDAW, que a su vez es el instrumento de derechos humanos al que han ratificado con reservas la mayor cantidad de países, aunque no el Paraguay ni la mayoría de los países de la región.

La Convención de Belem do Pará, por su parte, es específica contra toda forma de violencia hacia las mujeres, incluyendo las formas que se padecen en el ámbito doméstico y familiar. Es notable que las legislaciones nacionales, incluyendo la ley 1600/00, hayan traducido Belem do Pará reduciéndola a lo doméstico, familiar y/o de parejas, sin haber procesado otras formas de violencia de género contempladas en Belem do Pará.

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce a la familia y las relaciones en ella como dimensión constitutiva del derecho a la identidad; en el artículo 8 precisa:

> 1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.
>
> 2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de alguno de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Este derecho es protegido en forma conexa con el derecho de niños y niñas a conocer a sus padres y ser cuidados y cuidadas por ellos (art. 7), a evitar su separación y, en los casos en que excepcionalmente tenga que producirse, que el proceso sea lo más ampliamente participativo, la colocación sea en un entorno familiar y se realice el mantenimiento del contacto con ambos progenitores (art. 9) y a que se favorezca su reunión con aquél que resida en un Estado diferente (art. 10).

Los principios y postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada en 1989) a que se comprometió el Paraguay al ratificarla en 1990 fueron recogidos primeramente en la Constitución Paraguaya (art. 54) y varios años después en la ley de Adopciones (1136/97) y el Código de la Niñez y la Adolescencia (1680/01).

■ *La necesidad de ratificar el Convenio 156 de la OIT*

Este "Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares", dispone las condiciones para que tanto los trabajadores como las trabajadoras que tienen hijos e hijas pequeñas y otras personas a su cuidado, tengan igualdad efectiva de oportunidades y no sean discriminadas por cumplir con sus responsabilidades familiares (art. 1, 2 y 3). Es un planteamiento de conciliación entre responsabilidades laborales y responsabilidades familiares, para las que deben contribuir el Estado y los empleadores.

Durante el 2007, la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades en el Empleo ha liderado acciones para la ratificación, por parte del Estado paraguayo, del Convenio 156. Este trabajo contribuyó a iniciar el debate *"sobre la conciliación entre las responsabilidades familiares y laborales en la agenda social del país"*[2].

2 OIT Notas, *Desafíos para la igualdad en el Trabajo* – Paraguay, mayo 2007.

Rol y desempeño del Estado ante los hechos de violencia doméstica

Natalia Slepoy Benites[1]
Centro de Documentación y Estudios – CDE

"… la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres". (Convención de Belem do Pará, 1994)

El problema de la violencia doméstica e intrafamiliar – especialmente contra la mujer - fue por mucho tiempo descuidado, principalmente por considerarlo propio del ámbito privado; sin embargo, desde la óptica del reconocimiento, cada vez más claro, de los Derechos Humanos, la indefención de las víctimas ante las injustas y arbitrarias actitudes de los victimarios, han llevado a la sociedad a hacer suya la responsabilidad de luchar contra estos casos, desde antaño frecuentes. En este sentido, el Estado paraguayo está obligado a dar respuestas efectivas e integradas a la situación, sostenido en el marco de derechos que, ampliamente, existe en la actualidad.

1 Natalia Slepoy Benites elaboró este informe desde el Área Mujer del Centro de Documentación y Estudios (CDE) durante su pasantía realizada en el marco de la VIIIª edición del Magíster en Género y Desarrollo – XVª edición del Programa de formación en Cooperación Internacional "Mujeres y Desarrollo", del Instituto de la Mujer y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) de España.

■ *Introducción*

La violencia de género en el Paraguay, forma parte de la vida cotidiana; casos de violencia contra las mujeres resuenan a diario en los medios de comunicación, engrosando las estadísticas y mostrando que el ámbito familiar es el espacio de mayor incidencia de esta forma de violencia. El tema ha sido colocado en el debate público por las organizaciones de mujeres, a través de una larga y difícil lucha por transformar su codificación como asunto privado, y por lograr su reconocimiento como un problema social y de violación de derechos humanos de las mujeres, al que los poderes públicos deben dar respuesta.

Como resultado de esta lucha, se ha desarrollado un marco normativo nacional, se han creado mecanismos institucionales, los cuales, junto con los instrumentos internacionales, conforman el andamiaje jurídico institucional para abordar la violencia de género. Dada la recurrencia de esta problemática, corresponde preguntarse si las normas sancionadas y las medidas adoptadas están dando respuestas positivas para garantizar el *derecho a una vida libre de violencia*.

■ *Marco legal*

En Paraguay, *evitar la violencia en el ámbito familiar* es responsabilidad del Estado, conforme el artículo 60 de la Constitución Nacional, asumiendo el compromiso de promover políticas públicas con este objetivo.

Igualmente, se han incorporado progresivamente al ordenamiento jurídico nacional, instrumentos del derecho internacional, dotado de un sólido cuerpo jurídico para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes. De manera especifica, podemos citar: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), Ley 605/95; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), Ley 1/89; la Convención sobre los Derechos del Niño, Ley 57/90; entre otras[2]. Además, son relevantes las recomendaciones al Paraguay del Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), 2005 y del Comité de Derechos Humanos, 2006.

Aunque pueda parecer una obviedad, es preciso señalar que los avances conseguidos en la legislación internacional en materia de derechos humanos, sólo tienen sentido si se les da una aplicación real y efectiva, de parte de los Estados que los suscriben. Este marco internacional no sólo provee de marco conceptual, complementa, precisa y enriquece el ordenamiento jurídico interno, sino que obliga a los Estados a cumplir y a hacer cumplir

2 El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Ley 1663/01; el Protocolo Facultativo de la CEDAW, Ley 1683/01; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos el Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Ley 2134/03; la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Ley 2298/03 y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo), Ley 2356/04.

los acuerdos adoptados. Sin embargo, estudios recientes indican la "*no utilización o escasísima utilización de la legislación internacional de derechos humanos, en materia de violencia contra la mujer*"[3].

En materia civil, se aplica la Ley 1600/00 contra la violencia doméstica, cuyo objetivo se centra en la protección de la víctima. Otras leyes, principalmente vinculadas al derecho de familia, también toman en cuenta esta problemática: la Ley 45/91 del divorcio, establece entre las distintas causales de divorcio (art. 4) el atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro, la sevicia, malos tratos, etc.; el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 1680/01) también sitúa a la violencia que perjudique la salud física o mental o las acciones que causen grave daño físico, psíquico o mental al niño, niña y adolescente, como causales de suspensión o pérdida de la patria potestad (art. 72 y 73). Por su parte, el Código Penal tipifica y sanciona la violencia doméstica (art. 229) aunque con grandes limitaciones.

■ *Marco institucional*

La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, tiene a su cargo la transversalización de las políticas públicas de género y la elaboración de planes, proyectos y normas para eliminar toda violencia contra la mujer[4], lo que quedó también establecido en el Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia Contra la Mujer (1994) y en el II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2007).

Los otros pilares sobre los que se apoyan las políticas públicas, diseñadas para actuar en este ámbito son: la administración de justicia, los centros de salud pública y la Policía Nacional.

En el ámbito jurídico, se han aprobado dos medidas de especial importancia: el 8 de marzo de este año, se firmó un convenio de cooperación institucional entre la Corte Suprema de Justicia y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de las Mujeres (CLADEM - Paraguay), destinado a la realización, administración y evaluación de actividades específicas destinadas a contribuir al mejoramiento del acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia doméstica en el Paraguay. Este convenio, se firmó en el marco del proyecto de "Monitoreo y capacitación para el mejoramiento del acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia doméstica" de CLADEM con financiamiento de Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

En abril del corriente año; la Corte Suprema de Justicia (CSJ) dictó la Acordada 454 que dispuso la obligatoriedad del uso del "Formulario de Registro de Violencia" en los juzgados de paz de todas las circunscripciones judiciales del país y su remisión mensual a la Oficina de Estadística Judicial de la Corte Suprema de Justicia. Esta Acordada fue dictada en

3 Arrúa de Sosa, Mirna: *Diagnóstico sobre el tratamiento judicial de violencia doméstica en el Paraguay.* 2007 p.17 (inédito).

4 Ley 34/92 de creación de la Secretaría de la Mujer.

cumplimiento del "Convenio de Cooperación y Trabajo en Conjunto" firmado en 2006 entre la Corte y la Secretaría de la Mujer[5].

Este procedimiento, resulta imprescindible para unificar la información sobre los casos de violencia y conocer la magnitud y los patrones de violencia recurrentes en el país. Las primeras impresiones recogidas sobre la aplicación del formulario, indican que no todos los juzgados remiten aún la información requerida y se espera que el procedimiento esté mejor implementado para el 2008[6].

Por otra parte, la Comandancia de la Policía Nacional, dictó la Resolución 309 que crea el Centro de Atención Primaria para la Asistencia de Víctimas de Violencia Intrafamiliar en tres comisarías del Área metropolitana y en tres del Departamento Central, como Programa piloto de prevención y atención de la violencia contra la mujer (PRAVICOM).

Desde el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), este año comenzó a aplicarse el protocolo de Atención a víctimas de violencia sexual en cuatro regiones del país (Central, Asunción, Alto Paraná e Itapúa) como política de refuerzo del Área de Violencia Intrafamiliar[7].

■ *Las cifras de la violencia*

La Ley 1600/00 contra la violencia doméstica, obliga al Estado, a través de la Secretaría de la Mujer, a "llevar un registro de datos sobre violencia doméstica, con toda la información pertinente" (art. 9, inc. d). Conocer la dimensión global del problema y darle visibilidad se tornan más difíciles cuando la información está dispersa y no sistematizada. Al recopilar las estadísticas, la disparidad de criterios en la organización de los datos, hace imposible cruzar los datos de todas las instituciones que atienden casos de violencia doméstica e intrafamiliar en diferentes ámbitos. Esta realidad, además, es reflejo y consecuencia de la falta de coordinación interinstitucional en torno a esta problemática.

A su vez, resulta necesario que los datos se presenten desagregados, no sólo por sexo, edad, tipo de violencia, vínculo entre la víctima y el agresor y otras variables que hoy sí son consideradas en algunas instituciones, sino que el registro debe incorporar, además, disposiciones para dar seguimiento al caso, relevar las medidas adoptadas, y otros referencias que recojan las diversas aristas de la problemática[8]. Un buen sistema de registro y procesamiento de datos es fundamental para desarrollar indicadores y mecanismos de monitoreo de la efectividad de las medidas aplicadas.

---

5 Arrúa de Sosa, Mirna. Op. Cit. p.8

6 Conversación con Rosa Palau, Jefa de Archivo del Centro de documentación y archivos para la protección de los Derechos Humanos, Corte Suprema de Justicia (octubre 2007).

7 Conversación con Noemí Mancuello de Alum, directora académica de la Dirección General de Proyectos de Salud del MSPBS (setiembre 2007).

8 Algunas organizaciones sociales demandan la inclusión de variables más inclusivas, la Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CONAPRODIS) ha propuesto que se incluya el grado de discapacidad de la víctima para contar con datos objetivos de la violencia intrafamiliar hacia las personas con discapacidad y conocer así la incidencia de esta problemática en este sector de la población particularmente vulnerable (conversación con Hugo Valiente, Red contra toda forma de Discriminación, octubre 2007).

Las tablas que se presentan a continuación han sido elaboradas con la información facilitada por las propias instituciones[9]:

Poder Ejecutivo

- Servicio de Apoyo a la Mujer (SEDAMUR), de la Secretaría de la Mujer

Cuadro Nº 1

Violencia física	Violencia psicológica	Violencia económica	Violencia sexual	Violencia de acoso sexual	Amenaza de muerte
252 (19,59%)	506 (39,34%)	466 (36,23%)	33 (2,56%)	6 (0,46%)	23 (1,78%)

Fuente: SEDAMUR, sobre 1286 casos atendidos entre enero y septiembre de 2007

- Departamento de Estadística de la Policía Nacional

Cuadro Nº 2

Homicidio doloso	Tentativa de homicidio	Lesión corporal	Coacción sexual	Tentativa de coacción	Violencia familiar
26 (4,88%)	9 (1,69%)	104 (19,54%)	45 (8,45%)	13 (2,44%)	335 (62,96%)

Fuente: Departamento de Estadística de la Policía Nacional, sobre 532 denuncias entre enero y septiembre de 2007

Cuadro Nº 3

	Personas adultas (desde los 18 años de edad)	Niños, niñas y adolescentes (hasta los 18 años de edad)
Mujeres	419 (78,76%)	72 (74,23%)
Hombres	113 (21,24%)	25 (26,77%)
Totales	532	97

Fuente: Departamento de Estadística de la Policía Nacional, sobre 532 denuncias entre enero y septiembre de 2007

- Departamento de Asuntos Familiares, de la Dirección de Apoyo Técnico de la Policía Nacional

Este departamento ofrece servicios de atención psicológica, mediación familiar y orientación judicial, fundamentalmente a integrantes del cuerpo policial y, en algunas ocasiones, atiende casos de violencia intrafamiliar derivados de los juzgados. Es un programa de la Policía que presta asistencia a problemas familiares de su personal y evita su judicialización.

Si bien no es un recurso accesible a la población en general, por la especificidad que tiene en violencia intrafamiliar y el rol destacado que juega esta institución, resulta interesante reflejar sus datos.

9 Debido a la ausencia de un sistema unificado, no es posible precisar si los datos de las instituciones se refieren a los mismos casos o si registran otros diferentes.

Entre enero y agosto de 2007 fueron atendidos, en el Área psicológica, 332 casos que fueron categorizados como conflictos familiares, conflictos personales, de pareja, asesoramiento, trastorno de conducta, de aprendizaje, ley 1600, orden judicial. Mientras en el Área legal fueron 582 casos, algunos de los cuales se encuadraron como asistencia alimentaria, conflicto familiar, conflicto conyugal, violencia doméstica, reconocimiento de filiación extramatrimonial, abuso de menores.

- Servicio de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, Centro de Emergencias Médicas del MPSBS

Cuadro Nº 4

Maltrato Mujer	Maltrato Infantil	Abuso sexual	Intento de suicidio	Entrevistas a terceros*	Otros**
37 (7,17%)	9 (1,74%)	21 (4,06%)	19 (3,68%)	109 (21,12%)	321 (62,20%)

Fuente: Servicio de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar del Centro de Emergencias Médicas.

516 atenciones entre enero y julio de 2007 (345 mujeres, 66,86%; 171 hombres, 33,13%)

* Entrevistas a terceros: familiares relacionados/as con la persona víctima de violencia, con la finalidad de precisar información, especialmente en el caso de las atenciones a niños y niñas.

** Otros: Depresión, trastornos de ansiedad, trastornos de pánico, de aprendizaje, de conducta, apoyo psicológico.

- Departamento de Promoción y Prevención en Salud y Violencia, Municipalidad de Asunción

Este departamento informó que atiende aproximadamente cinco casos de violencia doméstica por semana (extrapolando el dato, serían unas 240 atenciones al año).

Poder Judicial

Las denuncias por violencia doméstica en los juzgados de paz de Asunción, en el período de enero a septiembre de 2007, fueron 958. Resulta difícil conocer el resultado de los procesos y las medidas establecidas en los procedimientos judiciales, porque la información no está desagregada.

Ministerio Público

- Centro de Atención a Víctimas y Testigos

Cuadro Nº 5

Coacción sexual	Tentativa de coacción sexual	Hecho punible contra la autonomía sexual	Abuso sexual	Maltrato infantil	Hecho punible contra menores	Estupro	Violencia familiar	Otros
150 (21,45%)	30 (4,29%)	22 (3,14%)	218 (31,18%)	97 (13,87%)	21 (3%)	5 (0,71%)	42 (6%)	114 (16,30%)

Fuente: Centro de Atención a Víctimas y Testigos del Ministerio Público, sobre 699 causas entre enero y junio de 2007

Cuadro Nº 6

Edad de las víctimas		Sexo de las víctimas		Sexo de los victimarios		Relaciones familiares entre víctima y victimario	Hecho punible ocurrido en el domicilio de la víctima
0-15	16-25	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres		
530 (75,82%)	148 (21,17%)	602 (78%)	174 (22%)	93 (13%)	549 (79%)	395 (51%)	391 (56%)

Fuente: Centro de Atención a Víctimas y Testigos del Ministerio Público, sobre 699 causas entre enero y junio de 2007

Organizaciones no gubernamentales

- Fundación Kuña Aty

Trabaja con mujeres víctimas de violencia, atención jurídica para la prestación de alimentos, disolución conyugal, restitución de hijos e hijas, filiación, régimen de visitas, entre otros, abordando estas temáticas desde las áreas de trabajo social, psicología, derechos y salud reproductiva. De las 4.903 usuarias registradas entre enero y agosto de 2007, 861 atenciones (17,56%) fueron a víctimas de violencia familiar.

- Colectivo 25 de Noviembre

Presta atención psicológica y desarrolla tareas de sensibilización en el ámbito de la violencia de género, han atendido hasta agosto del 2007 alrededor de 200 usuarias, y señalan que han registrado un considerable aumento de las denuncias por delitos sexuales contra niñas, niños y adolescentes[10].

Violencia de género: física, psicológica, sexual y económica

En los registros donde los datos están desagregados por sexo y edad (Centro de atención a víctimas y testigos del Ministerio Público y el Departamento de Estadística de la Policía Nacional), se evidencia que la violencia intrafamiliar afecta mayoritariamente a las mujeres (adultas, adolescentes y niñas) y a los niños. No es posible descontextualizar la violencia de género de las relaciones de poder predominantes en una sociedad patriarcal y autoritaria, en la cual persisten patrones culturales que refuerzan y expresan relaciones sociales desiguales entre mujeres y hombres.

Conocer las formas que adopta la violencia, constituye un elemento sustancial para poder combatirla, sin embargo, son pocas las instituciones que discriminan, cruzan o contraponen esta información, pero de los datos expuestos queda visible que la violencia física no es la única forma de

10 Conversación con María Liz Román, Colectivo 25 de Noviembre (octubre 2007).

maltrato, la violencia psicológica alcanza un 39,34%, la violencia económica el 36,23% y la violencia sexual el 2,56% según datos del SEDAMUR.

Por otra parte, el contexto socioeconómico es uno de los condicionantes en el ámbito de la violencia intrafamiliar: la dependencia económica de muchas mujeres dificulta, en numerosas ocasiones, salir de la situación de violencia. De hecho, uno de los tipos de violencia más comunes sufridos en el ámbito familiar es el de la violencia económica, el incumplimiento del deber de prestación de alimentos, tal como se refleja de los datos de la Fundación Kuña Aty, la cual registró 754 atenciones por prestación de alimentos entre enero y agosto de 2007, representando el 15,37% del total.

■ *Violencia intergeneracional: maltratos y abusos sexuales contra niñas, niños y adolescentes*

Ser niño, niña o adolescente, implican una situación de vulnerabilidad también en el espacio familiar. Al respecto, el Centro de Atención a Víctimas del Ministerio Público, indicó que de los 699 casos atendidos por delitos como abuso sexual, coacción sexual, delitos contra la autonomía sexual, violencia familiar, entre otros (véase cuadro Nº 5) en 530 casos, las víctimas son personas de hasta 15 años, lo que representa el 75,82%. En el 51% del total de denuncias el victimario mantenía relaciones familiares con la víctima.

Datos de la Policía Nacional, reflejan que entre las denuncias de violencia doméstica por relaciones de parentesco en todo el país, los abusos sexuales contra niños, niñas y adolescentes alcanzan el 18,23%; en tanto, el 91,1% de las víctimas del delito de coacción sexual tiene menos de 18 años.

Estas cifras alarmantes, exigen que se adopten medidas más efectivas en la protección de niñas, niños y adolescentes y que se emprendan los cambios legislativos que corresponden y recomiendan los organismos internacionales. El Código Penal actual tipifica el “abuso sexual en niños” (art. 135) estableciendo penas que van desde la multa hasta los diez años, conforme variables. La propuesta de su modificación, plantea aumentar hasta doce años la pena privativa de liberad cuando haya coito con la víctima. Sin embargo, respecto al artículo siguiente (136) que tipifica el “abuso sexual en personas bajo tutela”, cuando la víctima es adolescente y la autora adulta responsable de su cuidado, se establece un marco penal que va desde la multa hasta tres años de pena privativa de liberad.

Como se puede notar, el marco penal disminuye cuando la persona abusadora tiene responsabilidad de cuidado del o la adolescente, lo que lleva, conforme al procedimiento penal a que rápidamente se otorguen medidas alternativas a la prisión preventiva, incluso, optar por el procedimiento abreviado. La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) propuso el aumento del marco penal en hasta “diez años”,

atendiendo como causa agravante la relación de cuidado y protección que debía el agresor a la víctima[11].

■ *Obstáculos institucionales para la protección de las víctimas*

El aumento de las cifras de la violencia lleva a analizar la efectividad de las propuestas institucionales. La complejidad de la violencia doméstica e intrafamiliar y sus implicaciones sociales, económicas y culturales, no se resuelven única e inmediatamente con la aprobación de leyes, sino, es imprescindible el compromiso decidido del Estado, el concurso de todas las instituciones públicas para hacerle frente y, por supuesto, la dotación de recursos necesarios para articular las políticas aprobadas.

Obstáculos para el acceso efectivo a la justicia

> "Los obstáculos para el acceso a la justicia de la mujer provienen de situaciones varias, sean estas personales, laborales, familiares, económicas, en general relacionadas con su dependencia emocional o económica y su falta de preparación y asesoramiento para el uso del servicio de justicia, así como de obstáculos propios de la ley y de su interpretación por la estructura judicial, donde muchas veces la respuesta jurídica resulta insuficiente, dada la complejidad y multidisciplinariedad de la cuestión sometida a su conocimiento"[12].

Las dinámicas propias del ámbito judicial, que representan obstáculos, muchas veces insalvables, para que la ciudadanía ejerza su derecho de acceso efectivo a la justicia y en condiciones de igualdad, han sido analizadas recientemente en varias investigaciones para el caso de las víctimas de violencia doméstica e intrafamiliar. Algunas de las conclusiones reseñadas son las siguientes:

- **Recursos e infraestructuras insuficientes que den soporte a lo establecido en la ley**. La aprobación de la Ley 1600/00, tuvo como consecuencia positiva el aumento de las denuncias por violencia doméstica, pero no se contempló que en paralelo resultaba imprescindible incrementar las dotaciones y el presupuesto para una adecuada implementación de los procedimientos. Así, en la actualidad, no hay juzgados con competencias específicas en el área de violencia, son los juzgados de paz los encargados de dar curso a las denuncias, pero con los mismos recursos materiales y tecnológicos, limitados horarios (lunes a viernes de 7 a 13 horas) y con la misma cantidad de personal que antes de dictarse la Ley. Situaciones similares se reproducen en las comisarías de la Policía Nacional.

11 Propuestas de CODEHUPY de ajustes a los Códigos Penal, Procesal Penal y sugerencias para la discusión de los Códigos de Ejecución Penitenciaria y Convivencia Ciudadana Democrática (Código de Faltas). Febrero de 2005.

12 Arrúa de Sosa, Mirna. Op. Cit. p. 6

- **Poca coordinación de las instituciones encargadas de las actuaciones (principalmente Juzgados de Paz, Policía y Ministerio Público)**. En el proceso de derivación interinstitucional de los casos, se presentan dificultades, tales como el factor económico, la cultura autoritaria, la burocracia, la falta de claridad en la descripción de la ruta que debe seguirse, así como la documentación necesaria para el proceso judicial y los estereotipos de funcionarios y funcionarias con respecto a las mujeres víctimas de violencia[13].

- **Mala atención a las víctimas** por falta de capacitación de funcionarios y funcionarias, por la sobrecarga de trabajo y por la inexistencia de instituciones especializadas que se hagan cargo de la orientación jurídica y atención psicológica que se precisa. Si la cultura de un pueblo es uno de los componentes del sistema jurídico[14], en el contexto de una sociedad patriarcal y autoritaria, la capacitación con perspectiva de género a operadores y operadoras de justicia resulta esencial, de ahí la importancia que continúen extendiéndose los programas que ya se está desarrollando.

- **La escasez de servicios de asesoramiento legal gratuito o subvencionado** y la pobreza en que se encuentran muchas mujeres, sumada a otros condicionantes tradicionales, como su desinformación en materia legal, su dependencia económica del agresor y su excesiva carga de trabajo (especialmente el familiar) y la privación del derecho de acceder a la justicia[15]. A todo ello se suma que, si bien la Ley 1600/00 no requiere que la víctima cuente con representación, la misma queda en situación de indefensión cuando existe incumplimiento de las medidas de urgencia adoptadas por el juzgado o en casos en que el agresor sí cuente con representación[16].

- **Restringida implementación por parte de los jueces y juezas** del abanico de medidas de protección, recogidas en la Ley 1600 y escasa referencia en sus sentencias a los principios y fundamentos de los tratados internacionales ratificados.

- **No hay recursos suficientes para garantizar el cumplimento de las resoluciones** de alejamiento del domicilio de los agresores y todavía no existen, aún cuando se contempla en la ley, casas refugio o albergues que acojan a las mujeres que necesitan protección. En varias ocasiones, las instituciones han anunciado el proyecto de apertura, pero hasta la fecha no se ha concretado.

La existencia de esta ley, tiene que facilitar el acceso de las mujeres a la protección y no convertirse en una carrera de obstáculos que se sume a la situación de riesgo y vulnerabilidad que sufren las mujeres que se deciden a denunciar la situación de violencia.

13 Benítez, Norma, Houdin, Celeste y Meza, Nelly. *Construyendo ciudadanía. La atención intermedia frente a la violencia intrafamiliar.*, 2005, p. 61.

14 Arrúa de Sosa, Mirna. Op. Cit. p. 22.

15 Arrúa de Sosa, Mirna. Ibid., p. 30.

16 Cladem - Paraguay. *Informe Avance de Actividades: Monitoreo y capacitación para el mejoramiento del acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia doméstica*., julio 2007, p. 5 (inédito).

La 'Violencia Familiar' en la propuesta de reforma del Código Penal

El Código Penal en el artículo 229, tipifica el delito de "violencia familiar" y la sanción que conlleva: "*El que, en el ámbito familiar, habitualmente ejerciera violencia física sobre otro con quien conviva, será castigado con multa*".

Violencia física, habitualidad y convivencia son los factores que deben estar presentes para configurar un caso de violencia familiar. Esta formulación, junto a la sanción de multa como única pena, ha sido muy cuestionada desde las organizaciones sociales y desde las propias instituciones públicas, porque en el supuesto del tipo descrito la mujer tiene que haber sufrido violencia muchas veces para que se configure el delito.

Además, para efectos de la prueba, la limitada interpretación jurídica de muchos fiscales y jueces se requiere al menos de denuncias anteriores, ante el Juzgado de Paz por la Ley 1600. Tal como se señaló, se limita a la violencia física y que sean convivientes, dejando de lado otro tipo de violencias, como la psicológica, sexual y la económica, y otro tipo de agresores no convivientes, como podría ser un novio, ex esposo, ex pareja. Por otro lado, el establecimiento de la multa y el plazo queda al arbitrio del juez.

El resultado de la limitación de esta pena, es que difícilmente las mujeres se lleguen a empoderar ni se animen a llevar a cabo un proceso penal; en cambio, el victimario, al encontrarse en libertad, sí puede tomar represalias en contra de la misma.

Desde los organismos internacionales se ha llamado la atención sobre este aspecto, y a través de una las recomendaciones del Comité de la CEDAW, el Estado paraguayo fue urgido a "emprender sin dilación, una revisión del artículo 229"[17] del Código Penal y, del mismo modo, el Comité de Derechos Humanos insta para que se articulen los mecanismos adecuados con el fin de "*asegurar que se juzgue a los responsables y que éstos reciban una sanción adecuada*"[18].

No obstante, en el marco del debate desarrollado este año sobre la reforma del Código Penal, la modificación de este artículo, propuesta por la Cámara de Senadores incorporó la violencia psicológica, siempre y cuando la misma sea "considerable", y estableció pena privativa de libertad de hasta dos años. Si embargo, la propuesta mantiene los requisitos de habitualidad y convivencia. De esta manera, los obstáculos a la persecución penal, no quedan resueltos.

La Ley 1.600 contra la Violencia Doméstica: a debate

Siete años parecen ser un período razonable para determinar los logros y falencias de una ley que supuso en su momento un paso fundamental

17 Observaciones finales del Comité CEDAW al Estado paraguayo. En: CLADEM - Paraguay, CMP y CDE. Informe Sombra al CEDAW. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay, Asunción, 2005, p. 47.

18 Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos al Estado paraguayo. En: CODEHUPY. Informe sombra al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asunción, 2006, p. 344.

para sacar la violencia de género de las paredes del espacio privado, y situarla en el epicentro de una problemática social a la que el Estado está obligado a dar respuesta.

En este tiempo, se han realizado dos evaluaciones de la aplicación de la Ley 1600/00 por la Mesa tripartita de seguimiento de la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing, integrada por la Secretaría de la Mujer, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y organismos de las Naciones Unidas (PNUD, FNUAP y UNICEF).

Las conclusiones principales de la última evaluación de la ley, aportan elementos suficientes que demuestran la necesidad de abordar una reforma legislativa, que mejore los instrumentos para desarrollar una política integral e interinstitucional, que procure una efectiva protección a las víctimas de violencia, acabe con la impunidad en que siguen quedando muchas de las denuncias por violencia doméstica e intrafamiliar y enfrente la tarea de modificar, de manera estructural, las relaciones sociales de poder y subordinación que alimentan el uso de la violencia contra las mujeres.

Obstáculos en el ámbito de la salud y la atención social

El ámbito de la salud pública, es uno de los principales actores institucionales de atención a las víctimas de violencia doméstica e intrafamiliar. Sin embargo, aún está pendiente que se articule desde el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) un plan integral de atención.

Uno de los recursos específicos creados desde el MSPBS, fue la puesta en marcha en 1999 del Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVIF) del Centro de Emergencias Médicas en Asunción, cuyo objetivo fue facilitar apoyo social y tratamiento psicológico.

Sin embargo, conforme la información brindada, la función de este centro se ha convertido, en la práctica, en una unidad de intervención en situaciones de crisis derivadas del Centro de Emergencias Médicas, por lo que ha perdido la especificidad de atención en casos de violencia doméstica. Además, su capacidad es limitada, dado que no cuenta con los insumos básicos necesarios. Así, en un único consultorio, atienden cinco profesionales sin recursos materiales y tecnológicos, lo que dificulta satisfacer la demanda y hacer seguimiento a los tratamientos.

Por otro lado, se indicó que no existe otro consultorio externo en el sistema de la sanidad pública para atender estos casos de manera especializada. Tampoco, en los centros de salud, las unidades de salud mental están preparadas y carecen de recursos necesarios para atender a las víctimas de violencia de doméstica[19].

La centralización de esta unidad de atención, imposibilita, de hecho, que las personas de otras regiones del país puedan acceder a este recurso, según se evidencia en el registro por lugar de origen de las y los pacientes que atienden: el 45,34% de las personas proviene de municipios del De-

19 Conversación con Angélica Roa y María del Carmen Martínez, psicólogas del CAVIF del Centro de Emergencias Médicas, Asunción (setiembre 2007).

partamento Central y el 34,49% de Asunción, entre ambos grupos suman casi el 80% de las atenciones.

Existen, además, otros elementos que dificultan una adecuada atención médica en estos casos. Por una parte, la consulta y el diagnóstico médico no son gratuitos, lo que representa una traba para las personas de menos recursos. Por otro parte, se señala que, en la práctica, muchos médicos no consignan los casos de violencia intrafamiliar en el diagnóstico, a fin de evitar tener que presentarse a declarar en los juzgados.

De las entrevistas logradas con el personal, se pudo saber que no hay formularios específicos que registren los casos de violencia doméstica, dificultando así conocer la cantidad y tipo de atenciones que se realizan a través de la sanidad pública.

En definitiva, los recursos que existen son insuficientes y las medidas adoptadas no son adecuadas para atender con todas las garantías a las víctimas de violencia en el sistema de salud.

■ *La mirada de los medios de comunicación*

En el cometido de hacer visible la violencia doméstica e intrafamiliar como problemática social, los medios de comunicación juegan un papel muy importante. La publicación de casos de violencia doméstica es una constante en los medios de comunicación. El análisis de la prensa escrita a lo largo del 2007, ofrece un panorama poco alentador, ya que generalmente se divulgan datos personales y fotografías de las víctimas, vulnerándose el derecho de la víctima a la protección de su intimidad. Por otro lado, en algunos casos se refleja un discurso sexista en el que queda implícita la justificación del acto de violencia, culpabilizando, en cierto modo, a las víctimas.

Estos son algunos ejemplos:

- *Asesinato tendría un trasfondo pasional* (Diario Abc color - 3/11/2006).
- *Apuñaló a su hijo y a su concubina. Un hombre, en aparente estado de locura, arremetió contra su hijo de 5 años y su pareja* (Diario La Nación - 4/02/2007).
- *El torturador es muy celoso y no está bien de la cabeza* (Crónica - 4/02/2007). La noticia informó de un conocido caso de un hombre acusado de femicidio, dos casos de maltrato físico a sus parejas y de abusos sexuales a una menor de edad.
- *Celósogui reventó a novia payesera* (Diario Popular - 17/02/2007).

En cualquier caso, es el Estado el que debe garantizar el derecho a la reserva de identidad, cuya responsabilidad recae en los funcionarios públicos y las funcionarias públicas que manejan esta información.

Pero también tiene la responsabilidad, de acuerdo a los compromisos firmados, de "*adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: Alentar a los medios de comunicación a elaborar directri-*

ces adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer" (Convención de Belem do Pará, art. 8 inc. g), sin embargo, aún está pendiente que se preste mayor atención a este punto.

Asimismo, en el Código de la Niñez y la Adolescencia "*queda prohibido publicar por la prensa (…) los nombres, las fotografías y los datos que posibiliten identificar al niño o adolescente, víctima o supuesto autor de hechos punibles. Los que infrinjan esta prohibición serán sancionados según las previsiones de la ley penal*" (art. 29).

■ *Conclusión*

Prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer, es uno de los principios enunciados en el apartado sobre "Una vida libre de violencia" del II Plan de Igualdad de Oportunidades. Alcanzar este horizonte supone emprender cambios más profundos de los que, hasta el momento, se vienen realizando en Paraguay. Los indicadores y las cifras sobre violencia doméstica e intrafamiliar, nos enfrentan todos los días a una realidad que para su transformación convoca desafíos más audaces y exige que sea una prioridad para todas las instituciones públicas involucradas.

La violencia doméstica e intrafamiliar hacia las mujeres, sólo se entiende en el contexto de relaciones de poder desiguales, y por tanto son necesarios cambios estructurales para erradicarla, hacer efectivo el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación y el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamientos y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación (Convención de Belem do Pará, art. 6).

Para asegurar que estos derechos no sigan siendo vulnerados, el Estado paraguayo está obligado a dar respuestas efectivas e integrales, asegurar que el derecho a una vida libre de violencia no exista sólo en el papel y que la impunidad deje de ser la pauta normal en la sociedad paraguaya.

■ *Recomendaciones*

- Creación e implementación de un sistema de registro y procesamiento unificado sobre la violencia doméstica e intrafamiliar, tarea que corresponde a la Secretaría de la Mujer, en cumplimiento de la obligación establecida en la Ley 1600/00.
- Reforma del artículo 229 del Código Penal sobre Violencia Familiar, para que se adecue a los estándares internacionales y las recomendaciones de organismos especializados, aumentando el marco penal, eliminando los requisitos de habitualidad de la acción y convivencia entre las partes, y ampliando su definición a tipos de violencia psicológica, patrimonial, moral, etc.
- Revisión y actualización de la Ley 1600/00, conforme a los resultados de las evaluaciones realizadas por la Mesa Tripartita.

- Dotación de recursos e infraestructuras adecuadas, para asegurar el funcionamiento efectivo de todos los mecanismos institucionales habilitados para atender a las víctimas de violencia (juzgados de paz, comisarías, centros de salud, etc.), así como la descentralización de los mismos para asegurar su acceso en todo el país.
- Asignación de un presupuesto que garantice cubrir los costos indirectos generados al emprender las denuncias (diagnósticos médicos, transporte, fotocopias), cumpliendo con el deber de garantizar el acceso gratuito a la justicia, y emprender la multiplicación de recursos asistenciales gratuitos (de orientación jurídica, asistencia psicológica y de salud).
- Desarrollar un programa integral de asistencia a víctimas de violencia por parte del MSPBS, que asegure la adecuada atención en todos los centros de salud a los casos de violencia, la gratuidad de los diagnósticos con especial énfasis en el ámbito de la salud mental.
- Establecimiento de casas de refugio o albergues, para garantizar la protección de las mujeres maltratadas.
- Continuación de las capacitaciones desde una perspectiva de género al funcionariado, personal médico e integrantes de la policía, como parte de una política de sensibilización social general, que incluya el ámbito educativo, los medios de comunicación y todas las instancias de incidencia pública en el marco de una política que asuma la violencia contra las mujeres, tanto en el espacio público como en el privado, como problemática social estructural.
- Actualización del Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer, con el fin de mejorar la coordinación entre todas las instituciones con competencias en este ámbito, que permita el mejor aprovechamiento de los recursos y constituya la implementación real de una política integral con respuestas efectivas.
- Mayor integración de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de propuestas y articulación de medidas, como parte indispensable en la lucha contra la violencia hacia las mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

Arrúa de Sosa, Mirna. *Diagnóstico sobre el tratamiento judicial de violencia doméstica en el Paraguay.* CLADEM Paraguay, 2007 (inédito).

Benítez, Norma; Houdin, Celeste y Meza, Nelly: *Construyendo ciudadanía. La atención intermedia frente a la violencia intrafamiliar.* Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA) y Fondo para la Igualdad de Género, ACDI-Paraguay, 2005.

CLADEM – Paraguay: *Informe de Avance de Actividades: Monitoreo y capacitación para el mejoramiento del acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia doméstica.* Julio 2007 (inédito).

CLADEM – Paraguay, Coordinación de mujeres del Paraguay (CMP) y Centro de Documentación y Estudios (CDE): *Informe sombra CEDAW. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay.* CLADEM – Paraguay, CMP y CDE, 2005.

CODEHUPY: *Derechos humanos en Paraguay 2005*, Asunción, 2005.

CODEHUPY: *Informe Sombra al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 2006.

Codina Clua, Pilar. *Oparei. Acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia doméstica e intrafamiliar en Paraguay*, 2006 (inédito)

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer - 'Convención de Belem do Pará'

Ley 1.600/00 'Contra la Violencia Doméstica'.

Secretaría de la Mujer de la Presidenta de la República: *II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2007)*. Secretaría de la Mujer y Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2002.

Recortes de los diarios:

ABC Color, Crónica, La Nación, Popular.

Conversaciones y entrevistas con:

Noemí Mancuello de Alum, Directora académica de la Dirección General de Proyectos de Salud del MSPBS. (setiembre 2007).

Rosa Palau, Jefa de Archivo del Centro de Documentación y Archivos para la Protección de los Derechos Humanos, Corte Suprema de Justicia (octubre 2007).

Angélica Roa y María del Carmen Martínez, psicólogas del CAVIF del Centro de Emergencias Médicas de Asunción (setiembre 2007).

María Liz Román, Colectivo 25 de Noviembre (octubre 2007).

Hugo Valiente, Red Contra Toda Forma de Discriminación (octubre 2007).

Fuentes directas. Datos y estadísticas de organismos públicos:

Centro de Emergencias Médicas de Asunción. Servicio de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar

Corte Suprema de Justicia

Ministerio Público. Centro de Atención a Víctimas y Testigos

Municipalidad de Asunción. Departamento de Promoción y Prevención en Salud y Violencia

Policía Nacional. Departamento de Estadística

Policía Nacional. Dirección de Apoyo Técnico. Departamento de Asuntos Familiares

Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. Servicio de Apoyo a la Mujer (SEDAMUR)

Datos y estadísticas de Organizaciones no gubernamentales:

Colectivo 25 de Noviembre

Fundación Kuña Aty

Especiales agradecimientos a CLADEM-Paraguay por haber facilitado varios de los documentos, aún no publicados, que han servido para elaborar este informe.

Derechos sexuales y reproductivos: una asignatura pendiente

Natalia Slepoy Benites
Centro de Documentación y Estudios - CDE

El 2007 ha estado marcado por el debate generado en torno al Proyecto de Ley sobre Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal, respaldado por numerosos colectivos sociales, especialmente las organizaciones de mujeres, de gays y lesbianas y organizaciones de derechos humanos. Sin embargo el rechazo a este proyecto en el Senado, nada tiene que ver con la racionalidad, con la ética ni con la realidad de las muertes maternas que ubica al país con uno de los peores indicadores en la región respecto a esta problemática

■ *Introducción*

Las feministas latinoamericanas, en interlocución con otras organizaciones sociales e intelectuales de diferentes partes del mundo, están redefiniendo los derechos sexuales y reproductivos. Se plantea transformar conceptualmente el marco de los derechos humanos, entendiendo a *la sexualidad y a la reproducción como derecho y como placer*[1]. De esa manera, se amplía el horizonte, se profundiza el alcance y se enriquece las opciones y exigencias para lograr el ejercicio efectivo y universal de los derechos.

Los derechos sexuales, protegen la libertad sexual de las personas, esto es, su derecho a decidir su sexualidad, con quién tener sexo, cuándo y de qué modo, sin que ello suponga riesgo para la integridad de la persona o forma alguna de discriminación. Esto tiene especial relevancia para las mujeres, pues en casos de violación, por ejemplo, se argumenta frecuentemente que pudo haber tenido relaciones constantes con el agresor, pero quizás ella no quería tener relaciones sexuales en ese momento y haya sido forzada a hacerlo.

Los derechos reproductivos, en tanto, protegen la libertad de cada persona para decidir sobre el número y el espaciamiento de hijas e hijos, así como a contar con información y medios para hacerlo y no sufrir discriminación ni violencia por las decisiones que adopte en esta materia así como el derecho a optar por tenerlos o no y con quién tenerlos[2].

En cuanto a su vinculación con el derecho a la vida, los derechos sexuales y reproductivos se refieren al derecho de las mujeres a no poner en riesgo o en peligro su vida por razones de embarazo, el derecho a la atención y protección de la salud.

Estos derechos implican también hablar de autonomía, a decidir sobre el propio cuerpo y sobre la propia vida; de libertad para expresar opciones sexuales diversas, sin que ello suponga riesgo o discriminación; también suponen libertad de pensamiento, sin coacciones religiosas, políticas o culturales. Otros derechos implicados son: el de la igualdad y no discriminación, el derecho a la información y educación para disfrutar de la sexualidad de forma segura y responsable, el derecho a usufructuar los beneficios del progreso científico, disponiendo de métodos anticonceptivos seguros, el derecho a una vida libre de violencia y también de la libertad de organización y participación política para defender el respeto y libre ejercicio de estos derechos para todas y todos, sin exclusiones.

---

1 *Manifiesto, 2ª versión (Para el debate).* Campaña por la Convención de los derechos sexuales y reproductivos. 2006, p. 27.

2 Cuéllar, Roberto: *"El Instituto Interamericano de derechos Humanos"* y Bareiro, Line: *"Los derechos reproductivos y los derechos humanos universales".* En: Instituto interamericano de derechos humanos. *Promoción y defensa de los derechos reproductivos: nuevo reto para las instituciones nacionales de derechos humanos.* IIDH, 2006, pp. 15 y 126.

■ *Marco legal*

La Constitución Nacional establece en el artículo 55 que "*la maternidad y la paternidad responsables serán protegidas por el Estado"* y, en el artículo 61, reconoce el "*derecho de las personas a decidir libre y responsablemente el número y la frecuencia del nacimiento de sus hijos, así como a recibir, en coordinación con los organismos pertinentes, educación, orientación científica y servicios adecuados en la materia. Se establecerán planes especiales de salud reproductiva y salud materno infantil para la población de escasos recursos".*

Las conferencias internacionales de Naciones Unidas, fueron el marco en el que se consolidó el concepto de derechos sexuales y reproductivos y se fijaron las obligaciones de los Estados de *respetar, proteger y cumplir* estos derechos: la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993); la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), su Plataforma de Acción y las réplicas en los años 2000 y 2005.

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Asamblea General de las Naciones Unidas señaló la necesidad de mejorar la salud materna y establece como indicadores: la reducción de la tasa de mortalidad materna, el aumento del número de partos con asistencia de personal sanitario especializado y el incremento de la tasa de uso de anticonceptivos. Recordemos que Paraguay, en la Declaración del Milenio, se comprometió a reducir para el 2015, *"la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes respecto de sus tasas actuales"*. Hasta el momento, las cifras, que detallaremos más adelante, están lejos de alcanzar esta meta.

Otras leyes contemplan la especial protección por maternidad de las mujeres trabajadoras (el artículo 89 de la Constitución y numerosos artículos del Código Laboral), mientras que el Código de la Niñez y la Adolescencia especifica las responsabilidades del Estado en la atención médica de las mujeres embarazadas, niñas y adolescentes, además de la prestación de alimento para niños y niñas y para la mujer grávida. A la vez, de la protección de la "salud familiar" se ocupan varios artículos del Código Sanitario.

■ *Marco institucional y políticas públicas sobre salud (sexual) y reproductiva*

La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República tiene entre sus objetivos transversalizar la perspectiva de género en todas las instituciones del Estado. Sin embargo, a quince años de su establecimiento, las políticas públicas emprendidas hasta la fecha reflejan una limitada capacidad de incidencia, en tanto la debilidad institucional y presupuestaria deja poco margen para incorporar las políticas de género al conjunto de los organismos públicos.

Con respecto a la salud sexual y reproductiva, la Secretaría de la Mujer estableció en el Plan II de Igualdad de Oportunidades (2003-2007) como

uno de sus objetivos generales "*garantizar el acceso y atención de la salud preventiva e integral de las mujeres en todo su ciclo de vida, asegurando servicios de calidad y un acceso equitativo a ellos"*[3].

Este año finaliza la aplicación de este Plan, en este informe analizamos el alcance de este objetivo, pues en el ámbito de la salud se refleja la desconexión entre el diseño formal de políticas públicas y la realidad de un amplio sector de la sociedad excluida de los beneficios que el Estado se compromete a garantizar.

Desde el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) se articuló en 1994 el Consejo Nacional de Salud Reproductiva, integrado por organismos gubernamentales, no gubernamentales y de cooperación internacional, como encargado de diseñar y ejecutar el Plan Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar[4]. En la actualidad, está vigente el Plan II (2003-2008) que se complementa con los Planes departamentales de salud reproductiva y planificación familiar. Igualmente, en el 2000 se conformó la Comisión Nacional de Vigilancia Epidemiológica de la Salud y de la Mortalidad Materna. Hay que destacar que la Política Nacional de Atención a la Salud Integral de la Mujer, diseñada en 1999 desde el MSPBS, reconoce a la salud reproductiva como un derecho humano, cuya institucionalización contribuye a la construcción de ciudadanía.

■ *Resoluciones y programas*

El Estado paraguayo debe adecuar su normativa interna a los compromisos internacionales que ha asumido. Con este objetivo se han dictado diversas resoluciones referidas a la salud reproductiva que recogen el mandato de garantizar *"a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario"*[5].

Las medidas se han centrado en la liberación de aranceles de consultas ambulatorias, provisión de medicamentos o distribución del *kit* de parto en los establecimientos de la sanidad pública, recursos esenciales para los sectores sociales más empobrecidos pero insuficientes si no contemplan cubrir también los gastos derivados de los tratamientos médicos, que generalmente sólo cubren la primera instancia de atención.

Desde el 2003 se han aprobado algunas disposiciones con las que se pretende asegurar la atención primaria de mujeres embarazadas, niñas y niños y población vulnerable a través de la *"liberación de aranceles en las consultas ambulatorias a embarazadas y a niños menores de 5 años"*[6] y el "Programa de provisión de medicamentos esenciales a niños menores de

3 *II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007.* Secretaría de la Mujer y Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2002, p. 9.

4 Puede encontrarse en la página de la Secretaría de la Mujer www.mujer.gov.py.

5 CLADEM, CMP, CDE. *Informe Sombra CEDAW. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay.* 2005, p.114.

6 Resolución SG Nº 198, del MSPBS, de 17 de noviembre de 2003.

10 años y adultos vulnerables" en los centros, puestos y dispensarios de salud dependientes del MSPBS, vigente desde abril de 2005.

En marzo de 2004 se lanzó el "Programa de fortalecimiento a hospitales especializados, regionales, centros y puestos de salud (Programa de parto seguro)" con provisión del "*kit* de parto"[7], que se reforzó con la Ley 2907/06 de aseguramiento presupuestario de los Programas de Salud Reproductiva y de Aprovisionamiento del *kit* de partos del MSPBS, que anualmente contempla incluir en los presupuestos generales, una partida especial para cubrir las necesidades financieras de estos programas, reconociendo el derecho de las mujeres a *"recibir en forma gratuita el kit de partos y los insumos de planificación familiar, de acuerdo a su elección voluntaria e informada"* (Ley 2907/2006).

Con el cumplimiento de estas disposiciones, el Estado podría avanzar en la provisión universal y gratuita de servicios de atención a las mujeres en el momento del parto, así como del suministro de métodos anticonceptivos. Sin embargo, estos programas se han visto envueltos en casos de corrupción, poca transparencia en las licitaciones, mal manejo de los fondos y permanentes denuncias acerca de la irregular distribución en los centros de salud, entrega de *kits* incompletos y mala calidad de los insumos. En la práctica, por lo tanto, la gratuidad del parto se convierte en una promesa insistentemente proclamada y escasamente cumplida, poniendo en grave riesgo la vida y la salud de las mujeres más pobres.

■ *Disposiciones aprobadas en 2007*

El 8 de marzo de 2007, el MSPBS firmó con la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) un Acuerdo de Compromiso para brindar, en forma gratuita, asistencia médica y odontológica inmediata y proveer los medicamentos necesarios a las comunidades campesinas e indígenas, especialmente a las mujeres adultas, adolescentes y niñas y a los niños.

En mayo del presente año, se aprobó una resolución por la cual se dispone la liberación del arancel correspondiente a las consultas ambulatorias como en internaciones a niños y niñas menores de 10 años y adolescentes hasta los 19 años, en todos los servicios sanitarios dependientes del MSPBS[8].

Particular importancia tiene el Decreto 10.540, firmado el 3 de julio 2007, que resuelve la gratuidad de la atención a embarazadas y recién nacidos en todos los establecimientos asistenciales dependientes del MSPBS y dispone la exoneración de aranceles en los servicios de atención prenatal, evento obstétrico (parto vaginal, cesárea, puerperio y aborto incompleto), recién nacido y atención general. Según fuentes del MSPBS es la primera vez que se menciona específicamente el aborto incompleto como supuesto que debe ser atendido al mismo nivel que el resto de eventos obstétricos por los profesionales de los establecimientos dependientes del

7 Resolución SG Nº 224, del MSPBS, de 4 de Marzo de 2004.
8 Resolución SG Nº 305, que amplía la Resolución SG Nº 19/2005, del MSPBS, de 21 de Mayo de 2007.

MSPBS[9]. De este modo queda consagrado, conforme la norma constitucional que *"nadie será privado de asistencia pública"*. Por otro, al poner una norma concreta sobre la materia, impide que algunos profesionales médicos se amparen en la falacia de no atender abortos incompletos, por constituir el mismo un hecho punible.

Con estas medidas, Paraguay se está ajustando, como Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al *"deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la vida de todas las personas, incluidas las mujeres embarazadas que deciden interrumpir su embarazo"*[10].

Este desarrollo normativo supone un avance en el reconocimiento de los derechos reproductivos por parte del Estado, tanto en la protección, como en la garantía de los recursos necesarios para su disfrute. Sin embargo, a pesar de las leyes, resoluciones y acuerdos no se observa en una mejora sustancial de la salud sexual y reproductiva en el país, que continúa liderando los primeros puestos de la lista de países con las tasas de mortalidad materna más elevadas.

Contar con andamiaje legal no alcanza, si el mismo no se traduce en acciones reales y efectivas. La brecha entre la norma y la realidad es amplia, y no se observa una voluntad política firme, capaz de articular políticas públicas eficaces, ni de asignar los recursos necesarios. En una sociedad tan desigual, en la que un alto porcentaje de la población no tiene cubiertas las necesidades básicas, un Estado que no garantiza el acceso y protección de la salud está violando no sólo este derecho, sino que el derecho a la vida misma.

■ *Debate sobre el Proyecto de Ley sobre Salud sexual, reproductiva y materno perinatal*

El 2007 ha estado marcado por el debate generado en torno al Proyecto de Ley sobre Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal, presentado por el senador Carlos Filizzola y respaldado por numerosos colectivos sociales, especialmente las organizaciones de mujeres, de gays y lesbianas y organizaciones de derechos humanos.

El Proyecto fue rechazado el 15 de noviembre del corriente; del total de 45 legisladores y legisladoras, 26 votaron en contra, 6 a favor, 13 estuvieron ausentes. El rechazo de este proyecto nada tiene que ver con la racionalidad, con la ética ni con la realidad de las muertes maternas que ubica al país con uno de los peores indicadores en la región respecto a esta problemática. Con los argumentos esgrimidos a favor del rechazo, legisladores y legisladoras ignoraron el conjunto de derechos asumidos por el Estado paraguayo en la Constitución Nacional y en el derecho internacional de los derechos humanos, a los cuales deben ajustar su labor legislativa.

9 Conversación con Noemí Alum, Directora académica de la Dirección General de Proyectos de Salud del MSPBS (Setiembre 2007).

10 Chile. Comité de Derechos Humanos CCPR/C95/Add.104, 30 de marzo de 1999.

Fue ignorado, asimismo, el carácter no confesional del Estado paraguayo, al apelar a principios cristianos y contenidos de tono moralista, que fue el caso de algunos legisladores, como base para la toma de decisión. El tratamiento dado a este proyecto deja al desnudo, a su vez, la falta de responsabilidad, la doble moral y el doble discurso filtrado en las decisiones legislativas. ¿Acaso hay algo más contrario a la ética proclamada, que el hecho de ignorar la realidad acuciante de las numerosas muertes de mujeres que pueden ser evitadas, así como la desigualdad y la pobreza predominantes? Legisladores y legisladoras decidieron consagrar la desigualdad que afecta a las mujeres paraguayas, en abierta violación de los derechos establecidos.

El proyecto de ley contempla entre sus objetivos asegurar la asistencia médica gratuita durante el embarazo y el parto, mejorar la política de planificación familiar, establecer mejores medidas de prevención de enfermedades de transmisión sexual, reforzar la educación e información sexual del conjunto de la población y, garantizar la no discriminación de las personas por su opción sexual en el ejercicio de estos derechos.

Si bien esta propuesta se limitaba a ajustar la normativa nacional a los marcos internacionales en materia de salud sexual y reproductiva, el proceso legislativo estuvo marcado por acusaciones de grupos religiosos conservadores, que sostienen que esta propuesta busca legalizar el aborto y el matrimonio entre parejas del mismo sexo[11]. Las presiones de estos grupos han paralizado y distorsionado el trámite parlamentario, lo que llevó a organizaciones de la sociedad civil a realizar campañas para la aprobación de la ley, considerada fundamental para proteger la vida y la salud de las mujeres y del conjunto de la sociedad.

En este punto cabe destacar que los derechos reproductivos no son discrecionales y que los Estados no pueden justificar su incumplimiento o desprotección por razones religiosas, culturales o de otra índole[12].

Gasto público en salud: ¿cuál es el costo de la salud materna?

Si bien el Presupuesto en Salud ha ido aumentando en los últimos años, sigue siendo uno de los más bajos de América Latina. Para el 2007 se contempló que un 9,4% de los recursos presupuestados se destinarían a este fin frente al 7,4% del año anterior. El incremento correspondió fundamentalmente a contratación de personal de salud, adquisición de productos e instrumentales químicos y medicinales y construcciones[13].

Sólo es posible entender las consecuencias que tienen los gastos destinados por el Estado para cuidar la salud de la población, si los contraponemos con la realidad de pobreza en que vive el 38,2% de la población,

11 Diario Abc color, 27 de junio 2007, p. 38: "Exigieron a parlamentarios respeto a la vida y la familia. Cristianos rechazan leyes que quieren "legalizar la inmoralidad" en Paraguay".

12 Facio, Alda, *"Asegurando el futuro: Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y los derechos reproductivos"* en Promoción y defensa de los derechos reproductivos: nuevo reto para las instituciones nacionales de derechos humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos - IIDH,. 2da. Ed. IIDH, año 2006, p. 28

13 PNUD, UNICEF, UNFPA Paraguay, *Invertir en la gente*. Boletín del Proyecto Gasto Social en el Presupuesto. Año 5. Nº 8, Julio 2007, p. 10.

del que, el 15,5% se encuentra en condiciones de pobreza extrema. El informe 2005 del Banco Mundial sobre la prestación de servicios de salud concluyó que:

> *"Paraguay ha sido el país latinoamericano con el progreso más lento en la reducción de la mortalidad infantil en los últimos 50 años; la mortalidad materna no ha mostrado ningún progreso en los últimos 15 años; el porcentaje de gasto dedicado a salud está entre los más bajos de América Latina. Existe una gran variación en los resultados por región y grupos socioeconómicos, con un peor desempeño en las regiones y los quintiles pobres que en las regiones y los quintiles ricos"*[14].

En relación al presupuesto destinado a proteger la salud materna, un estudio presentado en mayo del 2007 por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), sobre el costo de los medicamentos para atender las causas de mortalidad materna en el Paraguay, señala que *"actualmente no es posible determinar el volumen de recursos públicos que se asignan vía presupuesto para la implementación de una política específica de la disminución de la mortalidad materna".* Los rubros correspondientes no se especifican en el presupuesto y no hay otros documentos públicos que informen de este gasto[15].

El monto presupuestario marca las prioridades de los gobiernos. La inversión destinada en la actualidad es insuficiente porque no alcanza a cubrir las necesidades básicas de un gran porcentaje de la población, por otro lado, la inversión en salud materna no está desagregada, por tanto es difícil cuantificar y monitorear.

Esta situación podría empeorar para el 2008 si se confirma la noticia difundida por los medios de comunicación acerca del estancamiento del presupuesto del MSPBS y el rechazo por parte del Parlamento del Programa de Aseguramiento Materno Infantil[16].

"La relación entre la pobreza y la realización del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental"[17] exige que se enfrenten de manera estructural las causas de la pobreza y la injusta distribución de las riquezas para poder garantizar, entre otros, el derecho a la salud para todas las personas. Las cifras demuestran que las políticas y recursos destinados por Paraguay son insuficientes para afrontar este desafío.

---

14 *Prestación de Servicios de Salud en Paraguay. Una evaluación de la calidad de la atención, y las políticas de recursos humanos y de aranceles para los usuarios.* Banco Mundial, 2005, p.vii.

15 *Costeo de medicamentos para atender las principales causas de la mortalidad materna en el Paraguay. Un asunto de derechos humanos y justicia social.* Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2007, p. 23

16 Diario Última Hora. 1 de Octubre 2007.

17 *Los derechos económicos, sociales y culturales. Informe del relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.* Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2004, p. 2.

El derecho a la vida, a la atención y protección de la salud sexual y reproductiva

Las tasas de mortalidad materna, violación de derecho a la vida

La tasa de mortalidad materna registra las muertes causadas por complicaciones durante el embarazo, parto o puerperio. Muchas de estas muertes serían evitadas, si se garantizara una atención médica adecuada y de calidad, si no se tuviera que recurrir a abortos clandestinos e inseguros, si se asegurara el acceso a los métodos anticonceptivos y si toda la población tuviera una correcta información sobre salud sexual y reproductiva.

Los últimos datos estadísticos oficiales son de 2005 y señalan que la tasa de mortalidad materna en Paraguay fue la cuarta causa de muerte entre las mujeres de 15 a 49 años y la primera entre las mujeres de 25 a 29 años. Destacan, además, las amplias diferencias entre los índices de las zonas urbanas y las rurales.

Cuadro 1

Tasa de Mortalidad Materna (2005)	
Área Urbana	101,5 x 100.000 nacidos vivos
Área Rural	247,1 x 100.000 nacidos vivos

Fuente: UNFPA, 2007[18]

En septiembre de 2007, el director general de Programas de Salud del MSPBS, Dr. Rubén Ortiz, señaló en unas declaraciones a la prensa, que en 2006 se había registrado el fallecimiento de 113 mujeres a causa de complicaciones en el embarazo, parto y puerperio y que en el primer semestre eran ya 80 las mujeres fallecidas.

En la misma nota quedan también reflejadas las declaraciones de la encargada de Vigilancia Epidemiológica de la Salud Materna e Infantil, Dra. Ángela Graciela Báez, quien destacó que a estas cifras hay que añadir un alto subregistro, estimado por los entre el 30% y el 40% aproximadamente[19].

Es decir, desde las propias instituciones se reconoce que las cifras que aportan no reflejan la realidad y los porcentajes son más elevados (realizando el cálculo con el subregistro más bajo del 30%, las tasas de mortalidad materna en los primeros seis meses del año en curso alcanzarían 104, cifra muy cercana al dato oficial de todo el año anterior).

El Estado paraguayo tiene la obligación de garantizar el *"derecho de las mujeres a no poner en riesgo o en peligro su vida por razones de un embarazo"*[20]; disponiendo los recursos necesarios para que no mueran más

18 *Costeo de medicamentos para atender las principales causas de la mortalidad materna en el Paraguay. Un asunto de derechos humanos y justicia social.* Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2007, p.9.

19 Diario Abc color. 20 de Septiembre 2007

20 Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, Observación general Nº 14; *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2000.

mujeres por causas evitables, caso contrario, se está violando el derecho a la vida.

La tasa de mortalidad materna constituye una vara para analizar la equidad de género, en tanto refleja el grado de atención a las específicas necesidades de salud de las mujeres, pero también es un claro indicador de exclusión social que evidencia las profundas desigualdades del país.

La amplia diferencia entre las cifras de las zonas rurales y urbanas (146 puntos) revela las profundas limitaciones de los órganos del Estado en el interior del territorio, un sistema de salud desigual y excluyente, en el que el acceso a los servicios, a los insumos necesarios y a recibir una atención de calidad están determinados por factores socio-económicos y el lugar de residencia, el sexo, la lengua o la etnia son elementos decisivos que definen el acceso a este derecho.

■ *Otros indicadores del estado de la salud sexual y reproductiva*

En el análisis del estado de la salud sexual y reproductiva se toman otros indicadores como referencias, entre ellos, la incidencia del cáncer de cuello uterino y la prevalencia del VIH y el SIDA y de las infecciones de transmisión sexual:

Cáncer de Cuello Uterino: Paraguay encabeza la lista

Según estimaciones oficiales la tasa de incidencia del cáncer de cuello uterino es de 47 por cada 100.000 mujeres, cifra que sitúa al Paraguay entre los seis países con mayor incidencia de esta patología en el mundo[21].

Representa un avance que se reconozca como *"un problema de salud pública cuya incidencia puede ser disminuida en forma significativa mediante el desarrollo de sistemas o programa integrados de control"*[22] y que desde el 2006 se asigne un presupuesto específico para la implementación del Programa de Prevención del Cáncer Cervical.

No obstante, el presupuesto sólo cubre la detección precoz del cáncer de cuello uterino, lo que implica que si bien el desarrollo de programas de control de esta enfermedad en la sanidad pública es fundamental, el Estado sólo se hace responsable del diagnóstico y no del tratamiento de la enfermedad, razón por la cual, gran parte de las mujeres con menos recursos económicos quedan excluidas.

Género, VIH/SIDA y otras Infecciones de Transmisión Sexual ITS[23]

El Programa Nacional de Lucha contra el SIDA (Pronasida), en 22 años de epidemia registró 1743 casos de SIDA y 3615 casos de personas viviendo con VIH, lo que suma 5358 personas viviendo con VIH y SIDA en

21 Manual nacional de normas y procedimientos para la prevención y el control del cáncer de cuello uterino. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. 2006, p. 9.

22 Ídem.

23 Un análisis específico de este apartado puede leerse en el capítulo: 'Personas viviendo con VIH' de este informe.

Paraguay, a mayo de 2007. Los fallecidos notificados suman 882. En total, entonces se cuenta con 6240 personas registradas.

A lo largo del año 2006 se registró una tasa de incidencia anual de casos de VIH y SIDA de 3,9 por 100 000 habitantes. Del total, el 61% son hombres y el 39% mujeres, la razón hombre/mujer es de 1,4. El 70% de los casos se situó en la franja etaria de 15 a 39 años, y se ha detectado una tendencia en el aumento de registros entre la población más joven de 15 a 24 años[24].

La prevalencia en mujeres embarazadas de clínicas prenatales demostró un crecimiento sustancial del 0,2% al 0,8%, al igual que en las trabajadoras sexuales, de 0,6% a 2,6% (el aumento de estas cifras puede ser producto del mayor número de casos registrados en los centros de salud y no tanto de un repunte en la propagación del VIH) [25].

En el mes de junio de 2006, el programa Respuesta Nacional a la Prevención de Transmisión Materno-Infantil del VIH, aprobó una resolución para cubrir el diagnóstico de VIH en embarazadas[26]. Esta medida es importante al facilitar el tratamiento y seguimiento de los casos diagnosticados, pero los primeros análisis para determinar su alcance indican que éste ha sido limitado y que la cobertura se ha limitado sobre todo en Asunción y la zona Central, quedando nuevamente más desprotegidas las zonas del interior del país, al igual que el tratamiento, que sólo se facilita en Asunción y Ciudad del Este[27].

En el caso de las personas viviendo con VIH y SIDA, las discriminaciones por género y la violencia que sufren siguen acentuándose. Según manifestaciones de María Rivarola, de la Fundación VENCER, las mujeres son más vulnerables a la infección transmitida por sus parejas al no tener capacidad de negociación sobre el uso del preservativo en sus prácticas sexuales. Por un lado, las relaciones desiguales de poder, que implican la subordinación de las mujeres, suponen un riesgo añadido para adquirir infecciones de transmisión sexual y, por otro, las mujeres que viven con VIH, en general, sufren mayor estigmatización y rechazo familiar y social. El SIDA en las mujeres es percibido socialmente como un castigo por haber disfrutado de su sexualidad, *"el VIH termina siendo la culpa que tienen que pagar aquellas que se atrevieron a gozar libremente de su cuerpo"*[28].

24 Extraído del sitio web www.asocacionrayosdesol.com/paraguayestadisticas.htm (Octubre 2007).
25 Extraído del sitio web www.asocacionrayosdesol.com/paraguayestadisticas.htm (Octubre 2007).
26 Resolución Nº 433 del 5 de junio de 2006 que obliga al personal de Salud a ofrecer la prueba para VIH y VDRL a embarazadas que acuden a los servicios de MSPBS.
27 Conversación con María Rivarola, Fundación VENCER (Octubre 2007).
28 Conversación con María Rivarola, Fundación VENCER (Octubre 2007)

Penalización del aborto: una política criminal

Cifras que invisibilizan la realidad

Las últimas estadísticas oficiales facilitadas por el MSPBS en 2005 reflejaban que la muerte por aborto ya fue la primera causa de mortalidad materna[29].

Causas de Mortalidad Materna (2005)
Cuadro 2

Aborto	Toxemia	Hemorragia	Sepsis	Otras complicaciones del embarazo, parto y puerperio
27,2%	19,9%	19,1%	11%	22,8%

Fuente: MSPyBS

El 27,2% corresponde a 37 mujeres que fueron atendidas en centros públicos de salud y cuyo fallecimiento se atribuyó a las complicaciones derivadas de un aborto.

No obstante, hay que tener presente que, cuando se trata de la interrupción del embarazo, existen deficiencias en los sistemas de recolección de datos y ausencia de registros unificados, problema que, obviamente, afecta la consistencia y confiabilidad de la información y estadísticas producidas en diferentes ámbitos del accionar estatal. En el caso del aborto deben sumarse las dificultades derivadas de la propia penalización y la clandestinidad, por lo que "*Los casos registrados son sólo parte de los que han resultado fatales; los demás permanecen ocultos por el temor a las consecuencias penales del hecho"*[30].

Así, se tiene el caso de una joven de 25 años, internada en el Centro Médico Cordillerano de Caacupé por una hemorragia provocada por un aborto incompleto. Del hecho, los médicos informaron a la Fiscalía, que imputó a la joven por un delito de aborto provocado, además el fiscal del caso, Edgar Torales, ordenó la detención de la persona que presuntamente practicó el aborto[31]. Aunque desde el MSPBS se asegure que los médicos no tienen obligación de informar a la Fiscalía sobre los casos de abortos incompletos que atienden, pareciera que esta información no ha llegado a todos los centros de salud.

Por otro lado, la persecución penal también va dirigida hacia profesionales médicos que practican los abortos. Así, en agosto, fueron detenidas e imputadas una obstetra y un anestesista de un clínica privada de Fernando de la Mora, después de un operativo encubierto[32]. Hasta el mes de octubre de 2007, cuatro obstetras habían sido procesadas por casos relacionados con abortos, una de ellas acusada por "tentativa de homicidio en grado doloso", y otra condenada a 8 años de prisión por homicidio doloso, aun cuando, en este caso, se presentaron pruebas que negaban que dicha

29 Certificados de defunción registrados. Departamento de Bioestadística. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
30 Informe Sombra al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. CODEHUPY, 2006, p. 86.
31 Diario Crónica, 14 de febrero 2007, página 4.
32 Diario La Nación, 19 de agosto 2007.

obstetra conociera a la mujer que finalmente falleció por un aborto provocado[33].

Mientras el aborto continúe penalizado, las muertes de mujeres por abortos clandestinos y la criminalización de profesionales que pueden practicar las intervenciones en condiciones seguras y sin riesgo continuarán aumentando. Por otro lado, la falta de información sistematizada y confiable contribuye a ocultar esta problemática a la que el Estado está obligado a dar respuesta.

El Comité para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que examinó las políticas públicas de Paraguay en 2004, instó al Estado paraguayo a:

> "Actuar sin dilación y a adoptar medidas eficaces para resolver el problema de la elevada tasa de mortalidad materna y para impedir que las mujeres tuvieran que recurrir a abortos peligrosos y para protegerlas de los efectos negativos sobre su salud.
>
> Fortalecer la ejecución de programas y políticas encaminados a brindar un acceso efectivo a las mujeres a la información sobre la atención y los servicios de salud, en particular en materia de salud reproductiva y métodos anticonceptivos asequibles, con la mira de prevenir abortos clandestinos"[34].

Sin embargo, hasta ahora estas recomendaciones no han sido acogidas por el Estado, ni siquiera en la reciente propuesta de modificación al Código Penal, como se verá más adelante.

■ *Problema de las mujeres pobres*

Las profundas desigualdades sociales de Paraguay, determinan que en las muertes por aborto tengan un claro impacto de clase, la posición socioeconómica es un factor determinante, puesto que las mujeres que mueren de forma mayoritaria son las más pobres: quienes no tienen posibilidad de pagar servicios médicos seguros y de calidad y quienes menos información y acceso tienen a los métodos anticonceptivos.

Los últimos informes nacionales realizados sobre salud sexual y reproductiva[35] reportan una tendencia al alza en el uso de métodos anticonceptivos, pero señalan claras diferencias según el nivel educativo y socioeconómico o según se trate del área urbana o rural. Estas distancias indican que la tasa de embarazos no deseados será más alta entre las mujeres rurales, sin estudios y de niveles socioeconómicos bajos.

---

33 Conversación con Clara Rosa Gagliardone, abogada (Octubre 2007)

34 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 32º período de sesiones. 10 a 28 de Enero de 2005. Observaciones finales: Paraguay. En: Informe Sombra CEDAW. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay. CLADEM, CMP, CDE. 2005. P. 218

35 Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2004. Informe Final. Centro Paraguayo de Estudios de la Población, Julio 2005.

Uso de métodos anticonceptivos entre las mujeres casadas o unidas
Cuadro 3

Total	Área Rural	Área Urbana
72,8%	67,4%	76,5%

Fuente: ENDSSR 2004

Uso de métodos anticonceptivos entre las mujeres según nivel educativo y socioeconómico
Cuadro 4

Mujeres con menos de 2 años de estudio	Mujeres con 12 o más años de estudio	Mujeres de nivel socioeconómico bajo	Mujeres de nivel socioeconómico alto
61,1%	80,1%	62,8%	79,6%

Fuente: ENDSSR 2004

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado *"la revisión de su legislación relativa al aborto para que concuerde con el Pacto, y el acceso de la población a los medios anticonceptivos, especialmente en zonas rurales"*[36].

■ *Propuesta de modificación al tipo penal de "aborto" en el Código Penal*

El actual Código Penal de 1997, derogó todos los artículos de la anterior legislación de 1914, excepto los referidos al aborto (arts. 349 a 353), entre los que se encuentra la reducción de la pena *"en caso de aborto causado para salvar el honor de la esposa, madre, hija, hermana"* (los supuestos sexistas que contiene la legislación quedan bien explícitos en este artículo). El único caso en que la práctica de aborto esta exenta de responsabilidad es cuando se justifique haber causado el aborto "indirectamente", con el propósito de salvar la vida de la mujer **en caso de peligro, pero sólo de manera indirecta, es decir, tiene que ser fruto de otra intervención no necesariamente encaminada a eliminar el riesgo que puede llegar a producir un embarazo.**

No obstante, por primera vez en mucho tiempo surge una propuesta de modificación a la legislación sobre el aborto. En el momento de la redacción de este informe, una propuesta de revisión de los artículos referidos a la interrupción voluntaria del embarazo, está pendiente de aprobación en las Cámaras legislativas, como parte de la modificación de la legislación penal, si bien la penalización no es objeto de discusión.

La propuesta en debate elimina las referencias a la honra y deja de considerar la conducta sexual de la mujer como objeto de causa penal, rebaja ligeramente las penas a las mujeres que recurren a un aborto pero eleva, por el contrario, la sanción para aquellas personas que asisten en la interrupción voluntaria de un embarazo (profesionales médicos, obstetras, parteras, enfermeras, etc.). La propuesta de modificación, mantiene la penalización del aborto terapéutico, pues sólo lo considera como una causa

36 Comité de Derechos Humanos. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 85º período de sesiones. 31 de octubre de 2005. En: *Informe Sombra al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.* CODEHUPY, 2006. p. 345

indirecta para salvar la vida de la madre, cuando el mismo generalmente, debe realizarse mediante una intervención directa.

Por tanto, no sólo se mantiene la criminalización del aborto sino que, en caso de aprobarse esta propuesta, generará mayor clandestinidad, inseguridad y riesgo, ya que no sólo sufrirán medidas punitivas más altas quienes puedan practicar la interrupción de un embarazo, sino que las mujeres tendrán muchas menos opciones de recurrir a este método en las condiciones médicas adecuadas.

Cabe destacar, asimismo, que esta propuesta de modificación no tuvo en cuenta la recomendación del CEDAW de "*celebrar una consulta nacional con la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres, para examinar la penalización del aborto, una de las causas de las elevadas tasas de mortalidad de las mujeres"*[37].

■ *¿Derechos sexuales en Paraguay?*

El enfoque de "derechos" sexuales y reproductivos contemplados en el PNSSR (Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva) *2003-2008 se refiere a los derechos del individuo relacionados a: el ejercicio libre y seguro de la sexualidad y la reproducción, a la igualdad y la no-discriminación, a la participación efectiva, a la confidencialidad, respeto y privacidad, a la información y educación adecuadas, al acceso y libre elección de los servicios de salud sexual y reproductiva*[38].

A pesar de este amplio enunciado, los programas del MSPBS están centrados de forma casi exclusiva en el rol reproductivo, mujeres madres y heterosexuales son el objeto central de atención.

En las políticas públicas sigue pendiente incorporar una concepción integral de los derechos sexuales y en tanto no se toman medidas efectivas para protegerlos, estos serán vulnerados.

"El derecho a la información basada en el conocimiento científico o el derecho a la educación sexual comprensiva" es violado mientras no exista un abordaje serio en el sistema educativo que incluya en currículo la educación en salud sexual y reproductiva, con perspectiva de género, además del acceso a la información para todos los sectores sociales. *"El derecho a la libertad y la equidad sexual"* no se respeta mientras se mantengan las discriminaciones por orientación sexual y el Estado no articule los mecanismos necesarios para enfrentarlas y *"el derecho a la autonomía sexual, integridad sexual y seguridad del cuerpo*

"El derecho a la información basada en el conocimiento científico o el derecho a la educación sexual comprensiva", es violado mientras no exista un abordaje serio en el sistema educativo que incluya en el currículo la edu-

37 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 32º período de sesiones. 10 a 28 de Enero de 2005. Observaciones finales: Paraguay. En: Informe Sombra CEDAW. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay. CLADEM, CMP, CDE. 2005. P. 218

38 Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2003-2008). Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2003.

cación en salud sexual y reproductiva, con perspectiva de género, además del acceso a la información para todos los sectores sociales. "*El derecho a la libertad y la equidad sexual",* no se respetará mientras se mantengan las discriminaciones por orientación sexual y el Estado no articule los mecanismos necesarios para enfrentarlas. Tampoco será posible *"el derecho a la autonomía sexual, integridad sexual y seguridad del cuerpo sexual", sexual"*[39] como capacidad y posibilidad de tomar decisiones de forma libre y autónoma sobre el propio cuerpo, entre otras cosas, si existen leyes que penalizan el aborto, si persiste la violencia contra las mujeres o si se mantienen roles de género que reproducen una cotidiana desigualdad.

Propuestas ciudadanas como la "Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y de los Derechos Reproductivos", impulsada en Paraguay desde hace unos años por distintas entidades sociales, están implicando en distintos países abrir un debate participativo sobre la sexualidad y la reproducción desde la perspectiva de los derechos. La aprobación de una ley específica representaría un paso importante para asegurar su reconocimiento y garantizar el compromiso del Estado en su protección.

En definitiva, si los derechos sexuales no son constitutivos de las políticas, programas y planes institucionales serán simples declaraciones de principios pero no tendrán una aplicación real y efectiva.

■ *Conclusiones*

La revisión de las políticas públicas con relación a los derechos sexuales y reproductivos, evidencia que, si bien hay un reconocimiento legislativo amplio, el Estado paraguayo continúa incumpliendo sus compromisos en tanto no garantiza el goce de estos derechos a todos los sectores sociales: actualmente en Paraguay ser mujer, pobre, vivir en zona rural, ser monolingüe guaraní o pertenecer a alguna de las comunidades indígenas, constituyen de hecho en motivos de exclusión social, que dificultan el ejercicio efectivo del derecho a la salud y ponen en grave riesgo el derecho a la vida.

Las barreras en la atención y protección de la salud sexual y reproductiva, no pueden derribarse mientras no se enfrenten de manera estructural las desigualdades socioeconómicas que convierten el derecho a la salud en un privilegio sólo accesible para quienes pueden pagarlo.

En tanto el aborto no sea asumido como un asunto de salud pública, el Estado será responsable de mantener una política criminal que aumenta las cifras de muertes evitables cada año. El respeto integral de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, es esencial. La declaración de Estado laico no será más que una falacia mientras los fundamentalismos religiosos marquen las pautas en las políticas públicas.

39 Declaración de Valencia de los Derechos Sexuales. XIII Congreso Mundial de Sexología, Sexualidad y Derechos Humanos, 1997.

Hoy, el cumplimiento efectivo de los derechos sexuales y reproductivos constituye parte integral de la construcción de una sociedad con justicia, equidad e igualdad. No se puede hablar de democracia real, mientras no sea respetado y protegido el derecho de todas las personas, sin exclusiones, a decidir libremente sobre su sexualidad y su reproducción sin riesgos para la salud y la vida.

Recomendaciones

- Desarrollo de un sistema unificado de recolección y procesamiento de información y estadísticas, como herramienta fundamental para conocer la magnitud y características de la problemática de la salud sexual y reproductiva, así como para el desarrollo de herramientas de monitoreo y evaluación de la eficacia de las políticas.
- Aprobación de la Ley de Salud sexual, reproductiva y materno perinatal.
- Cumplimento de las recomendaciones de los organismos internacionales relativos a la revisión de la legislación en materia de aborto.
- Incremento de la inversión pública en salud, a fin de dotar de los recursos financieros y humanos necesarios para la implementación de los programas generados por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en todo el país.
- Implementación y refuerzo de las medidas de gratuidad de los servicios de salud, para garantizar el acceso universal y de calidad en todas las fases de prevención, atención y rehabilitación, en especial para asegurar el presupuesto para la atención materno-infantil, de cáncer de cuello uterino y de VIH y SIDA en la consulta, diagnóstico y tratamiento completo en todos los hospitales públicos.
- Creación e implementación de instrumentos de vigilancia y mecanismos de monitoreo social de la gestión pública en salud.
- Desarrollo de adecuadas políticas de planificación familiar que garanticen el acceso gratuito a los métodos anticonceptivos e incluyan información y consejería.
- Incorporación real de la perspectiva de derechos sexuales en todos los planes y programas institucionales, en especial con la integración en el sistema educativo de contenidos sobre educación sexual con perspectiva de género, con el objetivo que mujeres y hombres puedan ejercer sus derechos sexuales y reproductivos con igualdad, de forma autónoma, responsable y plenamente informada.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. *Prestación de Servicios de Salud en Paraguay.* Una evaluación de la calidad de la atención, y las políticas de recursos humanos y de aranceles para los usuarios, 2005.

Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y Reproductivos. Manifiesto, 2ª versión (Para el debate). Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y Reproductivos, 2006.

Centro Paraguayo de Estudios de la Población. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2004.* Informe Final. CEPEP, Julio 2005.

Centro de Documentación y Estudios (CDE). La Micrófona. *28 de Septiembre: Día por la Despenalización del Aborto en América Latina y el Caribe.* Nº 5. Septiembre. CDE, 2006.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY). *Informe Sombra al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.* CODEHUPY, 2006

CLADEM Paraguay, CMP, CDE. *Informe Sombra CEDAW.* Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay. CLADEM Paraguay, CMP, CDE, 2005.

Comité de Derechos Humanos. Chile. CCPR/C95/Add.104, 30 de marzo de 1999.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.* Informe del relator especial Paul Hunt, 2004

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana. Nuestra Constitución Nacional. Decidamos, 2007.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. *Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005. Empleo y pobreza.* Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos de Paraguay, 2005.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). *Costeo de medicamentos para atender las principales causas de la mortalidad materna en el Paraguay.* Un asunto de derechos humanos y justicia social. UNFPA, 2007.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Paraguay. 2003-2008. MSPyBS, 2003.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Compilación de disposiciones legales sobre derechos sexuales y reproductivos, 2004.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Manual nacional de normas y procedimientos para la prevención y el control del cáncer de cuello uterino. 2006.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Certificados de defunción registrados. Dpto. de Bioestadística, 2005.

PNUD, UNICEF, UNFPA Paraguay. Invertir en la gente. Boletín del Proyecto Gasto Social en el Presupuesto. Año 5. Nº 8, Julio. PNUD, UNICEF, UNFPA Paraguay, 2007.

Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007. Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República/ UNFPA, 2002.

Recortes de Diarios: ABC Color, Crónica, La Nación, Última Hora.

Sitios web:

Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República: www.mujer.gov.py

www.asocacionrayosdesol.com/paraguayestadisticas.htm

Declaración de Valencia de los Derechos Sexuales. XIII Congreso Mundial de Sexología, Sexualidad y Derechos Humanos, 1997. Disponible en: www.laneta.apc.org/dh/biblioteca/Sida/DerechoSexuales.htm

Organización Panamericana de la Salud (OPS). Salud en las Américas, 2007. Disponible en: www.paho.org/default_spa.htm

Conversaciones/ Entrevistas:

- Noemí Mancuello de Alum, Directora académica de la Dirección General de Proyectos de Salud del MSPyBS. (Septiembre 2007)

- Clara Rosa Gagliardone, abogada (octubre 2007)

- Victoria Peralta, Llamado a la Acción por la Salud de las Mujeres (setiembre 2007)

- María Rivarola, Fundación Vencer (octubre 2007)

Adultos y adultas mayores, invisibles para las políticas públicas del Estado

Yda Sofía Díaz, Ariana Escobar y Corina Leguizamón
Acción por los Derechos del Adulto Mayor (ADAM)

"El envejecimiento es un proceso que dura toda la vida, y deberá reconocerse como tal. La preparación de toda la población para las etapas posteriores de la vida, deberá ser parte integrante de las políticas sociales y abarcar factores físicos, sicológicos, culturales, religiosos, espirituales, económicos, de salud y de otra índole" (Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, párr. 25 inc. i).

■ *Introducción*

Existe una tendencia mundial de disminución de las tasas de natalidad y de mortalidad, y un aumento cada vez más acelerado del número de adultos y adultas mayores de sesenta años. Para el 2020, se prevé una cifra no menor de 1.000 millones a escala mundial[1].

En Paraguay hay 5.862.656 habitantes, 445.000 son personas mayores de sesenta años, lo que representa el 7% de la población. De este total, el 77,6% tiene entre sesenta y setenta y cinco años de edad y el 22,4% tiene más de setenta y cinco años[2]. Los mismos se encuentran en alto grado de vulnerabilidad, lo que lleva a que el envejecimiento tenga sus implicancias directas e indirectas en la demanda de algunos servicios sociales que deben ser atendidos por el Estado mediante políticas públicas efectivas[3].

Las personas mayores, por lo general, son las que menor salario perciben, tienen mayores posibilidades de enfermarse, disponen de menor acceso a la salud y educación, y la situación de pobreza les toca en mayor medida. En materia de analfabetismo, las mujeres adultas mayores presentan un índice mayor.

El desafío es generar procesos que logren que las personas adultas mayores pasen a ser vistas como ciudadanas mayores, constructoras del Paraguay, cuyas propuestas sean escuchadas y sus derechos garantizados. Esto se logrará fortaleciendo vínculos con las otras generaciones y sectores, a los efectos de conseguir el cumplimiento de los derechos humanos de este sector.

Cabe también destacar que, por primera vez, se incluye en el informe anual de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), un artículo sobre la población adulta mayor, lo cual es un significativo avance en cuanto a hacer el esfuerzo de tornar visible a un sector de la población, ausente durante mucho tiempo de las políticas públicas del Estado paraguayo.

■ *Marco legal*

La Constitución Nacional, en el artículo 57, se refiere expresamente a la tercera edad, señalando que el Estado se compromete a dar una protección integral a esta población y que *"la familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio".* Por su parte, el artículo 6 establece que la calidad de vida *"será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos*

1 *Proyecto de Declaración Universal de los Derechos del Adulto Mayor.* Parlamento Latinoamericano. Disponible en www.adolfotaylhardat.net/proyectodedeclaracionsobreladultomayor.htm

2 *Encuesta Permanente de Hogares 2004 – 2005*, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 2006

3 Barrios Kück; María Elizabeth; Evolución de la Tercera Edad en Paraguay; Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y las Mediciones de las Condiciones de Vida en Paraguay (MECOVI – Paraguay), p. 9.

de la discapacidad o de la edad (…). Asimismo, se cuenta con el artículo 46 sobre la igualdad de las personas y el artículo 103 sobre el régimen de jubilaciones, principalmente en lo que respecta a la *"actualización de los haberes jubilatorios",* teniendo en cuenta que existen más de cinco mil jubilados mayores de sesenta años, que cobran menos de la mitad del salario mínimo vigente[4].

En el derecho internacional, incorporado por Paraguay, es de relevancia el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), Ley 1040/97, que reconoce el derecho de las personas ancianas a una protección especial y la obligación de los Estados de adoptar medidas para llevar dicho derecho a la practica y en particular de *"a) proporcionar instalaciones adecuadas, alimentación y atención médica especializada a personas de edad avanzada que carezcan de éstas; b) ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a ellos; c) estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos".* Igualmente el artículo 9 establece *"el derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez*". En 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad.

Entre las leyes de alcance nacional, en el 2002 se dictó la Ley 1885: "De las personas adultas", con la finalidad de tutelar los derechos e intereses de las personas de la tercera edad, reconociéndose el derecho a un trabajo digno y a no ser objeto de discriminación de ninguna clase para ejercer funciones públicas, garantizando prioridad en el acceso a la salud, la vivienda, la alimentación, el transporte, la educación, el entretenimiento y el trabajo, así como la percepción oportuna de haberes, entre otros. Por su parte, el Código Civil regula el deber de prestación de alimentos entre parientes, que incluye de descendientes a ascendientes (art. 256 a 265) y el Código Penal establece penas privativas de libertad a quienes *"violen gravemente su deber legal de cuidado de personas ancianas o discapacitados (…)",* art. 227. Por otro lado, en caso de violencia doméstica, también resulta aplicable la Ley 1600/00, ya que las normas de protección establecidas en ella son aplicables para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales, de parte de alguno de los integrantes del grupo familiar.

■ *Marco Institucional*

Para las distintas organizaciones de adultos mayores, la Ley 1885/02, fue un avance significativo, producto de una lucha de cinco años. Esta ley establece la creación de la Dirección del Adulto Mayor, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y, en el marco de esa estructura, se creó el Comité Consultivo y de Enlace de Adultos Mayores, integrado por representantes de sus organizaciones, dando lugar

4 Listado de Pensionados y Jubilados por debajo del salario mínimo, del Instituto de Previsión Social, Departamento de Jubilaciones.

a un Consejo Nacional, donde se debatirían las políticas públicas que el gobierno implementará en beneficio de este sector. Sin embargo, mientras no existan acciones que mejoren la calidad de vida y garanticen los derechos humanos de la tercera edad, no se darán avances significativos.

Entre los programas impulsados, pueden ser citados[5]:

Programas	*Objetivos*	*Institución Ejecutora*
Sector Tercera Edad	Asistencia integral de las personas de la tercera edad. Está destinado a las personas sin recursos.	Dirección Nacional de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN)
Participación y Fortalecimiento Asociativo	Potenciar y fortalecer el tejido social, a fin de aumentar la participación de los adultos mayores en la comunidad.	MSPBS
Desarrollo de los Servicios Sociales	Atención diaria a las necesidades biopsicosociales de los adultos mayores. Sus beneficiarios son 360 adultos mayores	MSPBS
Autocuidado del Adulto Mayor	Ofrecer informaciones básicas sobre el autocuidado del Adulto mayor.	MSPBS

Como se puede observar, los programas y las acciones son limitados, y no llegan a garantizar derechos fundamentales como salud, educación, vivienda, agua potable, medio ambiente sano, esparcimiento, jubilación digna y trabajo digno a todas las personas mayores de 60 años. Por otra parte, a los efectos de diseñar políticas públicas más eficientes y efectivas se requiere generar conocimiento fiable sobre las condiciones de vida de la población adulta mayor, la especificidad de su problemática según sexo, área de residencia, situación socio-económica, etc.

■ *Propuestas legislativas en trámite*

Actualmente se encuentra en la Cámara de Diputados un proyecto de ley de Pensión Alimentaria Social para personas mayores de 60 años, que de ser aprobado beneficiaría a todas aquellas personas que no perciban haberes jubilatorios o pensiones, como es la práctica en los países de la región.

También fue presentado a la Cámara de Senadores, un proyecto de ley que establece un haber mínimo jubilatorio y de pensiones para asegurados y aseguradas del Instituto de Previsión Social (IPS), en el cual se contempla un aumento del 50% del salario para quienes perciben trescientos mil guaraníes. Si bien la aprobación de esta ley sería un avance, no se contempla en ella el aumento para aquellas personas que cobran por encima del monto mencionado, excluyendo a muchas personas adultas mayores.

5 Documento del Banco Mundial; Unidad de Protección Social, Departamento de Desarrollo Humano Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay Oficina Regional de América Latina y el Caribe, p. 90, 2004.

Sobre la necesidad de dotar a las personas adultas mayores de pensiones, concebidas como ingresos sustitutos del salario, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha destacado en el Convenio 102 relativo a la Norma Mínima sobre Seguridad Social, que *"Los montos de los pagos periódicos en curso atribuidos para la vejez (...) serán revisados cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida"* (art. 65 párr. 10). Pero en realidad, es la Recomendación Nº 67 sobre la seguridad de los medios de vida la que con mayor decisión y contundencia señala la obligación de los Estados en la materia, cuando establece en sus principios directivos: *"Los regímenes de seguridad de los medios de vida deberían aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo en un nivel de vida razonable, las entradas perdidas a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez)".*

■ *Seguridad económica de las personas adultas mayores*

De los 445.000 adultos mayores de Paraguay, 112.000 viven en condiciones de pobreza, aproximadamente 430.000 trabajan, y 380.000 no reciben pensión o jubilación alguna, existiendo alrededor de 115.850 que son jefes y jefas de hogar, cifras que aumentan en razón de la migración de sus hijos e hijas, ya sea a nivel interna o internacional, cuando quedan a su cargo nietos y nietas[6].

Es necesario que cuenten con la seguridad de ingresos, a fin de cubrir la supervivencia y los gastos propios de la edad. Diversos factores pueden llegar a afectar su situación económica, como la desvinculación de la fuerza de trabajo, la falta de conocimientos actualizados, la discriminación en general y la discriminación de género en particular y la pobreza de ellas, sus familias y la sociedad. En ese contexto, la situación de las mujeres adultas mayores es motivo de especial preocupación, ya que tienden a vivir más que los hombres, cuentan con menos recursos que ellos y les son cumplidos menos derechos[7].

La calidad de vida en la vejez, supone la vigencia plena de los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. En este sentido, el goce de la seguridad económica garantiza otros derechos, como la calidad de vida, la salud, el esparcimiento, la independencia en la toma de decisiones y mejora la autoestima.

■ *Situación de las personas adultas mayores jubiladas*

En el artículo 103 de la Constitución Nacional, se garantiza el derecho a una jubilación digna, sin embargo, sólo tres de cada diez adultos mayores

6 Encuesta Permanente de Hogares 2004 - 2005

7 Situación de las personas de edad, Año Internacional de las Personas de Edad 1999, Naciones Unidas. Disponible en http://www.un.org/esa/socdev/iyop/esiycf1.htm

disfruta de una jubilación[8]. Del grupo de personas adultas mayores jubiladas que reciben sus haberes, cerca de cinco mil, hasta el 2002, percibían 3.000 y 4.000 guaraníes, como sueldo de jubilación[9]. Ese año se logró un aumento a 300.000 guaraníes para todas las personas jubiladas, pensionadas y herederas en general, según Ley 1857/02 del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN). Desde esa fecha, todos los jubilados y todas las jubiladas dependen de la ley anual del Presupuesto General de Gastos de la Nación para cobrar ese monto, y cada año deben estar pendientes de la aprobación y hacer *lobby* para que el monto se mantenga.

Los jubilados y jubiladas que cobran menos de un millón de guaraníes, tienen que recurrir a las oficinas establecidas por el IPS para cobrar sus haberes, realizando largas filas, discriminadas con relación a las personas que cobran el sueldo mínimo o más, que lo hacen por medio de cajeros automáticos, lo que facilita el acceso a la disponibilidad de los fondos. Por otro lado, muchas personas son borradas de la lista porque no asistieron al Censo 2006, realizado por la institución o no concurren con regularidad a cobrar sus jubilaciones –a raíz de enfermedades o la distancia de sus hogares–, lo que hace presumir su fallecimiento a la administración y terminan eliminadas de las listas, teniendo que soportar trámites burocráticos para ser reingresadas.

A los veteranos de la Guerra del Chaco, después de diez años de no percibir un ajuste en sus haberes, les fue otorgado un aumento de 700.000 guaraníes[10], cobrado en las cajas del Banco Nacional de Fomento en una fecha distinta a la del cobro habitual. Este grupo de adultos mayores (cuyas edades oscilan entre 85 y 95 años) también debe formar largas filas para cobrar este monto.

Personas adultas mayores que no reciben pensión alguna

Aproximadamente 380.000 de los 445.000 adultos mayores, no perciben ningún tipo de pensión o ingresos por jubilación. A este hecho, se suma que la cobertura de la seguridad social, además de ser baja, excluye a quienes se encuentran en condiciones de pobreza. Solamente el 3,7% de las más de 110 000 personas adultas mayores, viviendo en condiciones de pobreza extrema, recibe algún tipo de pensión o jubilación[11].

Acceso a la salud

El acceso a la salud de las personas mayores, está relacionado con la necesidad de contar con *"servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de la enfermedad".* Esto hace a la calidad de vida, que les permita disfrutar de sí mismas y participar en la vida familiar y social.

8 Jiménez Edgar, Cabral Mereles, César. *Informe Social Watch 2007*. Paraguay.

9 Ley de Presupuesto General de Gastos de la Nación - Enero 2002.

10 *Veteranos cobran desde hoy plus de salubridad*. Locales, Abc Digital en linea, 10/octubre/06. Disponible en:<http://www.abc.com.py/articulos.php?pid=284201>

11 Encuesta Permanente de Hogares 2004 – 2005, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 2006.

Sin embargo, en Paraguay, 298.000 personas adultas mayores no cuentan con algún tipo de seguro médico, estando el mayor porcentaje de ellas localizadas en el área rural, donde cuatro de cada cinco no cuentan con seguro médico, aún cuando cuatro de cada diez se enferman, dos de los cuales son mujeres[12]. Los centros de salud, no tienen personal capacitado específicamente para atender a esta población y, siendo un sector de la población con alto consumo de medicamentos, la mayoría de los hospitales no cuenta con la dotación suficiente.

Contexto familiar

Aproximadamente uno de cada cuatro hogares cuenta con la presencia de, al menos, una persona adulta mayor entre sus miembros[13]. Estas familias, se encuentran ante el inconveniente relacionado con los factores económicos, debido a las necesidades especiales que presentan las personas adultas mayores en materia de salud, asistencia y cuidado. La necesidad de recursos económicos en estos hogares, ha hecho que uno de sus miembros tenga que ingresar al mercado laboral, disponiendo aún de menos tiempo para el cuidado a las y los adultos mayores, debido a que no existe ningún tipo de servicio social de cuidado y de apoyo a estas familias[14]**.** Esta situación muestra que el cuidado de las personas adultas mayores aún no ha sido asumida como responsabilidad pública, o lo que ha sido en forma muy limitada. Las respuestas a estas necesidades son arreglos privados de las familias, donde por la división sexual del trabajo son las mujeres, por lo general, las encargadas de la labor.

Educación

Los índices de analfabetismo entre las personas mayores de edad, ascienden a 26,4%, siendo las mujeres quienes doblan en número a los hombres, llegando al 32,8% al lado del 19,9% de ellos[15]. Esta situación aumenta cuando se trata de las zonas rurales y aún más, conforme aumenta la edad de las personas consideradas.

No existe una presencia del Estado que promueva actividades sociales y culturales, a través de programas de alcance nacional y municipal y, ante esta ausencia, se proyectan y surgen las asociaciones particulares creadas por las personas mayores, que en la actualidad son las únicas que se ocupan de la promoción social y cultural de este sector.

Participación ciudadana de las personas adultas mayores

Las diversas organizaciones de personas adultas mayores, salieron por primera vez a las calles a exigir sus derechos en el 2006 y reiteraron los

12 *Condiciones de Vida de la Población de la Tercera Edad*, Secretaría Técnica de Planificación y Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos - 2001.

13 Documento presentado por Zulma Sosa, Directora de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos según datos del censo 2002

14 Barrios Kück; María Elizabeth; Evolución de la Tercera Edad en Paraguay; Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y las Mediciones de las Condiciones de Vida en Paraguay (MECOVI – Paraguay), p. 9.

15 Sosa, Zulma. Presentación de los datos del Censo 2002. La Sra. Zulma Sosa es Directora de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos..

reclamos en 2007, convocando a la ciudadanía en general a sumarse a esta lucha, exigiendo al Estado paraguayo, a través de la Dirección del Adulto Mayor, de los diferentes ministerios, gobernaciones y municipalidades, que se cumpla con las obligaciones asumidas en compromisos internacionales.

Ambas manifestaciones se realizaron el 1 de octubre de los años mencionados, conmemorando el Día mundial del Adulto y Adulta Mayores, decretado por las Naciones Unidas en 1990. Periódicamente se realizan visitas a diferentes instancias estatales para lograr un salario verdaderamente digno para jubilados y jubiladas.

De un tiempo a esta parte, es meritorio ver cómo adultos y adultas mayores han conformando organizaciones sociales para exigir sus derechos, espacios que les han permitido encontrarse en un intercambio cultural y de ocio, pero también de participación política, donde el objetivo común es hacer que el Estado garantice una vejez digna.

Este avance en materia de participación ciudadana, permitió instalar las diferentes problemáticas en materia de derechos humanos que hacen al sector, en la agenda de gobierno y en los medios de comunicación, estos últimos publican periódicamente sobre la situación de adultas y adultos mayores, cubriendo también las actividades de las diferentes organizaciones.

Algunos casos que hacen a la realidad de adultos y adultas mayores

La señora Ramona Viuda de Garay tiene 75 años, vive en Ciudad del Este y fue borrada de la lista de jubilados porque no pudo acercarse a cobrar sus haberes por dos meses seguidos. La señora Ramona tiene que viajar 327 kilómetros para hacer los trámites de reincorporación a la lista; hasta el momento no fue escuchada y en estos momentos vive con su hija y está por vender su casa, el único bien de que dispone para poder sobrevivir.

La señora Gilda Villalba, tiene 80 años, es de San Lorenzo, trabajó toda su vida, vive en condiciones de pobreza, sin ser incluida en ningún tipo de políticas públicas para mejorar su calidad de vida.

A muchas personas adultas mayores se les niega la posibilidad de acceder a créditos de la Caja de Préstamos del IPS, al igual que contratar un seguro médico privado por tener más de 60 años.

■ *Conclusión*

En la agenda política internacional está instalado el envejecimiento como reto que enfrentarán los países en este siglo, principalmente por el rápido aumento de la población de adultos y adultas mayores, marcado además por la incidencia de la pobreza[16].

16 CEPAL. *Población, Envejecimiento y Desarrollo*, p. 4; Documento presentado en el Trigésimo período de sesiones: Junio - julio de 2004.

El Estado paraguayo reconoce que el principal desafío para avanzar en los derechos humanos de la tercera edad es *"diseñar una política de vejez y contar con un presupuesto que favorezca su implementación. Esta política debería enfatizar aspectos relacionados con las tres grandes áreas señaladas en las orientaciones prioritarias del Plan de Acción Mundial de Envejecimiento de Madrid: la promoción de la salud y el bienestar en las edades avanzadas, las personas mayores y el desarrollo, y la creación de un entorno que favorezca su desarrollo integral"*[17].

Las personas de edad necesitan una especial consideración, y por ello; *"es importante que el Estado adopte medidas destinadas a mantener su funcionalidad y autonomía, garantizando el derecho a una alimentación adecuada, acceso al agua limpia y tener atención a la salud. En particular, el Estado debe atender a los ancianos con enfermedades crónicas y en fase terminal, ahorrándoles sufrimientos evitables"*[18].

Recomendaciones

- El Estado paraguayo debe presentar y ejecutar, lo antes posible, políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de toda la población adulta mayor. Dichas políticas públicas deben incluir: atención médica gratuita y de calidad, educación, recreación y esparcimiento (acceso libre o subvencionado a actividades culturales), infraestructura requerida para este sector en edificios público y privados, transporte público, etc., medio pasaje o exoneración del pasaje para quienes lo requieran, censo de la población adulta mayor específicamente, como se hizo en el caso de los indígenas.
- Los haberes de jubilación que perciben las personas mayores de 60 años, deben ser equiparados al mínimo legal vigente, estipulándose el aumento cuando sea necesario.
- Aprobar una ley de pensión alimentaria para adultos y adultas mayores de 60 años que no perciban jubilación o pensiones.
- Realizar el censo de jubilados y jubiladas y rápido reintegro de los haberes de aquellas personas que han sido eliminadas de la lista, por diversos motivos.
- Implementar un sistema de cobro de los haberes de adultos y adultas mayores, que les facilite la movilidad, sea por cajero automático u otro sistema, para quienes cobran menos de un millón de guaraníes, hasta tanto se les actualice el salario que deben cobrar.
- Una rápida y permanente intervención en los hogares de reposo para la población adulta mayor con fines de fiscalización y mejoramiento de su calidad de vida.

17 Soto, Palmira. *Informe de Avances*. La Sra. Soto es directora de la Dirección del Adulto Mayor.

18 Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, Sentencia del 17 de junio de 2005. Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 175. En: http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=5.

Derechos de la niñez y la adolescencia

Niños y niñas del Paraguay, siguen siendo víctimas de Violencia y desprotección a sus derechos elementales

José Guillermo Monroy Peralta
Centro de Estudios en Derechos Humanos,
Niñez y Juventud (Ceniju)
Coordinadora por los Derechos de la Infancia
y la Adolescencia (CDIA)

La vida de niños, niñas y adolescentes y sus familias, durante el 2007, estuvo marcada por la exposición a condiciones de vulneración de sus derechos, que pudieron haberse previsto y evitado o, al menos, ser gestionadas con mayor celeridad y eficacia.

■ *Introducción*

Recorrer el 2007 en función de los derechos de niños, niñas y adolescentes, implica detenerse en los hechos que marcaron profundamente a la sociedad y describir el modo en que se vieron afectados y afectadas, no sólo por aquellas situaciones que los convierten en protagonistas de noticias, sino también en aquellas en que, en silencio, se producen como violencias más significativas sobre ellos y ellas.

■ *Marco jurídico*

En el país, el marco jurídico que protege los derechos de niños, niñas y adolescentes, está dado por la Constitución Nacional de 1992, en la cual todos los derechos y sus garantías, aseguradas para cada persona, corresponden por lo mismo a niños, niñas y adolescentes; pero en particular hace referencia a su protección en la familia y en la sociedad, con especial referencia a las responsabilidades del Estado (art. 54, 61, 68 a 71, 73 a 85, 90 y 146).

En la presentación de las situaciones aquí contempladas, se hará referencia específica a los artículos de la Carta Magna que defienden los derechos conculcados en ellas.

Los instrumentos internacionales ratificados por el país, principalmente la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, Ley 57/90) y sus dos protocolos facultativos, los Convenios 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, y 182 sobre las peores formas de trabajo infantil. Asimismo, los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, corresponden también a niños, niñas y adolescentes, así como los postulados de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención para la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Se unen a ellos, los instrumentos respectivos del sistema interamericano, como la Convención Americana de Derechos Humanos (sobre todo el art. 19).

Entre las leyes de alcance nacional, el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA, Ley 1680/01) ajusta la legislación del tema a los postulados de la CDN y se complementa con otras leyes relacionadas, como la Ley de Adopciones (1136/97) y la Ley 2861/06, que reprime el comercio y la difusión comercial y no comercial de material pornográfico, utilizando la imagen u otra representación de menores o incapaces[1].

1 Para profundizar sobre el marco jurídico de los derechos de la niñez y la adolescencia en el país, referirse a: Barboza, Lourdes y Martínez, Teresa: *Compendio… niñez.* Ediciones AMAR, 2002; Barboza, Lourdes y Martínez, Teresa: *Preguntas y respuestas sobre el Código de la niñez y la adolescencia*, Plan Paraguay y Ceniju, 2004; Celma, Luis Claudio: *Quince años de una Convención con (in)convenientes en la aplicación* en: *Derechos humanos en Paraguay 2004,* CODEHUPY, 2004; pp. 395ss; Celma, Luis Claudio: *Otro año lleno de promesas, postergaciones y amenazas* en: *Derechos humanos en Paraguay 2005,* CODEHUPY, 2005, pp. 439ss; Houdin, Celeste María y López, Sara Raquel: *Avances y retrocesos para el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes* en: *Derechos humanos en Paraguay 2006,* CODEHUPY, 2006, pp. 337ss.

■ *Once situaciones particulares*

La situación de los derechos de la niñez y adolescencia paraguaya, en el año 2007, estuvo marcada - al menos - por once situaciones particulares:

- 1. Desde inicios y hasta mediados del años, el país vivió un intensa epidemia de dengue, que para septiembre del 2007, había dejado más de 28.000 casos reportados oficialmente (de los cuales, al menos el 50% corresponde a personas con menos de 18 años). Esta epidemia puso de manifiesto, nuevamente, un sistema de salud poco preparado y con poca anticipación para hacer frente a situaciones de emergencia y de epidemia.
- 2. El grave daño provocado al ecosistema con la quema de grandes extensiones de bosques. Originalmente, las quemas se realizaban para limpiar de malezas los campos; después como mecanismo para extender la frontera agrícola y últimamente como ampliación de cultivos de soja. Estos incendios, provocados en gran medida[2], en el presente año dejaron más de 1.000.000 ha. quemadas, con grave destrucción de los ecosistemas, de viviendas y cultivos familiares, así como un grave deterioro del medio ambiente.
- 3. Un año más de reforma educativa, que si bien muestra un avance en cobertura, sigue manteniendo bajos niveles de calidad, junto con la vigencia de un modelo tradicional homogeneizante que no incorpora efectivamente la igualdad en las relaciones de género, u otras desigualdades, como base para la formulación de una propuesta de educación más inclusiva. Existe un débil debate en la sociedad paraguaya sobre la escuela como bien público y hace falta un análisis cruzado de indicadores desde entes externos que controlen la calidad educativa.
- 4. Un año más de migración familiar, hecho que genera alteraciones psico-afectivas en niños, niñas y adolescentes.
- 5. Este año, nuevamente, la violencia vulneró con fuerza los derechos de la niñez. No sólo se presentaron diversos casos de abuso sexual, sino de asesinato de niños y niñas. En los últimos tres años se muestra un deterioro en los patrones de violencia contra ellos y ellas, que no sólo llegan al asesinato, sino a la desmembración y destrucción de cuerpos.
- 6. Las distintas audiencias públicas que la Comisión Verdad y Justicia ha ido realizando en los últimos meses, con el fin de dar cuenta con los hechos del pasado. Sobre todo, la Audiencia relacionada con los derechos de mujeres, niños y niñas.
- 7. El atraso en el cumplimiento de la Sentencia en el caso “Panchito López” por parte del Estado paraguayo.

2 *La inconsciencia de algunos puso al país en llamas*. Diario Última hora, Setiembre, p. 16; *Afirman que 90% de los incendios actuales fueron provocados*. Abc Digital [En línea]. 10 de septiembre del 2007.

- 8. Un año más de escasa asignación presupuestaria para fortalecer el Sistema nacional de protección y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia.
- 9. La redacción del informe al Comité de Derechos del Niño (CDN) por parte del Estado paraguayo que, si bien está iniciada, ha aplazado su entrega más allá de los plazos estipulados en el mismo CDN.
- 10. El inicio de la reforma del Código Penal en el Parlamento, no será favorable a la niñez y la adolescencia, en tanto no se reconozcan los lineamientos de la doctrina de la protección integral.
- 11. La falta de cumplimiento de derechos de los niños, las niñas y los/as adolescentes, que viven bajo régimen de institucionalización.

Un sistema de salud poco preparado para las emergencias y epidemias

(art. 4, 68 y 69 de la Constitución Nacional)

Si se tomara la declaración de Alma Ata de 1978[3], por Salud entendemos: *"El completo bienestar de la persona humana y no sólo la ausencia de enfermedad".* La epidemia de dengue no sólo trajo consigo un enorme impacto en las economías familiares, dado que provocó una ausencia laboral de entre 7 y 10 días y la ausencia escolar; sino también costos en medicamentos, estudios de laboratorio, etc.

El país no estaba preparado para la emergencia, y aún no lo está. Durante la epidemia, fue clara la ausencia de un proceso de coordinación y de articulación de esfuerzos desde los órganos del Estado. El poco o nulo trabajo preventivo, en cuanto a la destrucción de posibles focos de reproducción de mosquitos (ausencia de recolección de basura y pobre limpieza de terrenos baldíos), la utilización de insecticidas vencidos, el poco personal asignado a la tarea y la evidencia de un cúmulo de suciedades a lo largo y ancho del país desnudaron nuevamente la crisis que vive el sistema de salud paraguayo. Los distintos medios de comunicación pudieron mostrar la existencia de criaderos de mosquitos, incluso en patios y en espacios de trabajo de instituciones gubernamentales. También fue claro el estado calamitoso en el que se encuentra el país, en cuanto a la recolección y disposición de basuras. La falta de previsión de los servicios de recolección de basura municipales, más los pobres controles de salubridad realizados por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), mostraron graves deficiencias.

Desde sus inicios, el brote de dengue dio muestras de generar una epidemia, sin embargo, la reacción de las autoridades gubernamentales, fue excesivamente lenta. La epidemia se extendió desde los barrios de Asunción hacia las distintas regiones del país: durante tres meses consecutivos, uno a uno fueron llegando casos de personas con dengue a las emer-

3 La Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, realizada en 1978 en Alma Ata (Kazajstán), en la antigua URSS, supuso un potencial avance mundial en los derechos sobre la salud. En la Conferencia, apadrinada por la OMS y el UNICEF, participaron ministros de salud de más de 100 países.

gencias médicas, consultorios públicos y privados. La epidemia fue de tal impacto, que muchas de las instituciones que ofrecen seguros médicos de tipo privado, declararon un cese de los servicios sin costos o con costos bajos a sus asegurados. Este hecho también puso de manifiesto la pobre fiscalización de la que son objeto los seguros privados de salud.

Si bien fue necesario que brigadas de salubristas salieran a combatir el dengue; el pueblo esperaba pacientemente un descenso en la temperatura; lo que en varias ocasiones se dio y posibilitó mejorar el ataque al mosquito. Sin embargo, dados los efectos provocados en el cambio climático y la profunda destrucción del medio ambiente, Paraguay debe prepararse para enfrentar epidemias como el dengue o de otro tipo, en forma periódica (casi anual). En este sentido, la sociedad civil debe movilizarse a fin de que los funcionarios públicos (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Secretaría del Ambiente, sistema de recolección de basuras; etc.) hagan el trabajo que deben realizar como parte de sus funciones.

Los incendios forestales y el derecho a un ambiente sano

(art. 6 y 7 de la Constitución Nacional)

En septiembre y octubre, nuevamente, el Sistema Nacional de Emergencia fue probado: esta vez, ante la persistente “cultura piromaníaca”, que año tras año, con el fin de no invertir recursos en la limpieza de las tierras, deciden realizarla por el sistema de roza. Una vez más, se atestiguó que las quemas se salieron de los límites y provocaron la extensión de los incendios por más de un millón de hectáreas, afectando severamente a tres departamentos (San Pedro, Amambay y Concepción). Al consumir los incendios grandes extensiones de bosques, no sólo se perdieron árboles, sino también se deterioró el suelo; se perdieron especies nativas, murieron numerosos animales de diversas especies, y hubo contaminación de los afluentes de agua, así como fueron destruidos cultivos y viviendas.

En el caso de San Pedro, uno de los departamentos más pobres del país, los incendios destruyeron gran parte de las aproximadamente 170.000 ha de montes naturales que aún poseía. En esta región también se destruyeron más de 100 casas y se afectó a 4.500 familias de 19 distritos[4]. A escala nacional se considera que al menos 40.000 familias fueron afectadas por los incendios, cuyas repercusiones en la salud y calidad de vida de la población obviamente habrá acusado mayor impacto en las condiciones de vida de niñas y niños[5]. Los costos en daños ambientales, en destrucción de especies y efecto climático son significativos.

La respuesta de la sociedad civil, a través de la campaña iniciada por la Pastoral Social Nacional, en cuanto a la recolección de víveres para la atención de las necesidades de las víctimas, de nuevo mostró el deseo de diversos sectores por ayudar a construir un mejor país, pero dejó entrever un sesgo de asistencialismo, al no plantearse acciones de incidencia para

4 Diarios Abc Color y Última Hora, agosto de 2007.

5 La prensa escrita ha reportado profusamente la aparición extendida de afecciones respiratorias, inflamaciones de la vista y de la piel. Diarios Abc Color, Última Hora, La Nación de septiembre y octubre.

el cambio en las condiciones que originan la situación. La falta de reacción inmediata a nivel gubernamental, seguida de un silencio cómplice, para después convertirse en señalamientos con tinte de campaña política[6], demostraron de nuevo, la falta de un proyecto país, que ponga en el centro el interés superior de niños, niñas y adolescentes, consagrado en la CDN (art. 3).

El Gobierno nacional, debe asumir que la protección y conservación del ambiente es de prioridad para asegurar los derechos de niños, niñas y adolescentes del Paraguay; que es necesario realizar planes de contención de las emergencias; mitigar los efectos de los incendios ante la posibilidad de escasez de alimentos y el aumento en los precios de los productos de primera necesidad; revertir el incremento en los índices de desnutrición y ausentismo escolar.

La Reforma educativa y el débil debate sobre la escuela como bien público

(art. 73, 62, 66, 75 y 76)

Por doceavo año consecutivo, desde que la reforma educativa se puso en marcha en 1994, las autoridades fueron pródigas en celebrar los grandes logros de la misma: el 25 de septiembre de este año, las autoridades educativas, en conjunto con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) presentaban a la opinión pública las conclusiones de la evaluación externa del sistema educativo. El documento "Evaluación del Sistema Educativo del Paraguay", realizado por la OEI, en el marco de la revisión y actualización de las metas y objetivos del Plan 2020, puso de manifiesto el aumento sostenido de la cobertura en los varios niveles, así como el crecimiento en la educación inicial y algunos logros en la educación bilingüe.

De acuerdo a los datos oficiales del Ministerio de Educación y Cultura (MEC)[7] , el año 2006 muestra que:

- el 70% de la población de 5 años está matriculada en el preescolar;
- el 94% de niños y niñas de 6 a 11 años está matriculado en el primer y segundo ciclo de la educación escolar básica (EEB);
- el 56% de la población de 12 a 14 años se encuentra matriculada en el tercer ciclo de la EEB; y
- el 38% de la población de 16 a 18 años está matriculada en la educación media.

Si bien, el aumento de cobertura se ha debido en buena medida a un incremento en el gasto social, como lo prueban informes del Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay[8], otros elementos de análisis muestran que

6 *Pelea de políticos por la ayuda a damnificados*, Abc Digital, 19/09/07. [En línea] < http://www.abc.com.py/fotonoticia.php?fec=2007-09-23>

7 Ver datos en: < http://www.mec.gov.py/index.php?id=indicadores>

8 UNICEF Paraguay. *Inversión Social en la Infancia en Paraguay y Análisis de su impacto en algunos indicadores relacionados con la Niñez*. UNICEF Paraguay, setiembre 2007.

el país está lejos de alcanzar la calidad educativa a la que niños, niñas y adolescentes tienen derecho.

El problema de la calidad se refleja en el bajo desempeño académico de estudiantes en todos los niveles. Los problemas de eficiencia se observan en altas tasas de repitencia y deserción escolar. También se reflejan algunas dificultades en el acceso escolar, sobre todo en la población indígena, así como en la retención educativa: de una población total de 935.888 estudiantes que asistieron al primer y segundo ciclos de EEB en 2002, 72.956 eran repitentes. Para el 2005, el número total de repitentes fue de 47.799. Si bien hubo una reducción significativa del 34,5% en el número de repitentes, el sistema educativo sigue acusando una pérdida (deserción) de entre 57.500 y 58.500 estudiantes por año en cuanto al primer y segundo ciclos de la EEB[9].

En 2004, se había registrado que de cada siete niños y niñas, de entre cinco a siete años, uno no asistía a ningún centro educativo, debido a su actividad laboral y se había podido demostrar que a mayor inserción laboral de niños y niñas, corresponde una mayor inasistencia escolar**:** de los 648 276 niños y niñas que realizan actividades económicas en el país, el 36,1% de quienes reciben una remuneración por sus tareas no asiste a la escuela (39.193), situación que se reitera en el 27,2% de quienes realizan trabajos no remuneras (30.108) y en el 12,5% de quienes realizan trabajo doméstico (81.034 de 648. 276). Esto totaliza que, al menos, 150.335 niños, niñas y adolescentes en edad escolar, no asistían a las instituciones educativas en 2004[10]. Asimismo, se ha demostrado que la exclusión educativa es mucho más aguda en el campo que en la ciudad: 20,1% sobre 9,6%[11].

El problema de la calidad educativa, también se ve reflejado en el bajo rendimiento de estudiantes en las pruebas de Matemáticas y Lengua Castellana; el 44% de la población de 12 a 14 años, abandona el sistema escolar en el tercer ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB) y el 62% no accede a la educación media (siguiente nivel). Por su parte, las evaluaciones de los docentes prueban graves deficiencias en la formación recibida y en lo que ofrecen a los y las estudiantes a su cargo[12].

Otro aspecto no abordado efectivamente por la reforma educativa, es la promoción de la igualdad real en las relaciones entre los géneros. Si bien en términos de cobertura no se observan disparidades significativas entre niñas y niños, esto no indica necesariamente igualdad de género. La igualdad sustantiva[13] requiere un conjunto de medidas que apunten a

9 Fuente: MEC/DGPEC. *Educación en Cifras 2002-2005*. MEC, 2006.

10 Céspedes, Roberto. *Seguimiento de indicadores sobre la niñez trabajadora de Paraguay según la encuesta de hogares*. OIT, 2004.

11 Ibid.

12 Fuente: MEC, DGPEC-SIEC, *Paraguay: Educación en cifras, 2004-2005*, y en Instituto Desarrollo Estudio y análisis del sector educativo en Paraguay, julio 2004.

13 Concepto de igualdad sustantiva se encuentra desarrollado en: Comité para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW): *Observación General Nº 25-Medidas especiales de carácter temporal para garantizar la igualdad real.*

resultados cuantitativos y cualitativos, para corregir las desigualdades de género.

El sistema educativo formal tiene un papel fundamental en la promoción de un cambio cultural, que permita eliminar los estereotipos de género. En este sentido cabe señalar la necesidad de un replanteamiento de modelos pedagógico, mediante la incorporación de propuestas de educación inclusiva, que recojan las diferencias como parte de la práctica pedagógica. Es necesario, además, un replanteamiento de los programas de formación docente, factor fundamental para mejorar la calidad educativa en general como para llevar a la práctica una propuesta de educación para la igualdad.

Si bien, la sociedad civil va dando muestras de una mayor preocupación por la Educación (la existencia del Foro Nacional por el Derecho a la Educación es una muestra significativa); aún no ha hecho los esfuerzos de realizar estudios y análisis propios suficientes que prueben las profundas debilidades de la Reforma Educativa. Por último, las autoridades nacionales son muy reacias a compartir los distintos estudios y estadísticas que sobre Educación se realizan en el país, existe además una especie de "rosca de expertos", los únicos llamados a discutir la Reforma Educativa. De esa cuenta, abrir el círculo del debate y la reflexión, son elementos de primer orden, en la profundización de la Reforma Educativa.

Las migraciones familiares y la emergencia de "escuelas tristes" (art. 6, 49, 54 y 55)

Durante los últimos cinco años ha sido constante la emigración de personas hacia otros países, tanto dentro como fuera del continente. De esa cuenta, los hijos van quedando a cargo de los abuelos, o de uno de sus padres. Por ejemplo, en la ciudad de Caacupé, esta situación afecta a un 11% de niñas y niños matriculados en las escuelas[14]: de 41.319 niños y niñas de hasta 13 años, 4.573 no viven con su padre o su madre, porque viajaron al exterior en los últimos años. Ello repercute negativamente en la formación de la niñez y adolescencia de esta localidad, no pueden acceder al cumplimiento de uno de los derechos principales**:** vivir con la familia (art. 8 de la CDN), incluso se percibe que esta disgregación familiar es una nueva forma de violencia familiar, con efectos varios y nocivos en niños y niñas. En este caso, niños y niñas muestran una serie de situaciones que son difíciles de caracterizar: por un lado, saben que sus padres se han ido para poder sostener económicamente a la familia, además, la ausencia provoca enormes efectos psico-afectivos y conductuales.

Las escuelas tienen niños que en lugar de encontrarse a gusto, desarrollando destrezas y habilidades, muestran signos de tristeza y de desánimo. Esta situación tiene un profundo impacto en el rendimiento educativo y en la calidad del vínculo que establecen los niños con sus docentes y con otros niños y otras niñas, con lo cual se puede ver que nuevas formas de depresión infantil empiezan a ponerse de manifiesto en el país. Algu-

14 Cfr. Yambay, Rosa: *Familia y migración. Tejiendo redes, para resistir la ausencia.* Juzgado de niñez y adolescencia de Caacupé, 2007, documento inédito.

nos hechos relacionados con desgano, tristeza e impulsos suicidas, en algunos niños y jóvenes, han sido evidenciados por algunos maestros y maestras. Este tema aún no ha recibido la atención que se merece y faltan estudios y análisis que den cuenta del fenómeno de mejor manera.

Por otra parte, la política pública relacionada con la generación de empleo y fuentes de trabajo, está lejos de alcanzar su cometido: diversos actos de corrupción y de cuoteo político, siguen estando vinculados a la obtención de un empleo en el país y evitar así una migración masiva forzada de padres y madres.

Los hechos de violencia contra y desde niños, niñas y adolescentes (art. 4, 5 y 60)

Abuso y explotación sexual; asesinatos; tráfico de niños y niñas y adopciones ilegales

Nuevamente, la violencia fue ubicada como el segundo tema más tratado en relación con la infancia y la adolescencia, según lo publicó la prensa. Se ha registrado un aumento del 2% en relación a lo reportado en el 2005 (pasando de 19% al 21% del total de artículos monitoreados). Además, por tercer año consecutivo, la prensa dio a conocer que niños, niñas y adolescentes, son mayoritariamente víctimas de los hechos violentos, aunque en el imaginario muchas veces persista una imagen que los coloca como una "amenaza social"[15]: los casos de violencia incluyen abuso y explotación sexual que para el 2006 representaron el 21,3% de los 15.191 textos. El monitoreo de Violencia en todas sus formas devela que, desde los medios, la franja de edad más vulnerable es la comprendida entre 7 a 11 años (39,5% de los casos) afectando un poco más a niños (56%) que a niñas (43%). Un análisis minucioso de los 3.243 textos sobre violencia, muestra que el abultado espacio que ocupa, no ahonda en debates que permitan analizar las causas y el contexto en que se dan las situaciones violentas que envuelven a niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, se ha constatado que seis niñas, adolescentes y mujeres adultas por día, sufren violencia en sus hogares y lo denuncian. Al menos una de ellas sufrió abuso sexual o violación. Como se calcula que sólo el 10% de los casos llegan a denunciarse, esta cifra aumentaría a sesenta mujeres por día, de las cuales, al menos diez habrían sufrido abuso sexual o violación[16]. El Servicio de Atención Telefónica para Niñas, Niños y Adolescentes (FonoAyuda 147), instalado en la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, reporta que, desde su creación el 10 de abril de 2002, en la ONG BECA, hasta el 31 de julio de este año, se recibieron 4.027 llamadas, de las cuales 2.489 fueron por situaciones de maltrato a niñas, niños y adolescentes; 1.447 hicieron referencia a motivos varios que no implican

15 Cfr. Agencia Global de Noticias. *Niñez y adolescencia en la prensa paraguaya. Informe anual 2004.* Global…Infancia, 2004; Agencia Global de Noticias. *Niñez y adolescencia en la prensa paraguaya. Informe anual 2005.* Global…Infancia, 2005; Agencia Global de Noticias. Niñez y adolescencia en la prensa paraguaya. Informe anual 2006. Global…Infancia, 2006.

16 Celma, Luis Claudio y Otero, Heve (coordinadores). *Violencia en nuestra sociedad: una mirada con niños, niñas y adolescentes. Comentarios desde una investigación en Paraguay.* CDIA, 2006, p. 21.

vulneración de derechos y 91 llamadas se referían violencia hacia las mujeres adultas. Si bien es cierto que los hechos de violencia contra niños, niñas y adolescentes es un tema poco estudiado en el país, en términos generales, el mismo ha sido visualizado desde la óptica de la violencia doméstica y del maltrato infantil[17], aún no conocemos la magnitud de la misma, sus características, el perfil de los actores; etc.

En este año también emergió de nuevo el tema de las adopciones ilegales o "mau". En un estudio se sostiene que en el país existe una vasta experiencia de inscripciones ilegales previas y posteriores a la implementación de la Ley de Adopciones (de 1997). Entre las situaciones que generan adopciones ilegales, se mencionan: madres que se registran con nombres falsos, utilización de documentos ajenos, coimas, etc.[18].

El 27 de septiembre, varios de los miembros de una red que se dedicaba a traficar bebés hacia Italia fueron capturados. Se rescataron tres niños y niñas[19]. Todavía en el mismo estudio se menciona el hecho de que, si bien en los primeros años de implementación de la Ley de Adopciones se notaron logros evidentes, en un período relativamente corto retornaron viejas prácticas que permitieron instalar un sistema de adopción al margen del procedimiento establecido por la ley: para los años del momento del estudio (2004-2005), el 90% de las adopciones llegaba al Centro de Adopciones solamente para "legalizar" su situación, en tanto persistían prácticas de adopción informales, en que, a través de la inscripción con datos falsos en el Registro Civil, se transgrede el derecho de niños y niñas a la identidad (consagrado en el art. 8 de la CDN).

Por otra parte, una vez más, aparecieron diversas notas en los medios de comunicación, culpando a niños que viven en las calles de hechos delictivos. La prensa los etiquetó como "niños piraña", en clara alusión a efectos rapaces o conductas destructivas de parte de ellos. Lejos quedaron los análisis de las causalidades existentes para la emergencia de estas conductas y su persistencia. Tampoco se ahondó en las políticas públicas que el Estado debía poner en marcha para hacer frente a esta situación[20].

Los espacios para la Memoria Histórica

(art. 38 y 39)

En junio de 2007, la Comisión Verdad y Justicia, convocó a una Audiencia Pública sobre mujeres adultas y niños y niñas en la dictadura. En ella, se mencionaron los distintos atropellos a los derechos humanos de los que fueron objeto niños: se mencionó cómo durante la dictadura, bajo un esquema represor y autoritario, se fue consolidando la doctrina de la situación irregular como forma de atención a sus necesidades; a la par de

17 Celma, Luis Claudio y Otero, Heve (coordinadores). Op. cit.

18 Ortiz, Rosa María (coordinadora). *La Adopción. Un acto de amor y de derechos. Los beneficios del cumplimiento de la Ley.* Global…Infancia. 2006, p. 5.

19 Los arrestados fueron Edgar Antonio Bobadilla, Edemaida Ledesma Ayala y el matrimonio italiano conformado por Clara Rossi y Damiano Pizzetti.

20 Agencia Global de Noticias. *La niñez y la adolescencia en la prensa paraguaya 2006*. Global…Infancia, 2006.

justificar y crear el entramado legal que ha permitido la existencia de adopciones irregulares, la permanencia del criadazgo y la utilización de niños como soldados; así como diversos actos de represión que justificaban la mano dura contra todo aquel niño, niña o adolescente que presentara algunos problemas de conducta social. Se mostraron, asimismo, diversos hechos de violencia relacionados con torturas y asesinatos de niños y niñas. Se recordó también el caso de Amandy Acosta, quien fue utilizada como carnada para obtener información y resultó relevante mencionar el abandono histórico que el Estado paraguayo ha tenido en relación a las necesidades de niños y niñas y, por tanto, de sus derechos[21].

Si bien el diagnóstico sobre lo que significó la dictadura en la vida de niños, niñas y adolescentes en el país aún sigue siendo insuficiente desde la perspectiva de los derechos, dar cuenta de la memoria histórica es un hecho que permite empezar a mirar la realidad actual desde los hechos históricos y el impacto que ha tenido en la construcción del imaginario colectivo y la idea de niñez y adolescencia que se formó a lo largo de la historia reciente. Han pasado 16 años desde el inicio de la transición a la democracia, y el país continúa arrastrando muchos de los problemas sociales que se generaron y acumularon durante las más de tres décadas de dictadura. Los efectos en la vida del pueblo paraguayo aún siguen resonando en el desarrollo psicosocial y afectivo de la población: al miedo y al terror se le acompañó con una cultura de silencio y de casi nula participación ciudadana, no es casual, pues, que en el país se presenten serios déficit en cuanto al involucramiento de la población en actividades públicas, ya que se siente convocada, prácticamente en exclusividad, para los procesos eleccionarios, siendo incipientes los de vigilancia y auditoría de la cuestión pública[22].

A pesar de todo ello, el trabajo de la Comisión Verdad y Justicia puede aportar muchas luces para empezar a dar cuenta del pasado reciente y enderezar al país por rumbos de verdadera democracia, vinculando a niños, niñas y adolescentes en el descubrimiento del reciente pasado en que nacen o se consolidan prácticas autoritarias que hoy dificultan el ejercicio de su derecho a la participación.

El cumplimiento de la Sentencia en el caso "Panchito López" (art. 4 y 39)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha condenado al Estado paraguayo por violaciones a los derechos humanos en el caso "Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay" (caso "Panchito López"), con sentencia del 2 de septiembre del 2004[23]. La Corte IDH con-

21 La audiencia se desarrolló el 24 de julio de 2007.

22 Notas de la Memoria de la Audiencia Pública de fecha 24 de julio de 2007.

23 En el centro correccional "Panchito López" había, en julio de 2001, 250 internos para un local que tenía capacidad para 80. El 25 de julio de ese año, los jóvenes reclusos se amotinaron y posteriormente incendiaron el local, luego del asesinato cometido por un guardia cárcel contra un adolescente interno. También se habían dado otros dos incendios del local en fechas febrero 2000 y marzo 2001, provocando la muerte de 12 internos y numerosos heridos. La sentencia de la corte contra el Estado paraguayo, puede verse en: www.corteidh.or.cr/seriecpdf/seriec_112_esp.pdf, mientras que el seguimiento a este y otras sentencias

sideró que el Estado paraguayo no protegió el derecho a la vida, garantizado en la Convención Americana de Derechos Humanos, así como otros derechos conexos. La sentencia incluyó una indemnización a las familias de las víctimas y a las víctimas por un total de 3.659.000 dólares estadounidenses, y la reposición de gastos de la demanda a las organizaciones patrocinantes. Además, debía de realizar reparación psicosocial a las víctimas (asistencia médica, quirúrgica y psicológica, asunción pública de responsabilidad, difusión de la sentencia) e iniciar un proceso participativo para un plan nacional de atención a adolescentes infractores.

El Estado paraguayo hizo el primer pago a las víctimas en diciembre del 2006. Durante todo el 2007 no se produjo el segundo pago, aunque información proporcionada por Francisco Barreiro, Director de Derechos Humanos de la Cancillería, indicaba que antes de fin de año realizarían el segundo pago y que incluirían una partida presupuestaria para el tercer pago en 2008. La sentencia hacia alusión también a otra serie de medidas sociales que debían ponerse en marcha, pero el Estado no ha mostrado avances en estos otros aspectos, lo que demuestra una desidia importante, incluso ante las sanciones impuestas por órganos a los que soberanamente se somete.

El débil apoyo al Sistema Nacional de Protección, por parte del Estado

(art. 6, 49, 54 y 168)

El Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) establece la creación del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (SNPPI), que promueve la descentralización a través de las consejerías municipales por los derechos de la niñez y la adolescencia (CODENI), los consejos departamentales y municipales por los Derechos de la Niñez, el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) como órgano rector de este sistema. Aunque la SNNA es creada a fines de 2001, recién en 2003 cuenta con presupuesto propio que fue aumentando de 1.530 millones de guaraníes iniciales hasta los 3.655 millones, en 2006 (de 245.783 a 689.623 USD).

En términos de protección, si bien la creación de las CODENI ha sido un avance importante para la agenda de derechos, éstas han venido a cumplir un papel más relacionado con la recepción de denuncias y "centros de mediación"[24], asumiendo con dificultad el rol protagónico que deben jugar, de manera más amplia, en la promoción, defensa, difusión y protección de los derechos de la niñez. Ellas, y casi todo el SNPPI, han estado ausentes en las discusiones sobre las políticas relacionadas con la reducción de la pobreza, las políticas de generación de empleo, las relacionadas con la calidad educativa y la calidad de salud que la población recibe, el impacto

de la Corte IDH que sancionan al Estado paraguayo se encuentran detallados en el artículo sobre el seguimiento al cumplimiento de las disposiciones de los órganos del sistema interamericano.

24 Houdin, Celeste María y López, Sara Raquel. *Resumen ejecutivo del Informe Alternativo de cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña*. BECA/CDIA, 2006.

de la migración de padres y madres en la vida de niños y niñas, etc. Al SNPPI le hace falta ahondar su papel en la formulación de políticas públicas para la promoción, atención y protección de los derechos del niño y adolescente, liderado por su órgano rector la SNNA en contacto permanente con los Consejos y las CODENI (art. 43, CNA).

Al sistema en general, le correspondería realizar diversos análisis sobre las políticas de salud y educación que tienen un rol importante en el crecimiento y desarrollo de niños, niñas y adolescentes, así como sobre las políticas económicas y el impacto en su calidad de vida. La ley le atribuye funciones de monitoreo y evaluación de los programas sociales y de la calidad del gasto público así como de los mecanismos de descentralización puestos en marcha por el país (arts. 37 a 51, CNA).

El Tercer Informe Periódico del Estado ante el Comité de Derechos del Niño

(art. 137, 141, 142)

El Estado paraguayo se encuentra en fecha límite para la entrega del Tercer Informe Periódico sobre la implementación de la Convención de los Derechos del Niño al Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Al haber ratificado la Convención, como Estado parte se ha comprometido, entre otras cosas, a realizar informes de su cumplimiento de derechos y de incorporación de las recomendaciones emitidas por el Comité, a los dos años de haber ratificado y luego cada cinco años. El plazo de cumplimiento de estos periodos ha sido el 31 de diciembre de 2006. La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia ha informado a la CDIA que el Informe se encuentra en la fase final de corrección y estilo. La sociedad civil, que ha redactado ya el Informe Alternativo a ser entregado al Comité, espera que el Estado paraguayo pueda presentar el suyo a la brevedad, cumplir de esta forma con las obligaciones contraídas en el ámbito internacional y posibilitar, de esta manera, el avance en su consideración por el Comité y la inclusión de sus recomendaciones en la agenda de infancia del próximo gobierno.

La Reforma al Código Penal y la cuestión de la niñez y la adolescencia

(art. 6, 9, 17 y 54)

El Proyecto de modificación del actual Código Penal, no implicó un proceso de inclusión activa de la sociedad civil, trabajando en la contribución para el mejoramiento de esta norma, a pesar de que las organizaciones han acercado a través de CODEHUPY[25] y, en particular en relación a la infancia, a través de la CDIA y la SNNA, documentos y propuestas para su estudio.

En líneas generales y en lo que afecta a la niñez y la adolescencia, la nueva propuesta representa, antes que significativos avances, importan-

25 Un recuento de las propuestas de modificación se incluye en un artículo especial destinado al tema en este Informe.

tes retrocesos, aun cuando de forma aislada algunos artículos podrían reportar alguna mejora para el sector. El espíritu de esta norma no refleja los parámetros de la Doctrina de protección Integral, integrada plenamente en la Constitución Nacional, en la Convención sobre los Derechos del Niño y en el Código de la niñez y la Adolescencia.

En temas como la trata de personas, los cambios no se adecuan a lo recomendado por la legislación internacional en la materia, en la ley de penalización por la utilización de niños, niñas y adolescentes en pornografía, la sanción pierde fuerza y ha quedado desarticulada la propuesta integral de la actual ley, tornándola inaplicable en la práctica. Por otro lado, los delitos de coacción y abuso sexual en esta propuesta pueden llegar a ser excarcelables en términos de pena.

De esta manera, se estaría incumpliendo el derecho a la protección contra toda forma de maltrato, abuso y explotación (art. 54 de la Constitución, art. 32 y 34 de la CDN).

La falta de cumplimiento de derechos hacia los niños, niñas y adolescentes que viven bajo régimen de institucionalización

(art. 6, 20, 21 y 54)

Durante el periodo que termina, se vieron de nuevo agudizadas las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes que viven en régimen de institucionalización, debido a situaciones de conflicto con la ley. De nuevo, el Poder Judicial demostró falta de agilidad para buscar rutas distintas a la institucionalización, promoviendo otros enfoques comunitarios o de reintegración de niños y niñas a la vida familiar. En particular, los hogares dependientes del gobierno, continuaron con los mismos problemas de siempre: falta de incorporación efectiva de niños y niñas a sus familias; escasas capacidades desarrolladas en funcionarios y funcionarias que dirigen las entidades o que tienen relación directa con niños y niñas en conflicto con la ley; bajos niveles de protección al interior de las instituciones; inadecuado seguimiento a las medidas emitidas por el Poder Judicial[26]. Si bien se ha aprobado un reglamento de hogares por parte de la SNNA, al momento, éste no ha podido alcanzar el nivel de operatividad adecuada[27].

■ *Recomendaciones*

- El Estado Paraguayo debe fortalecer el Sistema de Vigilancia Epidemiológica y dotar tanto de los recursos humanos como financieros para el trabajo en la prevención de epidemias.
- El Estado, de manera conjunta con la sociedad civil organizada, debe articular una serie de esfuerzos orientados a atender las necesidades de la población afectada por los incendios forestales.
- El derecho a un ambiente sano es clave en el desarrollo de los niños; de esa cuenta, debe sancionarse con rigor a todas aquellas personas

26 Observaciones a expedientes y seguimiento a casos paradigmáticos realizados por la CDIA.
27 Por Resolución de la SSNNA Número 2.506 de fecha marzo de 2006.

que fueron partícipes, directos o indirectos, en la generación del fuego que destruyó más de 1.000.000 ha. de bosques y cultivos.

- Debe mejorarse significativamente el sistema de atención de emergencias.
- El MEC debe posibilitar un debate más amplio del proceso que se ha vivido con la Reforma Educativa, así como ver con ojos críticos los aciertos y falencias que la misma ha presentado. Para ello se requiere un papel más activo de la sociedad civil.
- Se requiere impulsar un mejoramiento integral de los sistemas de información y estadísticas, la producción de análisis y estudios que den cuenta de las necesidades específicas de la infancia y adolescencia de manera tal que sirvan de base para el diseño e implementación de políticas públicas más eficientes y eficaces.

Ámbitos en los que se observa una necesidad urgente de producción de conocimientos (análisis, estudios, estadísticas) son:

- Se requiere conocer el impacto que la migración familiar está teniendo en la vida de niños, niñas y adolescentes del Paraguay, a fin de poner en marcha planes y proyectos integrales que generen contención para quienes se encuentren en esta situación –incluyendo acciones de mantenimiento del vínculo- y que garanticen el empleo a padres y madres, a fin de fomentar la permanencia en el país y la convivencia de niños y niñas con sus padres y madres.
- Se requiere impulsar una serie de estudios sobre el impacto, características y tipologías de violencias contra niños, niñas y adolescente en el país.
- Se necesita mayor análisis sobre las políticas públicas que tienen relación con el crecimiento y desarrollo de niños y niñas.
- Se necesita profundizar el análisis sobre los efectos de la dictadura en la vida de niños, niñas y adolescentes, así como un mayor impulso al trabajo que viene realizando la Comisión Verdad y Justicia.
- El Estado Paraguayo debe honrar los compromisos internacionales, en especial las obligaciones de la Sentencia de la Corte IDH en el caso Panchito López.
- Debe trabajarse por fortalecer el Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia, no sólo en cuanto a recursos humanos sino también en cuanto a la dotación de recursos del presupuesto público.
- Debe presentarse el Informe Periódico sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.
- Procurar que en toda reforma a la ley penal se tome en cuenta el principio del interés superior del niño y la niña, se garanticen los derechos contemplados en pactos y tratados internacionales que los protegen y

se mantengan en vigencia las medidas que ya corresponden adecuadamente a su protección.

- Trabajar por mejorar las condiciones de vida y de reinserción de los niños y niñas institucionalizados.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Global de Noticias. *Niñez y adolescencia en la prensa paraguaya. Informe anual 2004.* Global…Infancia, Asunción, 2004

Agencia Global de Noticias. *Niñez y adolescencia en la prensa paraguaya. Informe anual 2005.* Global…Infancia, Asunción, 2005

Agencia Global de Noticias. *Niñez y adolescencia en la prensa paraguaya. Informe anual 2006.* Global…Infancia, Asunción, 2006.

Celma, Luis Claudio y Otero, Heve (coordinadores). *Violencia en nuestra sociedad: una mirada con niños, niñas y adolescentes. Comentarios desde una investigación en Paraguay.* CDIA, 2006.

Codehupy. *Derechos Humanos en Paraguay 2005.* Codehupy, Asunción, 2005.

Codehupy. *Derechos Humanos en Paraguay 2006.* Codehupy, Asunción, 2006.

Constitución Nacional. Edición bilingüe 2007, Decidamos.

Convención sobre los Derechos del Niño (Ley 57/90).

Comisión Verdad y Justicia. Notas de la Memoria de la Audiencia Pública del 24 de julio de 2007.

Houdin, Celeste María y López, Sara Raquel: Resumen ejecutivo del Informe Alternativo de cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña. BECA/CDIA, 2006.

Ministerio de Educación y Cultura. Indicadores cuantitativos de la década de reforma educativa.pdf. Disponible en: < http://www.mec.gov.py/download/icred.pdf>

Ministerio de Educación y Cultura: Evaluación del sistema Educativo del Paraguay.pdf Disponible en: http://www.mec.gov.py/download/evaluacion.pdf

Ortiz, Rosa María – coordinadora: La Adopción. Un acto de amor y de derechos. Los beneficios del cumplimiento de la Ley. Global…Infancia. 2006.

PNUD, UNICEF, UNFPA Paraguay. *Invertir en la gente.* Boletín del Proyecto Gasto Social en el Presupuesto. Año 5. PNUD, UNICEF, UNFPA Paraguay, 2007.

Derechos de los pueblos indígenas

La ordinarización de la excepcionalidad: Pueblos indígenas y agenda estatal en un año de emergencias

Mario J. Barrios Cáceres
Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco

El 2007 ha sido un año marcado por situaciones de emergencia: inundaciones, sequías, incendios y epidemias que han consumido recursos y la atención primaria de los órganos del Estado. Numerosas comunidades indígenas se vieron seriamente afectadas por las tres primeras de ellas. Se ha percibido la aplicación de un doble estándar a la hora de paliar las necesidades provocadas por las situaciones descriptas: en primer lugar, la priorización de entrega de víveres a las comunidades indígenas que contaban con resoluciones internacionales favorables, y la dificultad de cumplir con las que no contaban con dicha protección.
La utilización del amparo constitucional –diseñada para precautelar el disfrute y goce de derechos fundamentales ante su lesión grave o inminente– ha constituido un medio efectivo para compeler al Estado a mitigar las necesidades emergentes de la precaria situación que referimos; pero esta circunstancia no debería marcar su agenda.

■ *Introducción*

En un año marcado por situaciones de emergencia, el Estado ha realizado tímidos avances en cuanto a la situación descripta en informes anteriores, mas no los suficientes para cumplir a cabalidad con sus obligaciones de garantizar y respetar los estándares mínimos de derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos a los pueblos indígenas. Los mismos mantuvieron una permanente vigilia, mayormente en la capital, en reclamo de la solución del aseguramiento de territorios tradicionales y provisión de ayuda humanitaria, concentrando esta representación en las plazas Uruguaya e Italia, frente al Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y al Congreso Nacional; buscando y obteniendo parcialmente la solución de sus reclamos. Otras formas de expresión del descontento colectivo fueron las "jornadas de protesta y reivindicación de dignidad" mediante manifestaciones y cortes de ruta, especialmente en el Chaco. En el presente informe, se da cuenta de dichos progresos, así como también los estancamientos y peligros de retrocesos que se han experimentado en el año.

■ *Marco Legal*

Como se ha mencionado en el informe anterior, el marco jurídico utilizado en la elaboración de reportes relativos a derechos humanos de los pueblos indígenas, no puede ser considerado en forma aislada, sino debe ser analizado en el contexto de la multiplicidad de instrumentos y la interdependencia aplicable a la materia[1].

El encuadre jurídico, se conforma con el marco constitucional establecido en el Capítulo V de la Constitución Nacional e instrumentos de protección de derechos humanos, tanto del sistema universal como interamericano, ratificados por el Estado paraguayo, especialmente tomando en consideración el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Se somete, además este análisis, a la medición del grado de satisfacción o insatisfacción de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, incluyendo lo dispuesto por la recientemente aprobada "Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas"[2], así como en las Observaciones Generales de los diferentes Comités creados por instrumentos de los sistemas de protección, que complementan y aportan las pautas de interpretación de los derechos allí garantizados, desentrañando su sentido y alcance.

La falta de información oficial respecto a la tenencia de tierras.

En su edición del 20 de julio de 2007, el diario Abc color afirmó que los indígenas eran propietarios de 1.073.170 hectáreas, distribuidas en 871.068

1 Ayala Amarilla, Oscar y Cabello, María Julia: Entre la realidad y los avances de la justicia internacional en: Derechos humanos en Paraguay 2006. Codehupy, 2006, pp. ss.

2 La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas fue adoptada en Nueva York el 13 de septiembre de 2007 durante la 61ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

en el Chaco y el resto, 202.102 hectáreas, en la región Oriental, sin mencionar una fuente documental directa y la sola mención genérica del INDI como fuente de información[3].

En su respuesta de derecho, el abogado Oscar Ayala Amarilla puntualizó que: "*La cantidad de tierras supuestamente existentes en propiedad de las comunidades, aún asumiendo que fueran ciertas las cifras dadas (…) no reflejarían, necesariamente, un grado de satisfacción aceptable si se tiene en cuenta la población indígena, la proyección demográfica de la misma y su viabilidad cultural y económica, ni siquiera bajo los estándares mínimos fijados por el derecho, tanto a nivel nacional como internacional*" [4].

A tenor de las recomendaciones anteriores formuladas al Estado, urge la producción, análisis y publicación de información cuantitativa y cualitativa, significativa, comparable y puesta al día sobre las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas[5]; datos desagregados por sexo, grupos de edad, u otro factor que informe sobre la estructura social y poblacional y el aseguramiento efectivo de tierras, lo que facilitaría al Estado un completo panorama para el diseño y la implementación de políticas públicas en materia indígena.

La situación de los pueblos aislados

El Estado paraguayo carece de políticas públicas coherentes para la atención y protección creciente de pueblos aislados[6]. Las medidas gubernamentales de protección, aún se limitan a intervenciones parciales, aisladas y totalmente insuficientes en su conjunto. Mientras tanto, una misión internacional del Comité Internacional Indígena para la Protección de los Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial (CIPIACI) que visitó el Norte del Chaco en septiembre de 2007, dejó constancia de la situación de amenaza sufrida por los grupos ayoreo aislados.

El caso de antigua data es el de los Totobiegosode, grupo local del pueblo indígena Ayoreo, que inició en 1993 el reclamo territorial de una parte de sus antiguos dominios: una superficie de 550.000 hectáreas localizada en el Departamento del Alto Paraguay, con apoyo de la ONG local *Gente Ambiente y Territorio (GAT)*. La solicitud se basó, entre las razones primordiales, en la protección de sus parientes silvícolas (llamados actualmente aislados). Ante la lentitud de avances en los trámites y las constantes

3 Diario Abc Digital, [En línea]. Disponible en http://www.Abc.com.py/articulos.php?pid=344773

4 Ayala Amarilla, Oscar. "Discriminación en el manejo periodístico de la cuestión indígena", en *Acción. Revista de reflexión y diálogo de los Jesuitas del Paraguay.* Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, Nº 277, septiembre 2007, pág. 12. Ayala Amarilla reflexiona a partir de la cantidad de tierras aseguradas y las estimativas por hectárea en las regiones Oriental y Occidental, reproducidas en los cuadros publicados en el capítulo de Derechos de los Pueblos Indígenas del Informe de Derechos Humanos de 2006, págs. 362-363 a los que me remito.

5 Recomendación Tercera. Informe de Derechos humanos de Pueblos Indígenas, 2006. Pag. 370

6 Se trata de grupos que no han establecido contacto con el resto de la sociedad y se rehúsan a ello, incluso con los integrantes de su propia etnia. Habitan sus territorios tradicionales, llevando en ellos su acostumbrada vida nomádica como cazadores y recolectores. Los Ayoreo Totobiegosode certifican la existencia de parientes suyos viviendo en aislamiento. Otras fuentes indican el registro de la presencia de hasta cinco grupos, integrando en su conjunto un número estimativo de entre 50 y 100 personas. Todos pertenecen al Pueblo Ayoreo.

amenazas de deforestación en el sur de dicha superficie la *Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT)* recurrió al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y solicitó a esta entidad la creación de una instancia de diálogo y negociación.

Los representantes de las instituciones convocadas y líderes indígenas, decidieron iniciar el proceso para la constitución de la denominada Mesa Interinstitucional[7] que tiene como objetivos principales aunar esfuerzos para la consolidación y legalización de las fincas del Núcleo de la Zona Sur del *Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode* (PNCAT) en el Departamento del Alto Paraguay, la protección de los recursos naturales de dicha área y la cautela de los derechos de sus parientes en aislamiento.

A casi un año de la constitución de esta instancia los desafíos continúan pendientes y las amenazas ambientales son cada vez mayores. Los tres inmuebles considerados como prioritarios por los Ayoreo Totobiegosode para la consolidación del Sur de su Patrimonio son: la Finca No. 13.122 de la firma brasileña *Yaguareté S.A*., el Lote 260 de la firma *Carlos Casado SA.* y la Finca No. 382 y sus desprendimientos actuales bajo propiedad de las firmas brasileñas *BBC S.A*. y *River Plate S.A*., las que permanecen aún bajo titularidad no indígena[8]. En el año se han producido varias intervenciones de la Fiscalía Ambiental y otras entidades públicas y privadas, constatándose acciones de depredación de los bosques de la zona, las que fueran denunciadas por la *Organización Payipie Ichadie Totobiegosode* (OPIT)[9], cuyos representantes participaron este año en el *Sexto Período de Sesiones del Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de la ONU*, en Nueva York, encuentro en el que informaron sobre su situación y sus antiguos trámites.

La organización ayoreo Unión de Nativos Ayoreo del Paraguay (UNAP) reivindicó recientemente las tierras de la empresa *Umbú SA*. en el Departamento de Boquerón y también se manifiestó a favor de la protección de los grupos aislados y sobre la recuperación del dominio y usufructo de su territorio ancestral. Hasta el momento, la problemática del despojo de los territorios ancestrales no ha recibido atención pública, y los derechos correspondientes no son respetados en Paraguay. La Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas en Paraguay (CAPI), asume estos planteamientos. En 2007, como en años anteriores, propietarios privados y entidades públicas, nacionales e internacionales, impusieron sus planes y proyectos al territorio ancestral ayoreo, sin consideración alguna por los derechos indígenas involucrados.

---

7 La Mesa está integrada por representantes de la Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT), la Secretaría del Ambiente (SEAM), la Asesoría de Derechos Étnicos y la Unidad Penal Ambiental de la Fiscalía General del Estado, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), el Servicio Forestal Nacional del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Asociación Gente, Ambiente y Territorio (GAT) y el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencias (CIPAE). Son observadores solidarios CODEHUPY, la Red de Entidades al Servicio de los Pueblos Indígenas, la Red de Organizaciones Ambientalistas No Gubernamentales (ROAM) y la Asociación de ONGs del Paraguay POJOAJU, como también la Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI) y el P. Bartomeu Meliá, sj.

8 Expte. INDERT Nº 6073/93

9 Carpeta Fiscal de la Unidad Penal Ambiental Especializada, Expediente 4897/06

La excepcionalidad de la emergencia como regla

La labor del Estado en los últimos años, ha sido marcada por una práctica de ordinarización de estados de excepcionalidad, como intento de salida a las situaciones de denegación estructural de derechos y estado de cosas inconstitucional, denunciados con anterioridad[10]. Con la elevación del ex Comité de Emergencia Nacional a Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), por Ley 2615/05, esta repartición toma rango ministerial y asume mayor protagonismo para paliar la falta del cumplimiento de la obligación de garantizar derechos, por sobre la limitación de recursos y protagonismo del Instituto Paraguayo del Indígena.

El 2007 ha sido un año marcado por situaciones de emergencia: inundaciones, sequías, incendios y epidemias, como la del dengue, que han consumido recursos y la atención primaria de los órganos del Estado. Numerosas comunidades indígenas se vieron seriamente afectadas por las tres primeras de ellas.

Los esfuerzos del Estado paraguayo en cumplir sus compromisos, y evitar la prosecución y nuevas condenas, en relación a casos de pueblos indígenas ante el sistema interamericano, lo han llevado a satisfacer en forma parcial lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH): el cumplimiento de las sentencias recaídas en los casos *Yakye Axa* y *Sawhoyamaxa*, como así también las medidas cautelares dispuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en favor de la Comunidad *Kelyenmagategma*, se centraron, consecuente y principalmente, en cumplir los puntos resolutivos referentes a la provisión de bienes y servicios básicos necesarios para su subsistencia, por intermedio de la Secretaría de Emergencia Nacional.

En tal sentido, se ha percibido la aplicación de un doble estándar a la hora de paliar las necesidades provocadas por las situaciones antes descriptas: en primer lugar, la priorización de entrega de víveres a las comunidades indígenas que contaban con resoluciones internacionales favorables, y la dificultad de cumplir con las que no contaban con dicha protección. Por otro lado, la limitación de recursos humanos, materiales y logísticos para satisfacer la gran demanda de ayuda humanitaria a nivel país –sumado a las polarizaciones antes descriptas– han generado la falta de una pronta atención de la apremiante situación de muchas comunidades. Tal es el caso de la Comunidad *Payseyamexyempa'a*, situada en el Departamento de Presidente Hayes, cuyos miembros permanecieron aislados, debido a que los territorios anegados cercaban la comunidad como consecuencia de las inclemencias climáticas e imposibilitaban, no sólo la salida de sus miembros, sino también la provisión de ayuda. Reiteradas comunicaciones a la Secretaría de Emergencia Nacional respecto a la extrema situación en que se encontraban fueron realizadas, pero sólo fueron asistidos

10 Ramírez, Andrés: *Denegación estructural de derechos.* En: *Derechos Humanos en Paraguay 2002,* CODEHUPY, 2002, pp. 417ss.; Ramírez, Andrés: *De la denegación estructural de derechos al estado de cosas inconstitucional.* En: *Derechos Humanos en Paraguay 2004*, CODEHUPY, 2004, pp. 435ss.

por esta dependencia estatal, luego de la promoción y resolución de un amparo constitucional[11].

La utilización de esta garantía constitucional -diseñada para precautelar el disfrute y goce de derechos fundamentales ante su lesión grave o inminente- ha constituido un medio efectivo para compeler al Estado a mitigar las necesidades emergentes de la precaria situación que referimos; pero esta circunstancia no debería marcar su agenda. El manejo de un doble estándar en el cumplimiento de asistencia, en relación a la ayuda humanitaria, condice con las violaciones del derecho a la alimentación y el agua identificadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Tomando en consideración la premura de la situación, en algunos casos se violan derechos por omisión, al impedir el pronto "*acceso a la ayuda alimentaria de carácter humanitario en (..) situaciones de emergencia*"[12].

Las pseudo políticas: Resolución del INDI respecto al aprovechamiento de los recursos naturales[13]

A inicios de 2007, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) dictó la Resolución Nº 139/07 que reglamenta la gestión ambiental y manejo forestal en tierras asignadas a comunidades indígenas, fundada en que *"se implementaron supuestos proyectos de explotación forestal racional, en beneficio de explotadores inescrupulosos, que se tradujeron en graves daños ecológicos y en menoscabo a la calidad de vida de sus integrantes, con el agravante de causar graves conflictos en las comunidades, debido a la complicidad de algunos Líderes que fueron los únicos beneficiarios en detrimento de la comunidad".* Esta resolución responde, sólo en parte, a la realidad de los pueblos indígenas, ya que, a pesar de citar mecánicamente normativa constitucional y el Convenio 169 de la OIT, ante el aparente conflicto entre derechos, toma al derecho humano al medio ambiente como eje fundamental, en detrimento al derecho a la autodeterminación. Este reconocimiento matizado de los derechos ambientales de los pueblos indígenas, genera una limitación extrema del ejercicio de los derechos humanos más básicos de los pueblos indígenas.

La participación de los pueblos indígenas en cuestiones relacionadas con el medio ambiente, teniendo en cuenta su vínculo específico con el hábitat, resulta de capital importancia, ya que, cuando pudieran ser afectados directamente, su participación es básica para preservar las condiciones que les permitan su reproducción, tanto física como cultural. Desde esta perspectiva, se cometen severas violaciones al derecho a un consentimiento libre e informado, pues no se proporciona información adecuada y oportuna a las partes perjudicadas. De la misma forma –como en este caso– no se consulta previamente a los pueblos indígenas que resultan

11 Amparo: Comunidad Indígena Payseyamexyempa´a c/ Secretaría de Emergencia Nacional" No. 265/2007; sentencia del 4 de abril de 2007.

12 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *Observación general Nº 12 - El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11), párr.19. Documento E/C.12/1999/5.

13 Resolución Nº 139/07 "Por la cual se reglamenta la gestión ambiental y manejo forestal en tierras asignadas a comunidades indígenas", de fecha 22 de febrero de 2007

afectados por iniciativas estatales, sino que son impuestas por resolución. Si bien argumenta que *"Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos"*, paradójicamente, dentro del contexto, se aprecia una interpretación incorrecta de lo que significa el derecho de participación. Garantizar el derecho a la participación, significa facilitar las condiciones para que los propios pueblos indígenas determinen y lleven a cabo la forma de vida que desean, no sólo que se les consulte las modalidades de proyectos que se pretende poner en marcha, y menos aún que les sean impuestas.

En este contexto, los pueblos indígenas han luchado por el reconocimiento de su derecho a la libre determinación: hay un reconocimiento generalizado por parte de los movimientos indígenas, de que el objeto de la autodeterminación indígena implica necesariamente el control de los recursos naturales**.** La necesidad de adoptar el pluralismo en el contexto de las relaciones entre pueblos indígenas y no indígenas, viene de la ineficacia manifiesta de una legislación ambiental y unos valores ambientales que siempre se han realizado para "proteger" sin entender las necesidades del protegido.

La resolución discrimina a los pueblos indígenas al imponer solapadamente y en actitud paternalista, sólo cuatro posibilidades para el destino de los beneficios económicos de la inversión comunitaria (art. 1), cuando que este tipo de imposición no se realiza sobre los demás ciudadanos y las demás ciudadanas del país.

El Estado pretende, con estas inversiones comunitarias "impuestas", suplir su compromiso de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos, en el presente caso, los económicos, sociales y culturales. Es obligación del Estado paraguayo *"tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos que disponga"*, pero esto no significa que pueda imponer planes de manejo para sustraerse de sus deberes primarios, sino que *"debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición"* para *"satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas"*[14].

Respuestas de la justicia a la criminalización de la lucha por las tierras ancestrales

Un futuro sombrío se cierne sobre las futuras reivindicaciones territoriales indígenas: la reforma penal, deja ver que detentadores de territorios ancestrales seguirán contando y utilizando los mecanismos del proceso penal para la persecución focalizada de indígenas, criminalizando y persiguiendo su lucha por la tierra. Urge la voluntad de actores jurídicos y políticos para poner fin a la manipulación abusiva del sistema penal en detrimento de miembros de los pueblos originarios, ya que se considera que el proceso no debe ser utilizado como instrumento de amedrentamiento, persecución y criminalización al servicio de sectores que buscan la cus-

14 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación General Nº 3 - *La índole de las obligaciones de los Estados Partes* (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto) Documento: E/1991/23.

todia de sus intereses en forma ilegítima, utilizando la ley y la estructura judicial para el cumplimiento de sus propósitos.

En informes anteriores, se ha denunciado la utilización del proceso penal como medio de persecución y criminalización de indígenas en el contexto de los reclamos sobre sus territorios ancestrales. Con la resolución de algunos de ellos, sus análisis y decisiones constituyeron importantes precedentes que deben ser tenidos en cuenta por los órganos jurisdiccionales, al abordar casos similares. Son expuestas, a continuación, las respuestas dadas por los órganos jurisdiccionales:

En el caso de la comunidad *Kelyenmagategma*, el Juzgado de Garantías Nº 12 de Asunción, consideró que *"durante la etapa preparatoria, las diligencias fueron practicadas sin la intervención de ningún consultor técnico especializado en cuestiones indígenas, tal como lo exigen nuestro ordenamiento jurídico legal (…) en perjuicio de los hoy acusados, todos indígenas de una comunidad reconocida por ley"*[15] y ante el incumplimiento de este imperativo, hizo lugar al pedido de nulidad de las actuaciones judiciales de la etapa preparatoria deducido por la defensa, otorgándose el sobreseimiento definitivo a los indígenas imputados por el delito de abigeato, y el consecuente levantamiento de medidas cautelares impuestas a los mismos.

Tras la realización de la audiencia preliminar, luego de siete suspensiones por incomparecencia del representante del Ministerio Público, fue resuelta la causa *Alberto Fernández Guyyiari y otros s/ Abigeato*, rechazándose la acusación contra seis miembros de la aldea Laguna Teja, Comunidad *La Patria* del Pueblo Angaité[16]. La investigación de este caso toleró desde su inicio numerosas violaciones al debido proceso penal, entre las cuales se destacan: la aprehensión e incautación de supuestas evidencias realizadas sin mediar orden de allanamiento emanada de autoridad competente; la ausencia de la suscripción por parte de dos testigos hábiles del acta labrada por parte de los agentes de la fuerza pública intervinientes; el incumplimiento de comunicación en el plazo legal, por parte de las fuerzas policiales al Ministerio Público y al Juzgado; la falta de previa autorización judicial en la incautación de materiales para la investigación y la ausencia de un técnico especializado en cuestiones indígenas.

En consecuencia, fueron consideradas nulas, de nulidad absoluta, todas las actuaciones en el expediente judicial y en la carpeta fiscal, considerando que se anexaron al proceso elementos probatorios violando las reglas procesales. En dicha ocasión, el juzgador señaló que en su actuar el Ministerio Fiscal "*no está enfrentando directamente al imputado, sino que su misión es la búsqueda real y la aplicación objetiva de la ley*" y que tanto éstos y los jueces tienen "*no sólo el deber de objetividad y, como consecuencia de ello, de la imparcialidad*". Al resolver, dispuso el rechazo de la acusación fiscal, sobreseyó definitivamente y levantó las medidas cautelares que pesaban sobre los seis indígenas.

15 Juzgado Penal de Garantías Nº 12 de Asunción: *Auto Interlocutorio Nº 538*, 04 de Julio de 2007.
16 Juzgado Penal de Garantías Nº 10 de Asunción: *Auto Interlocutorio Nº 1192*, 30 de agosto de 2007.

Destacamos que los juzgados y tribunales van reconociendo lentamente el valor del derecho consuetudinario indígena, homologando las decisiones recaídas siguiendo los parámetros fijados por esta tradicional forma de justicia. En una causa seguida contra un indígena sobre abuso de identidad[17], este fue imputado por utilizar en reiteradas ocasiones el carnet expedido por el INDI a favor de otro. Realizada la asamblea comunitaria en la aldea del denunciante, éste decidió desistir de la denuncia presentada; comprometiéndose el imputado a no reincidir en el abuso de identidad. Esta decisión fue posteriormente ratificada en acta labrada ante el Juez de Paz de la localidad de Vallemí, Departamento de Concepción, en presencia del imputado, el denunciante y los líderes de la comunidad. La misma fue presentada en la audiencia preliminar, convocada en la causa tramitada ante el Juzgado Penal de Garantías Nº 12 de Asunción, a los efectos de su homologación. Al momento de resolver, el juzgador tomó en consideración que *"cuando se trate de hechos punibles que afecten bienes jurídicos propicios de una comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros y tanto el imputado como la víctima, o en su caso, sus familiares, acepten el modo como la comunidad ha resuelto el conflicto conforme a su propio derecho consuetudinario…"*[18] se extingue la acción penal en la causa, por lo cual, homologó el acuerdo arribado entre las partes, dictando el sobreseimiento del imputado, y levantando todas las medidas cautelares que pesaban sobre el mismo[19].

Justicia internacional: avances en el cumplimiento, pero sin soluciones de fondo

El 2 de febrero de 2007, la Corte Interamericana de Derechos Humanos –en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales– decidió supervisar el cumplimiento de su fallo en el caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, a raíz de la muerte de Rafael Martínez, Aurelia Montanía, Eulalio Yegros y Rodrigo Marcial Dávalos, miembros de la comunidad *Sawhoyamaxa* del pueblo Enxet, en el asiento de la misma, sin haber recibido atención médica, en algunos casos o siendo recibida de manera negligente en otros. En dicha oportunidad el Tribunal consideró que: *"el Estado no ha cesado con la violación al derecho a la vida de los miembros de la Comunidad Sawhoyamaxa, los mantiene aún en una situación de alto riesgo y no ha adoptado las medidas preventivas suficientes para evitar pérdida de vidas*"[20].

La resolución del organismo jurisdiccional interamericano motivó al Estado paraguayo a tomar recaudos para cumplir con algunos puntos resolutivos de las sentencias y medidas cautelares recaídas en su contra y relacionadas a pueblos indígenas, destacándose que en el transcurso del año se han certificado algunos avances en su cumplimiento, erigiéndose la Pro-

17 Art- 260 del Código Penal.

18 Art. 26, Código Procesal Penal.

19 Juzgado Penal de Garantías Nº 10 de Asunción: *Auto Interlocutorio Nº 559*, 28 de Junio de 2007.

20 Corte IDH: *Supervisión de Cumplimiento de Sentencia en el caso "Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay"*, 2 de febrero de 2007, párr. 13. En el artículo *Estado de cumplimiento de las decisiones de los órganos del Sistema interamericano de protección de los derechos humanos* en este mismo informe se encuentran detalladas informaciones más completas sobre éste y otros casos.

curaduría General de la República como un nuevo interlocutor dentro del marco institucional encargado de impulsar los mecanismos de ejecución.

Como se ha afirmado con anterioridad, la provisión de alimentos es cumplida en todos los casos[21], aunque con cierta irregularidad. El *kit* básico no cuenta con los alimentos y agua suficientes, sin que se hayan especificado indicadores claros que determinen la cantidad y calidad de los alimentos proporcionados, a pesar de los requerimientos de la Corte IDH al respecto.

Es pertinente mencionar, que una brigada de médicos fue designada por el Estado para investigar las causas de estas muertes, y en su informe señalaron claramente el bajo valor nutricional de los alimentos e identificaron elementos tendientes a evitar nuevas muertes, sin que el Estado tome en consideración las recomendaciones realizadas por sus propios funcionarios.

Se ha instalado en la comunidad *Sawhoyamaxa,* el sistema de comunicación que les permite contactarse con las autoridades de salud competentes para la atención de casos de emergencia, de conformidad al punto resolutivo Nº 10 de la Sentencia. Asimismo, fueron abonados partes de los montos indemnizatorios en concepto de daño material y costas y gastos.

Otros avances significativos tienen relación al respeto y garantía del derecho a la educación: la apertura de una escuela en la aldea Km. 16 de la comunidad *Sawhoyamaxa* y la reapertura de la escuela "15 de mayo" de la comunidad *Kelyenmagategma* gracias a trámites desarrollados y esfuerzo continuado de éstas.

A pesar de los progresos, se observa con preocupación que ello no ocurre respecto a otros puntos de importancia mayúscula, tales como la restitución de tierras tradicionales, que permitiría el goce de otros derechos fundamentales, entre ellos, la preservación de la cultura. A pesar de que aún no ha transcurrido el plazo señalado por la Corte IDH para que se entregue física y formalmente las tierras tradicionales, se observa con preocupación la falta de adopción de medidas tendientes a su satisfacción. El actual Congreso tendrá la facultad de adoptar las medidas tendientes a resolver la entrega de tierras a la comunidad *Yakye Axa* dentro del plazo establecido por la Corte IDH. Si ello no ocurre, las elecciones fijadas para el año venidero pondrán al Estado paraguayo en una posición comprometida internacionalmente, puesto que la asunción en funciones de los representantes electos para los poderes Legislativo y Ejecutivo, se hará fuera del término de tres años con que cuenta el Paraguay para la restitución de los territorios ancestrales.

En fecha 1 de junio de 2007, el Estado paraguayo hizo el pago de los montos indemnizatorios y costas en cumplimiento de la sentencia recaída en su contra en el caso *Yakye Axa vs. Paraguay.* El 13 de julio de 2007, a dos

21 En tal sentido, la Secretaria de Emergencia Nacional sostiene que *"en la zona de Pozo Colorado las aldeas reciben mensualmente 5920 kilos de víveres. En Yakye Axa se benefician 69 familias con un kit cada una, en Santa Elisa 52 familias y en kilómetro 16 reciben alimentos 27 familias".* Disponible en el sitio web <www.sen.gov.py>

años de la notificación al Estado del primer fallo internacional recaído en su contra en relación a pueblos indígenas, líderes y representantes convencionales de la Comunidad *Yakye Axa* del pueblo Enxet, acercaron una propuesta al Estado para el cumplimiento de sentencias dictadas por la Corte IDH, en los casos *"Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay"* y *"Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay"*. Teniendo como antecedente al Grupo de Trabajo Interinstitucional, implementado por el Estado para la ejecución de la sentencia en el caso *"Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay" ,* se sugirió la conformación por decreto presidencial de un grupo interinstitucional[22] para la implementación de un cronograma de trabajo coordinado para la ejecución de medidas concretas tendientes al cumplimiento integral de las sentencias.

En dicha ocasión, también fueron entregadas al presidente del Congreso miles de postales enviadas desde Europa por ciudadanos preocupados por la situación de las familias de la Comunidad Indígena *Yakye Axa*, enmarcada en la campaña internacional emprendida por la organización *Food First Information and Action Network* (FIAN Internacional) con el apoyo local de la ONG *Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco*. Las misivas recordaron al Estado paraguayo sus obligaciones emergentes de la condena internacional; solicitando se suministre a las y los indígenas bienes y servicios básicos mencionados en la sentencia; se adopten medidas necesarias para dar cumplimiento en tiempo y forma -especialmente en lo referente a la entrega de tierras tradicionales- y se implementen medidas cautelares de protección, en tanto finalicen los trámites tendientes al efecto.

Estas acciones, enmarcadas en un intenso cabildeo, generaron progresos significativos hacia el aseguramiento del territorio tradicional de los Yakye Axa, motivando entre otras cosas: la solicitud por parte de la Procuraduría General de la República de medidas cautelares de protección para no innovar de hecho y de derecho, de conformidad a la Ley 43/89[23], como así también la resolución del INDI para solicitar la expropiación de las fincas que comprenden el territorio reivindicado.

El 24 de julio de 2007, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunció sobre la admisibilidad de la petición 987-04, presentada por la comunidad indígena *Kelyenmagategma*, del pueblo Enxet, y sus miembros[24], por la presunta violación por parte del Estado paraguayo del derecho a la vida, a la integridad personal, a las garantías judiciales, a la protección de la honra y la dignidad y de la familia, a los derechos del niño, al derecho a la propiedad, a la circulación y residencia, a la protección judi-

22 Conformado por un/a representante del Poder Legislativo, de la Corte Suprema de Justicia, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Educación y Cultura, del Instituto Paraguayo del Indígena; de la Procuraduría General de la República, del Ministerio de Justicia y Trabajo, del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. A las reuniones también asistirán los representantes de las víctimas, además de las autoridades de las comunidades *Yakye Axa* y *Sawhoyamaxa*.

23 Ley 43/89 que modifica disposiciones de la ley 1372/88 que establece un régimen para la regulación de los asentamientos de las comunidades indígenas.

24 CIDH: *Informe Nº 55/07.* El caso fue designado bajo el número 12629.

cial y a la educación, así como de la obligación del Estado de respetar los derechos y adoptar disposiciones de orden interno para asegurarlos[25].

Las sesiones de la CIDH y la presencia del Comisionado de Pueblos Indígenas

Del 5 al 7 de setiembre, la CIDH se reunió en Asunción, en el marco de su 129 Período Extraordinario de Sesiones. La presencia del comisionado Paolo Carozza, encargado de la Relatoría de Pueblos Indígenas, fue de capital importancia, ya que, previamente a las sesiones, los días 3 y 4 de septiembre de 2007, visitó en el Chaco paraguayo las Comunidades Indígenas Xakmok Kásek y Yakye Axa; se reunió con autoridades de gobierno encargadas de la política en materia de pueblos indígenas y sostuvo reuniones de trabajo sobre peticiones y casos, cuyas presuntas víctimas son comunidades indígenas. Además, el 7 de septiembre de 2007, el Relator Carozza y el presidente de la CIDH mantuvieron una reunión con representantes de más de 300 comunidades indígenas de las regiones Oriental y Occidental del Paraguay. En la reunión, representantes de 14 asociaciones indígenas, describieron la grave y urgente situación que enfrentan sus comunidades, y describieron el encuentro como histórico porque "dialogaron directamente por primera vez, y sin intermediarios"[26].

En el marco del caso *Kelyenmagategma,* los peticionarios comunicaron a la CIDH el acercamiento de una propuesta al Estado y que en la reunión de trabajo se decidiría si se abría a solución amistosa o no. En el contexto del acuerdo –una propuesta de la comunidad–, fueron consensuados los puntos cuestionados por representantes estatales. Al considerar sentirse imposibilitados de dar cumplimiento efectivo a la propuesta, los representantes del Estado se retiraron a horas previas de su suscripción, por tanto no se abrió el proceso de solución amistosa, por exclusiva responsabilidad del Estado.

De reacciones y empoderamientos: Las distintas formas de hacer frente a las inequidades.

Es innegable la emergencia de los pueblos indígenas como actores sociales y políticos en Latinoamérica, en los últimos años. Paraguay no ha

25 Artículos 4, 5, 8.1, 11, 17, 19, 21, 22 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la misma y el artículo 13 del Protocolo de San Salvador.

26 Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Comunicado de Prensa Nº 54/07, disponible en: <http://www.iachr.org/Comunicados/Spanish/2007/54.07sp.htm>. Las asociaciones indígenas –nucleadas por la Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI)– que participaron de la reunión fueron la Asociación Teko Yma Jee'a Pavë-San Juan de Nepomuceno, Ava'i y Tava'i-Caazapá, Asociación Che Irö Ara Poty-Campo 9-Caaguazú, Asociación de Comunidades Indígenas de Itapúa-ACIDI, Asociación Ava Guaraní Alto Canindeyú, Asociación Paï Reko Pavë (Capitán Bado-Amambay), Asociación de Comunidades Indígenas Guaraní de Alto Paraná y la Asociación de Maestros Indígenas de Caaguazú– todas ellas de la Región Oriental; mientras que las asociaciones de la Región Occidental lo hicieron la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCH), Organización del Pueblo Enlhet Norte (Boquerón), Federación Indígena del Chaco Central-FRICC (parte de Pte. Hayes y Boquerón), Unión Nativo Ayoreo del Paraguay-UNAP (Boquerón y Alto Paraguay), Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas del Chaco Paraguay-CPI Chaco Py., Organización Payipie Ichadie Totobiegosode-OPIT (Alto Paraguay) y la Asociación Angaite de Desarrollo Comunitario.

sido la excepción, pues se incrementó su participación en espacios por la protección de sus intereses y sus luchas fueron más visibilizadas.

Desde el retorno a la democracia, avances normativos fueron experimentados en materia indígena; sin embargo, las comunidades siguen viviendo en un contexto de discriminación, siendo objeto de numerosos abusos, lo que pone de manifiesto la brecha existente entre el reconocimiento formal de los derechos y la vigencia real de los mismos. Las estrategias utilizadas por sectores no indígenas –sociales, políticas, jurídicas y culturales– han llevado frecuentemente no a garantizarlos, sino a ganar el control sobre la población y la tierra.

Situaciones de inequidades y arbitrariedades hicieron que los pueblos indígenas elevaran el presente año su voz de protesta, en acciones que discurrieron entre una permanente vigilia frente al INDI, el asentamiento de familias enteras en las plazas Uruguaya e Italia, y cierres de ruta con manifestaciones en contra de abusos por parte de los ganaderos, que utilizaban el proceso penal para criminalizarlos.

Las estrategias de reivindicación durante el periodo que se informa, no se circunscribieron únicamente a expresar su descontento y reprobación ante el accionar estatal utilizando medios como los cortes de ruta. La vigilia permanente de los y las indígenas frente al INDI y el asentamiento de familias *mbyá*, *aché* y *chupapou* en plazas capitalinas, constituyen otra forma de ejercer presión sobre las autoridades para el aseguramiento de sus territorios y la ejecución de las políticas indigenistas.

Los días 11 y 12 de octubre de 2007, en una jornada de protesta y reivindicación por la dignidad de los pueblos indígenas, miembros de las comunidades del Chaco cerraron la ruta Rafael Franco, que une Pozo Colorado con Concepción a la altura del Km 370, en la comunidad *Sawhoyamaxa*, en la que exigieron, entre otros, el cumplimiento de las sentencias internacionales, una mayor asignación presupuestaria para el INDI, especialmente en el rubro de compra de tierras, y el rechazo a la modificación del Código Penal[27].

De igual manera, organizaciones indígenas nucleadas en la Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI), recibieron a Juan León Alvarado, del pueblo indígena Maya Quiché, presidente del Grupo de Trabajo sobre la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Estados Americanos (OEA), quién analizó con sus pares paraguayos todo el proceso de Declaración de la OEA sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, y profundizó en cuanto a los instrumentos internacionales que garantizan la participación y los derechos de los pueblos indígenas, en el marco del *Seminario Taller sobre Participación e Incidencia de Pueblos Indígenas en Ámbitos Internacionales,* realizado entre los días 27 y 30 de marzo del corriente año, en el ex-Seminario Metropolitano de Asunción. Los puntos analizados y discutidos fueron, entre otros: los instrumentos internacionales que protegen y garantizan los derechos de los pueblos indígenas, el proceso del proyecto de

27 Diario Abc color del 10 de octubre de 2007, p. 33

la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la situación actual del proceso de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Plan de acción para reafirmar y hacer efectivos los Derechos de los Pueblos Indígenas[28].

Las organizaciones que nuclean a pueblos indígenas también cobraron protagonismo en otros espacios, como por ejemplo en la presentación de informes alternativos al estatal, que fueron considerados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. El 39 Periodo de Sesiones del Comité, se llevó a cabo del 5 al 23 de noviembre de 2007, en su sede de Ginebra, Suiza. En dicha ocasión, la *Coordinadora de Líderes del Bajo Chaco* (CLIBCh) y la *Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas* (CAPI), presentaron, junto a otras organizaciones, un informe alternativo al oficial sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales en el Paraguay, para consideración del Comité en representación de la sociedad civil[29].

Asimismo, del 6 al 8 de noviembre de 2007 se realizó el "Encuentro de los Pueblos Indígenas del Gran Chaco Sudamericano" en Cerrito, Benjamín Aceval, Chaco paraguayo. Este Encuentro es parte de la Iniciativa ENCHACO y es la culminación de una secuencia de Encuentros Nacionales de los Pueblos Indígenas del Gran Chaco en defensa de su acceso al agua y a sus territorios tradicionales[30]. Los once pueblos indígenas del Chaco paraguayo presentes en este Encuentro Gran Chaco Sudamericano (Nivaclé, Manjui, Enlhet Norte, Enxet Sur, Angaité, Sanapaná, Ayoreode, Yshïr, Guaraní Occidental, Guaraní Ñandeva y Toba Qom), acusaron al Estado paraguayo de la masiva violación estructural de sus derechos colectivos, garantizados en la Constitución y en el Convenio 169 de la OIT, profundizada por la amenaza contra su autonomía como pueblos, el masivo despojo de sus territorios y recursos hídricos, así como el deliberado desmonte que atenta contra los recursos indispensables para su sobrevivencia material y cultural, agravado por la acelerada contaminación del agua potable y la permanente, indiscriminada y agresiva comercialización de recursos y espacios, realizadas en forma totalmente impune en los tres departamentos del Chaco Paraguayo[31].

■ *Conclusiones*

El presente año, fue signado por emergencias que empeoraron consecuentemente, las condiciones de vida de los y las indígenas. Son reconocidos los esfuerzos desplegados por el Estado paraguayo para el cumplimiento de obligaciones emergentes de resoluciones de organismos internacionales de derechos humanos, especialmente en lo referente al pago de indemnizaciones y provisión de bienes y servicios, pero estas acciones son

28 Una acabada bitácora del seminario puede ser consultada en la dirección electrónica http://www.pci.org.py/capi/index.html

29 Disponible en el sitio web http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs39.htm

30 Encuentro de Makxawaiya/Paraguay fue realizado en agosto de 2006, Encuentro en Laguna Yema/Argentina en mayo de 2007 y Encuentro de Machareti/Bolivia en septiembre de 2007.

31 Informe proporcionado por Cristina Vila del Comité de Iglesias para Ayuda de Emergencias - CIPAE.

sólo un paliativo a la situación extrema que viven los pueblos indígenas, y lo instamos a que redoble sus esfuerzos para que dichas medidas sean extensivas a todos los pueblos que habitan la República.

Resultan preocupantes los insuficientes esfuerzos, tanto en el aseguramiento definitivo de sus territorios ancestrales, como en la adopción de medidas no congruentes al principio de autodeterminación. Asimismo, preocupa el intento de una modificación de la normativa penal, con lo cual se permitiría la subsistencia de una persecución focalizada de los y las indígenas, en el contexto de sus reivindicaciones territoriales.

■ *Recomendaciones*

- Adoptar medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los miembros de los pueblos indígenas, que haga cierto sus derechos sobre sus tierras tradicionales.
- Aprobar, en brevedad, el proyecto de ley contra toda forma de discriminación, aplicando medidas de acción afirmativa, en consonancia a los derechos de los pueblos indígenas acordados en la Constitución y en la legislación vigente;
- Redoblar los esfuerzos y comprometer los recursos estatales hasta el máximo disponible, para la disposición de recursos humanos calificados, materiales y logísticos para satisfacer las necesidades económicas y sociales de los pueblos indígenas.
- Tomar los recaudos necesarios para evitar la utilización del proceso penal como forma de persecución y criminalización de los y las indígenas, en el contexto de sus reivindicaciones territoriales.
- Respetar el debido proceso legal penal, y a tales efectos, hacer efectiva la presencia de peritos especializados en todos los procesos promovidos por y en contra de los y las indígenas.
- Aplicar y unificar criterios jurisprudenciales respecto a la normativa interna, para hacer efectivo los mecanismos tendientes al aseguramiento de territorios indígenas.
- El Estado tiene como obligación impostergable la producción, análisis y publicación de información cuantitativa y cualitativa, significativa, comparable y actualizada, desagregada por sexo, grupos de edad u otra dimensión pertinente que permitan visualizar las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas.

Derechos económicos, sociales y culturales

¿Es un derecho la salud en Paraguay?

Lilian Soto

Después ya empecé a sentirme muy mal, mareada, muy débil, además tengo presión alta y nuestro centro de salud no tiene suficientes remedios para darnos, y yo que no tengo recurso económico, no podía conseguir aunque sea una pastillita.

Necesitamos de todo; remedios y además los recursos económicos que disponemos, no nos alcanza para eso, todo lo que nos dan en la receta son cosas que no podemos conseguir...

Nuestra familia, cuando se enferman morirán, porque el centro de salud no está equipado como para atender estos casos.

Entonces tuve que buscar en otro lugar, porque en el hospital no había aguja ni gasa, nada, al final pude conseguir todo, pero me costo 300 mil...

Mujeres de comunidades del interior del país[1]

Un 2007 con casos paradigmáticos y organizaciones sociales en lucha por el derecho a la salud, ante un Ministerio de Salud incapaz de superar sus ineptitudes y partidización

1 Los relatos han sido tomados de los grupos focales realizados con mujeres en diez municipios del interior del país en el marco de la investigación *La descentralización de la salud en el Paraguay ¿Un aporte a la igualdad de género?* realizada por el Centro de Documentación y Estudios, actualmente en curso.

■ *Introducción*

La salud[2], antes que un derecho, es una mercancía en el Paraguay. Y una mercancía de escasa calidad. Quien cuenta con medios suficientes para pagar un seguro privado puede acceder a una salud cada vez más mercantilizada, caracterizada por los paquetes restringidos ofertados por las empresas de medicina prepaga, algunas de dudoso servicio[3].

Al exiguo 9,1%[4] de la población que cuenta con seguro privado, se suma el 12,5%, de privilegiados y privilegiadas[5] que aporta al Instituto de Previsión Social (IPS), buscando una atención sanitaria que requiere de largas esperas, cuando no de influencias personales o políticas, para obtener los ansiados turnos para consultas, procedimientos, cirugías.

El resto de la población -casi el 80% de paraguayos y paraguayas, y el 90% cuando se trata del campesinado-, debe acudir a los servicios de salud dependientes de la red del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). Éstos se desenvuelven en un marco estructural deficitario, atravesado por la ineptitud y la partidización impuesta por quienes lo lideran.

En este contexto, la mayor parte de la población continúa siendo víctima de la vulneración de su derecho a la salud, garantizado en instrumentos jurídicos y políticos nacionales e internacionales. Esta vulneración se produce en las dimensiones referidas a los determinantes socioeconómicos y medioambientales de la salud, así como en la provisión, la situación y la gestión de la salud, y se agrava cuando se cruzan las variables de po-

2 La salud es definida por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) como el *"Estado completo de bienestar físico, mental, y social y no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedades" (Indicadores básicos para el análisis de la equidad de género en salud).* En cuanto al derecho a la salud, la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) expresa que *"El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social"*.

3 En el 2007 ha habido denuncias de personas sobre maltratos y negligencias en centros de atención privados. Un ejemplo revelador ha sido el caso denunciado por la familia Krummel, sobre las circunstancias por las que atravesó María José, desde su llegada a un centro privado de atención en fecha 18/08/07 y la respuesta dada por ese centro, difundidas por correo electrónico en un pronunciamiento de fecha 30 de agosto de 2007, firmado por el Dr. Sebastián Avila, gerente médico y el Dr. Silvio Aguilar, gerente general, en representación del Centro Materno Infantil La Costa. Masi, Desiree. (Viernes, 31 de Agosto de 2007 10:23 p.m). Respuesta al caso Krummel [lilsb@rieder.net.py], [On-line]. Dirección de correo electrónico: lilsb@rieder.net.py. la denuncia también se encuentra en un blog del periódico Ultima Hora< http://www.ultimahora.com/home/index.php?p=weblog_detalle&idBlogPost=432>

4 Datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2005 (EPH 2005). Los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2006 en el área correspondiente a la salud, aún no han sido publicados por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC).

5 Vastos sectores de la población trabajadora, no están asegurados al IPS: uno de los casos paradigmáticos es el de las empleadas domésticas que trabajan en ciudades fuera de Asunción para quienes las leyes no establecen la obligatoriedad de aseguramiento. De acuerdo a Pereira y Valiente, 2007 *Por Ley 1085 del año 1965 el personal del servicio doméstico ingresa a la cobertura de la seguridad social. Esta ley establece el seguro obligatorio por los riesgos de maternidad, enfermedad y accidente de trabajo a las personas trabajadoras domésticas de la Capital. Hasta la actualidad sólo pueden ser aseguradas al IPS las empleadas domésticas que trabajan en la ciudad de Asunción. Las demás trabajadoras domésticas carecen de estos derechos (P.47).*

breza, etnia, ruralidad, sexo, orientación sexual, entre otros[6]. En efecto, las cifras estadísticas, la información en los medios de comunicación, los relatos de las personas, indican con claridad que éstos son factores de discriminación para el acceso y la utilización de los servicios sanitarios, incidiendo de forma contundente en el ejercicio del derecho a la salud:

> *Las que estamos en el interior sufrimos mucho. Les voy a comentar el caso de una señora que vino a pie hasta el centro de salud, con un (billete de) diez mil guaraníes en el bolsillo* [unos dos dólares norteamericanos]*, le dieron la receta para que le compre el medicamento a su hijo y volvió caminando, con su diez mil otra vez de vuelta porque el costo del medicamento que le recetaron superaba los diez mil (Mujer de la localidad de Juan Manuel Frutos, departamento de Caaguazú)*.

■ *Marco legal*

La obligatoriedad del Estado paraguayo de brindar salud accesible, de calidad y sin discriminaciones

Una mirada a los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales y a los de políticas nacionales de salud, indica que el derecho a una salud accesible, de calidad y sin discriminaciones es exigible en nuestro país, y muestra la envergadura de las violaciones a este derecho.

Por una parte, la Constitución Nacional reconoce la salud como un derecho (art. 68), establece la obligatoriedad de implementar un Sistema Nacional de Salud (art. 69) y define como estrategias básicas para la salud: la educación sanitaria y la participación comunitaria (art. 70), a las que se suma el reconocimiento constitucional explícito del derecho a la salud reproductiva (art. 61).

Por otra parte, los artículos constitucionales establecen la igualdad entre hombres y mujeres y la prohibición de todo tipo de discriminación, determinando con claridad que la mayor exclusión del derecho a la salud a que están sometidos ciertos grupos poblacionales, viola los principios elementales sobre los cuales se sustenta el Estado paraguayo (art. 46 a 48).

Igualmente, Paraguay ha suscripto diversos instrumentos internacionales a través de los cuales se obliga a instalar los mecanismos necesarios para que el derecho a la salud se efectivice. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW); la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención para prevenir y sancionar toda forma de violencia contra la Mujer o Convención de Belem do Pará, ratificados por Paraguay, establecen marcos que el Estado debe considerar indefectiblemente y cuya inobservancia ya ha sido reclamada al país en diversas circunstancias.

6 Existen testimonios de las discriminaciones a que son sometidas en los centros de atención mujeres trabajadoras sexuales, personas con orientación sexual no heterosexual e integrantes de poblaciones indígenas, pero considerando la extensión del artículo se tratarán y ejemplificarán sólo algunos de los factores que inciden en las discriminaciones en el ámbito de la salud.

Asimismo, en el ámbito internacional, se cuenta con la Plataforma de Acción de Beijing, aprobada por la Conferencia Mundial sobre la Mujer, de 1995, y que cuenta con mecanismos de seguimiento y monitoreo.

Las leyes y políticas nacionales también declaman el derecho a la salud y a la igualdad en salud. La ley 1032/96 que crea el Sistema Nacional de Salud, establece explícitamente que el sistema tiene como *"finalidad primordial prestar servicios a todas las personas de manera equitativa, oportuna y eficiente, sin discriminación de ninguna clase, mediante acciones de promoción, recuperación y rehabilitación integral del enfermo"* (art.3). El documento *Política Nacional de Salud 2005 – 2008 Construyendo juntos una Política de Estado "Salud para todos con equidad"* asume como principio *"que el acceso al cuidado de la salud y a servicios de óptima calidad y oportunidad es un derecho fundamental del ser humano".*

■ *Marco institucional*

El deficitario marco estructural de la salud paraguaya

El sistema de salud paraguayo se desenvuelve en la precariedad. La deficiente implementación de un sistema de redes y referencias con concentración de infraestructura y recursos humanos en zonas aledañas a Asunción, la excesiva centralización, la escasa inversión en salud, la insuficiencia de personal de blanco, son factores generadores de carencias que se profundizan en las zonas rurales.

Un primer elemento que indica el déficit, es la escasa vigencia del Sistema Nacional de Salud, lo cual acarrea superposiciones y vacíos que paga la población paraguaya con el peregrinaje por centros de atención, encontrándose muchas veces ante la imposibilidad de respuestas. En efecto, la creación en 1996 del Sistema Nacional de Salud, con el objeto de establecer *"conexiones intersectoriales e intra sectoriales concertadas e incorpora(r) a todas las instituciones que fueron creadas con la finalidad específica de participar en las actividades de promoción, recuperación y rehabilitación de la salud y prevención de la enfermedad de individuos y comunidades"* (ley 1032/96, art. 2) no ha garantizado ni la conexión entre el sector público, la seguridad social y el sector privado, ni la coordinación entre las propias entidades del sector público. Como ejemplo, la falta de camas de internación o terapia intensiva en un centro de atención, en innumerables ocasiones, no genera la remisión a otro que sí las tiene: es el propio usuario o la propia usuaria, o sus familiares, quien debe recurrir a amistades, parientes o correligionarios para intentar encontrar un sitio en el cual buscar su curación.

Por otro lado, la mayor parte de la infraestructura y del personal médico y de enfermería continúa concentrada en Asunción, el área metropolitana y las zonas urbanas de las capitales departamentales, como lo ha reconocido el propio ministro de Salud, Oscar Martínez, en el mes de agosto, al señalar como debilidad de la cartera a su cargo *"la falta de recursos humanos en el interior del país"*[7]. En efecto, el número de camas y de personal

7 Diario Abc color, 19 de agosto de 2007, bajo el titular *Ministro de Salud expuso en Seminario Internacional.*

médico y enfermería por pacientes, dista mucho de las cifras de los países con mejores indicadores: Roberto Dullack, Director General de Planificación del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social afirma[8] que existe actualmente una disponibilidad de seis médicos por cada 10.000 habitantes y de dos enfermeras por cada 10.000 habitantes, cuando las cifras que pueden responder a las demandas deberían comprender alrededor de cinco médicos por cada 1000 habitantes y casi el doble de enfermeras que del personal médico[9].

Otro factor estructural clave para el ejercicio del derecho a la salud es la centralización del sistema de salud, incumpliéndose de esta forma la obligatoriedad del Estado de implementar la participación comunitaria como derecho a la participación en la gestión de la salud. Si bien a partir de la ley 1032/96 se establece la creación de los Consejos Locales de Salud (CLS), instancias en las cuales deben participar representantes de la comunidad, de los centros sanitarios locales y de las autoridades municipales para administrar la transferencia de competencias referidas a la salud en las localidades, el funcionamiento y las capacidades de estos consejos son limitados. A la escasa cantidad de CLS conformados –en 32 municipios hasta el momento– se suma que las funciones de la mayoría de ellos están reducidas a la administración de lo recaudado por los centros de atención locales en concepto de aranceles. Los objetivos de un proceso efectivo de descentralización –captación de las demandas de salud locales y provisión de servicios necesarios con eficiencia, oportunidad y calidad– están aún muy lejos de ser cumplidos. La tónica general del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social continúa siendo la centralización, tanto en el manejo de recursos y nombramiento de personal, como en el diagnóstico de la situación de salud y diseño de programas para responder a las demandas.

La escasa inversión en salud, convierte a Paraguay en uno de los países del continente que destina menor gasto *per cápita* a la salud, otra de las condiciones estructurales consuetudinarias de la salud pública paraguaya. El ingreso de quienes necesitan atención sanitaria a hospitales, centros y puestos de salud públicos, una vez sorteadas las innumerables barreras para la búsqueda de atención[10], debe estar acompañado de los medios económicos para solventar medicamentos, estudios de laboratorio, naftas de ambulancias, guantes, jeringas, sueros. O al menos de la posibilidad de empeñar algún bien, hipotecar propiedades, vender animales o acudir a algún medio de comunicación que en un arranque de caridad, llame a la solidaridad ciudadana para colectar el dinero que puede significar la diferencia entre la vida y la muerte. El sistema de salud paraguayo no

8 Presentación de Roberto Dullack, julio de 2007 en Salvador (Bahía, Brasil) en Retos para la Universalización de la Atención primaria en salud en Paraguay. Disponible en: <www.ensp.fiocruz.br/parcerias/redsalud/spanishversion/pdf/abrasco2007/robertodullak.pps>

9 El país con mejores indicadores en América Latina es Cuba, que cuenta, de acuerdo a datos del 2005 con 5,3 médicos y 7,5 enfermeras por cada 1000 habitantes de acuerdo a información del diario La Jornada de México de fecha 26/06/05. Disponible en:<http://www.medicinadigital.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=415>

10 Se consideran barreras a la búsqueda de atención los factores de tipos (i) económico, como costos de traslados; (ii) geográfico, como las distancias; o (iii) culturales, como el idioma.

garantiza, a quienes logran acceder a él, la provisión de lo necesario para recuperar la salud.

■ *Condiciones relevantes para el ejercicio del derecho a la salud*

Los recursos humanos en salud: política irresponsable y discriminación por motivos políticos

La falta de recursos humanos suficientes es uno de los factores que afectan más profundamente las posibilidades de una atención de salud con calidad y calidez. Esta carencia, se debe principalmente a los escasos sueldos del sector público, que obligan al personal de blanco al pluriempleo o a la migración, como en el caso del éxodo masivo de enfermeras a Italia y España. De acuerdo a los datos de la Asociación Paraguaya de Enfermeras (APE) en el transcurso de 5 años, más de 400 enfermeras y enfermeros se han desplazado hacia España e Italia, dejando casi desabastecidos de personal de enfermería los centros sanitarios[11].

La partidización de los recursos humanos en el ámbito de la salud, es otra de las lacras del sistema de salud del país y ha sido denunciada desde diversos ámbitos. Gremios de la salud como la Federación de Trabajadores de la Salud (FETRASA), el Círculo Paraguayo de Médicos (CPM) y la Asociación Paraguaya de Enfermeras (APE), así como otras personas que trabajan en el ámbito de la salud, han expresado públicamente que existe déficit de personal de blanco en varios hospitales, y los sueldos de este personal son tan bajos, que obligan a múltiples empleos, a guardias ininterrumpidas, resintiendo la calidad y calidez de la atención. Pese a esto, existen personas nombradas o contratadas que cobran sueldos pero no asisten a realizar sus labores, también denominadas “planilleras”: son operadoras y operadores políticos, personal administrativo poco eficiente y muchas veces innecesario, que responden a requerimientos de líderes políticos para la consolidación de sus bases partidarias a través de la prebenda y el ofrecimiento de cargos públicos.

Las denuncias en los medios de comunicación son frecuentes. Una de las últimas fue realizada por el Sindicato de Médicos del Alto Paraná y el Sindicato de Trabajadores de la Salud del Alto Paraná (SITRASAP), pidiendo la destitución del director de la Décima Región Sanitaria por la partidización en el manejo del centro asistencial[12].

Las acusaciones sobre utilización del personal de blanco para los nefastos repartos de medicamentos o atenciones médicas en campañas políticas, tampoco son aisladas, y constituyen factores de discriminación, presiones y persecuciones hacia quienes se niegan a ser utilizados y utilizadas para estos fines.

11 Diario La Nación, edición del 11 de mayo de 2007.
12 Diario La Nación, 10 de noviembre de 2007.

Los factores condicionantes y el factor género para la discriminación en el acceso a la salud

La dificultad para el ejercicio del derecho a la salud de la población paraguaya está además firmemente asentada en factores determinantes socioeconómicos y medioambientales, a lo cual se suman factores de discriminación claves como las construcciones de género de la sociedad en general y del ámbito de la salud en particular.

- Determinantes socioeconómicos

Entre los factores determinantes socioeconómicos, los niveles de pobreza, el acceso al empleo, la cobertura de la provisión de agua potable y del alcantarillado sanitario, la calidad de las viviendas y el acceso a la educación, son factores que inciden de manera drástica en la salud y que se encuentran en situación deficitaria en el Paraguay, constituyendo un marco de falencias estructurales nacionales. Unos pocos datos del 2006[13] muestran con contundencia esta realidad: el 38% de la población se encuentra por debajo de la línea de la pobreza, y de este porcentaje, el 15,5% se encuentra en pobreza extrema; en tanto, 35,4% de la población tiene lo que se denomina problemas de empleo, que abarca las condiciones de desempleo (4,7% de desempleo oculto y 6,7% de desempleo abierto) y subempleo (24%).

- Determinantes medioambientales

Las cifras también indican que la red de agua potable de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) abastece a apenas el 50% de la población, con el agravante de que el desagregado por pobreza muestra que, en tanto más del 60% de la población urbana accede al agua potable, menos del 40% de la población rural lo hace. Por su parte, apenas el 34% de la población total cuenta con recolección de residuos.

Estos son factores condicionantes de salud principales, pues la falta de agua potable es causa de enfermedades comunes como la diarrea, una de las primeras causas de mortalidad infantil en el Paraguay, que actualmente se ubica en alrededor de 19 por cada 1.000 nacidos vivos, según datos oficiales, ampliamente reconocidos como subvalorados. La falta de agua potable, al ser analizada con un enfoque de género, es visualizada también como factor que incide en la salud de las mujeres rurales pues ellas, al tener que ocuparse en mayor medida del acarreo del agua, suman a su sobrecarga de trabajo doméstico y en la chacra, el esfuerzo que implica sobrellevar esta situación.

Otro factor condicionante medioambiental clave del momento, es la expansión del cultivo de la soja transgénica y las consecuentes fumigaciones masivas que se realizan, prácticamente, sobre las comunidades campesinas. El libro *Los refugiados del modelo agroexportador* (Palau et. al, 2007) basado en la investigación de ocho comunidades paraguayas, contiene datos e impactantes relatos que indican la forma en que estas fumigaciones afectan a la salud, refiriendo el hallazgo de un alto nivel de

13 DGEEC. *Encuesta Permanente de Hogares 2006.* Disponible en: <www.dgeec.gov.py>

intoxicaciones crónicas en quienes habitan estas comunidades, así como la pérdida de biodiversidad, consecuencia de la deforestación. Mareos, dolor de cabeza, diarreas, lesiones en la piel, son sólo algunos de los síntomas y signos comentados por las personas que sufren el avance de estos cultivos. Y aunque existen narraciones sobre casos de malformaciones en zonas de cultivo de soja, aún están pendientes estudios acabados al respecto.

A este grave factor que afecta al medioambiente, se sumaron este año los casi imparables incendios, acelerando aún más la desaparición de los pocos bosques que restan en el país. De acuerdo a los datos periodísticos, más de 1.000.000 hectáreas de bosques y cultivos, fueron arrasadas por los incendios de los meses de agosto y septiembre, dejando alrededor de 20.000 damnificados y produciendo una densa humareda en gran parte del territorio nacional, que convirtió el aire del país en "uno de los más contaminados del mundo"[14] y causó problemas respiratorios, alérgicos y de irritación ocular. Se añadió así otro factor de deterioro a la salud de la población, hecho ante el cual, el Ministerio de Salud tampoco ha tenido capacidad de reacción.

- El desprecio a la salud de las mujeres

Los datos referidos a la Tasa de Mortalidad Materna (TMM), a la salud sexual y la salud reproductiva, a la escasa aplicación del Protocolo de Atención a Víctimas de Violencia Sexual, la falta de preparación de los servicios sanitarios para detectar y atender los casos de violencia doméstica e intrafamiliar, la ausencia de perspectiva de género en la mayor parte de los programas y políticas de salud, son algunos pocos de los múltiples temas que indican con claridad el desprecio hacia la salud de las mujeres por parte del sistema de salud paraguayo.

Por una parte, el propio Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social ha reconocido que el aborto en condiciones inseguras es la primera causa de muerte materna en el Paraguay, que continúa siendo una de las más altas de América Latina[15]. Los abortos inseguros se realizan porque el aborto está penalizado, lo cual obliga a las mujeres que abortan a hacerlo en la clandestinidad, en condiciones de escasa asepsia, con el peligro consecuente de las mortales infecciones post aborto. Pese a la incidencia de los abortos inseguros en la Tasa de Mortalidad Materna (TMM), y a la cantidad de abortos que se realizan en el país, no existen planteamientos para su despenalización desde los sistemas de salud del país, aun a sabiendas

14 Diario Abc color, 13/09/07

15 Ya en el 2006, la entonces ministra Teresa León había reconocido, en conferencia de prensa del 27 de febrero de 2006, que el aborto se había convertido en la primera causa de muerte materna. El informativo *El medio de los medios* transcribe sus declaraciones así como las del entonces director general de Promoción de la Salud, doctor Luis Armoa, relatando que el mismo *"manifestó que efectivamente el aborto pasó a ocupar el lugar de las hemorragias como primera causa de muerte materna. Explicó que esto se debe que en los servicios se dan más respuesta a los casos de hemorragia, en tanto que se torna difícil el control de los abortos que se realizan en total clandestinidad y que llevan a las mujeres a una sepsis general (infección) que lleva a la muerte".* Disponible en: <http://www.ibfan-alc.org/boletin-medios/28-02-2006.htm>

de que ésta es una de las medidas más contundentes para disminuir la elevada Tasa de Mortalidad Materna[16].

Por otra parte, en tanto se trate exclusivamente de las condiciones de reproducción de las mujeres, se proclama preocupación, si bien en la realidad se ignora el derecho reproductivo más mínimo, como es el que corresponde a la decisión de reproducirse o no: esto se evidencia con claridad en el rechazo por parte del Senado del proyecto de ley de Salud sexual, reproductiva y materno perinatal, instrumento clave para que se imparta educación sexual adecuada y se provea de anticonceptivos a la población, entre otras disposiciones[17].

A estas cuestiones se suma lo escasamente alertados y preparados que se encuentran los servicios de salud para detectar casos de violencia doméstica e intrafamiliar, así como la casi nula aplicación del Protocolo de Atención a Víctimas de Violencia Sexual, lo cual podría evitar la revictimización y desconsideración que frecuentemente sufren las mujeres que deciden denunciar casos de violencia sexual[18].

Finalmente, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social se encuentra apenas en las etapas iniciales del análisis con enfoque de género de sus políticas, siendo éste uno de los ámbitos más reacios a las construcciones sociales genéricas. La mayor parte de sus proyectos y programas, a excepción de algunos programas, como el de Salud Sexual y Reproductiva o la política de Atención Integral a la Mujer, escasamente conocidos por el personal encargado de su implementación, carecen del enfoque de género necesario para producir transformaciones en la salud de las mujeres.

■ *Algunos casos paradigmáticos del 2007*

La epidemia prácticamente imparable del dengue, los robos de bebés en el Hospital de Santaní, un juicio emblemático y la migración transfronteriza para la atención sanitaria, son algunos de los hechos que retratan la situación de salud de la población paraguaya durante el 2007, caracterizada también por nuevas leyes promulgadas o sancionadas, y por movilizaciones ciudadanas que generaron acuerdos, escasamente cumplidos de acuerdo a denuncias de las organizaciones que promovieron los mismos.

16 Los datos estadísticos de las consultas del 2005 registran, sólo en los hospitales públicos, 4.822 abortos, de acuerdo al documento Anuario Estadístico de la DGEEC (disponible en su página web). Este registro implica que esos abortos han tenido complicaciones, lo que indica que el número de abortos en el país puede ser cinco o seis veces esa cifra. La Dra. Noemí Allum, jefa del Departamento de Salud de la Mujer del MSPBS, manifestó, en el Panel sobre la Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal realizado el 20 de junio de este año en la Sala de la Bicameral del Parlamento, que podría calcularse que existen en el país entre 20.000 y 30.000 abortos por año.

17 En fecha jueves 15 de noviembre de 2007, la Cámara de Senadores rechazó el proyecto de ley por amplia mayoría. Quienes argumentaron en contra se basaron en la posición de la Conferencia Episcopal Paraguaya de rechazo a la ley, y en argumentos referidos a la oposición a las expresiones “género” y “orientación sexual”

18 Los resultados preliminares de la investigación *La descentralización de la salud en el Paraguay ¿Un aporte a la igualdad de género?* realizada en 10 municipios del país por el Centro de Documentación y Estudios (CDE) indica que este Protocolo es prácticamente desconocido en las entidades prestadoras de servicios de salud locales.

La epidemia del dengue

La expansión de la epidemia del dengue que tuvo su inicio en 2006 y que en los primeros meses de este año se cobró once vidas, ha develado las incapacidades, inconsistencias y hasta corrupción[19] en el sistema de salud, evidenciando con crudeza la falta de cumplimiento de roles principales de un ministerio de salud pública: la generación de políticas públicas de salud de prevención y el diseño de planes de manejo de contingencias, como la representada por una epidemia de las características de la producida por el dengue.

Robos de bebés en los hospitales

A fines de setiembre se descubrió una red de compra-robo y tráfico de bebés en la ciudad de Santaní (Departamento de San Pedro), donde existen sospechas de involucramiento de personal de blanco. El caso empezó a ser investigado ante la denuncia de una madre del robo de su bebé en el Hospital Regional de Santaní, donde había dado a luz. A partir de ahí, el proceso de investigación identificó a una pareja italiana, a un sacerdote y a otras personas, entre quienes se encuentra un médico que había firmado el certificado de recién nacido vivo[20]. Este caso, que ha golpeado a la opinión pública de todo el país, indica, entre otras cosas, la dificultad de los hospitales públicos para garantizar la identidad de niños y niñas (art. 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño).

Un juicio emblemático sobre las responsabilidades del Estado

El 19 de septiembre de este año, finalizó el juicio de Gladys Martínez, Ubaldina Arévalos y Lucina Román, con la absolución de las mismas[21]. Las tres profesionales; (directora, jefa de pediatría y jefa de enfermeras del Hospital Regional de San Juan Bautista), habían sido acusadas por el Ministerio Público de homicidio culposo por las quemaduras y posterior fallecimiento del niño recién nacido Gustavo Rolón Pimienta, ocurrido en 2004. El niño murió calcinado en una cuna térmica que no funcionaba, encendida por la enfermera que se encontraba de guardia. Esta profesional fue condenada en un juicio previo, en el cual había asumido la culpa manifestando no haberse dado cuenta de que había puesto en marcha la misma.

La Asociación Médica de Misiones (AMEMI) y el Círculo Paraguayo de Médicos (CPM) emitieron un pronunciamiento informando que para dictar la sentencia de absolución el Tribunal consideró que:

> "se había comprobado a través de la documentación (historia clínica, evolución e indicaciones) presentada durante el juicio, que las personas han actuado dentro de la conducta

19 En marzo se hicieron públicas denuncias referidas a compras sobrefacturadas de mochilas de fumigación. Ver artículo de ABC Digital [En línea] 19 de marzo de 2007. Disponible en: <http://www.abc.com.py/especiales/dengue/articulos.php?pid=317711>

20 Diario La Nación, 27 de setiembre de 2007.

21 Resolución del Tribunal de Sentencia de la circunscripción judicial de Misiones de fecha 19 de setiembre de 2007

esperada de los mismos como garantes de la protección de la vida de las personas:

- brindando asistencia, utilizando el saber de los profesionales de la salud, a una persona enferma hospitalizada en la institución; identificando previamente, al hecho, el riesgo del mal funcionamiento de algunos equipo médicos;

- peticionando las medidas correctivas para la disminución del riesgo del equipo a las instancias responsables (Ministerio de Salud);

- advirtiendo por escrito el riesgo del funcionamiento parcial del equipo al personal de la institución (cartel en el equipo: "no usar - calor");

- utilizando, bajo supervisión de personal capacitado, el equipo disponible, en la modalidad correcta (luminoterapia);

- auxiliando al niño, rápidamente con los conocimientos médicos y los recursos disponibles del sistema público"[22].

Según estos gremios, la sentencia *"ha valorado correctamente la situación, dentro del contexto de un sistema de salud perverso e injusto, que obliga a ejercer la profesión en una ambiente laboral riesgoso, para los profesionales de la salud y para garantizar el Derecho a la salud de la ciudadanía que acude a los centros asistenciales"*.

El juicio ha mostrado públicamente, una vez más, la precariedad en la que funcionan los hospitales públicos, con equipos obsoletos, descompuestos o en mal funcionamiento, así como las estrategias desesperadas a las que debe acudir el personal de los centros de atención para intentar salvar vidas, como puede corroborarse también en el testimonio de una médica de otro hospital público, difundido por correo electrónico:

Hay teóricamente 3 respiradores Sechrist neonatales, de los viejos, a veces fallan al ciclar o las tubuladuras fugan, no hay gasómetro en el hospital, el laboratorio funciona hasta las 19 hs, no se hacen dosajes de electrolitos, a veces no hay medios de hemocultivos (hay que traer y enviar al Lacimet en horario diurno), hay 3 monitores, 1 de ellos se apaga solo y se vuelve a prender cuando quiere (¿y si estás reanimando al paciente?), no se puede hacer nutrición parenteral porque no hay quien ayude para comprar los elementos y no hay nutricionista que indique, bueno hace 3 meses que estoy laburando allí y ya estoy por enloquecer por lo mal que se trabaja! En mi guardia anterior, me llamaron para derivar un paciente del Centro de salud de San Lorenzo, que ya estaba intubado, un asfixiado grave que falleció al día siguiente, tenia en el servicio internadas 2 mamás con gestación de 33 y 34 semanas aparentemente compensadas, pero en poten-

22 Comunicado del Círculo Paraguayo de Médicos y de AMEMI de fecha 20 de setiembre de 2007. Los subrayados son del mismo comunicado.

cial riesgo de nacimiento y tendría que reservarle el lugar en la terapia por si nacía, así como me comunicó el obstetra de la guardia, pero al final acepté al paciente ambuseado (con respiración asistida manualmente) porque no tenía adónde ir"[23].

La búsqueda de atención en la Argentina

Entretanto, han empezado a publicarse noticias y testimonios de personas que acuden a centros sanitarios de los países limítrofes para obtener la atención que les es negada en el país[24], sumando a la vulneración del ejercicio del derecho a la salud la expatriación y hasta la pérdida de ciudadanía, porque se prefiere tener hijos del lado de la frontera con mejores provisiones para la salud y porque muchas veces el paso se realiza en condiciones migratorias irregulares. Estas publicaciones se van haciendo eco de una realidad que es ampliamente conocida en las zonas fronterizas de nuestro país, como lo demuestran los testimonios de mujeres de Natalio, Departamento de Itapúa, zona de frontera con la Argentina:

> *"Un control sale quinientos mil guaraníes* [cien dólares norteamericanos] *y ¿quién tiene ese dinero? Yo sé porque yo tengo IPS, a veces no tiene reactivos, y si te sale que tenés algo que requiere un tratamiento por tres ó seis meses, o por un año. Por esa razón mucha de nuestra gente va a la Argentina, porque allí vos pagás la consulta y ya tenés derecho a estudios y medicamentos".*
>
> *"Yo tengo una vecina que va a ir el viernes a Buenos Aires para hacer su tratamiento, porque acá le va a costar cerca de veinte millones de guaraníes* [cuatro mil dólares norteamericanos] *y ella no tiene esa plata".*
>
> *"En una ocasión, llevé a mi hijo enfermo hasta Buenos Aires en colectivo, por lo cual el chofer me retó; yo sé que lo debía llevar en ambulancia, pero cuánto me costaría. Te arriesgas para poder salvar la vida de tu hijo. Sin darme cuenta, le pasé al funcionario del hospital en Buenos Aires un formulario de IPS, por lo que me preguntó si es que tenía obra social qué hacía allí, le dije que era muy largo de explicar y le atendió, de todas formas, a mi hijo porque me tiene lástima, ve que mi hijo está mal y ellos tienen el juramento hipocrático, para eso se comprometieron. Salva vidas y no piden plata; recuerdo que por mi hijo, el hospital Rivadavia, gastó más de ciento veinte mil guaraníes* [veinticinco dólares norteamericanos], *les quise agradecer y ni eso aceptaron porque me dijeron que no hacía falta, porque el Estado paga todo y para eso están".*

23 Correo electrónico escrito por una persona debidamente identificada y recibido el martes, 18 de Septiembre de 2007, 05:05 p.m. en la dirección lilsb@rieder.net.py

24 Ver: Diario La Nación, 30/10/07; Diario Abc color 28/10/2007, Informativo Jaku'eke [En línea] Disponible en: <http://www.jakueke.com/articulo.php?ID=5186>

Esta situación revela una de las facetas más dolorosas del sistema de salud paraguayo: un peregrinaje en busca de salud que traspasa las fronteras.

Los escasos avances: resoluciones ministeriales y leyes sin presupuesto

Es posible considerar un avance la emisión, por parte del Ministerio de Salud Pública, de resoluciones de gratuidad de algunos servicios, como el Decreto 10.540 de gratuidad de la atención materno infantil, extendido hace poco tiempo hasta la edad de 18 años, y el listado de medicamentos de provisión gratuita. Sin embargo, las resoluciones se emiten de forma descontextualizada respecto a los presupuestos y en consecuencia generan, en muchos casos, un caos para la provisión de los insumos correspondientes que, con frecuencia, resultan insuficientes o son robados o "carneados" por el camino, como ha ocurrido con los denominados *kits* de partos[25].

Otro avance visible, es la sanción de leyes como la de Aseguramiento presupuestario para los programas de salud reproductiva (ley 2907/06), que garantiza las partidas presupuestarias para la compra de insumos anticonceptivos para el Ministerio de Salud. Sin embargo, a fines de octubre, la ejecución presupuestaria de este programa había sido nula, revelando que las políticas son muchas veces enunciadas pero no implementadas.

Lo mismo ha sucedido con la ley que crea el Fondo Nacional de Recursos Solidarios para la Salud (FONARES) para la atención de enfermedades catastróficas o de alta complejidad. La misma había sido presentada hace algunos años por sectores ligados a la nefrología que padecen a diario el drama de usuarios y usuarias que deben ser dializados o transplantados, defendida por los gremios de la salud. El proyecto tuvo media sanción de la Cámara de Senadores el pasado 27 de septiembre y actualmente, se encuentra en espera de la sanción de la Cámara de Diputados. Sin embargo, durante el estudio del presupuesto para el año 2008, la Cámara de Diputados no introdujo los montos necesarios para su ejecución durante el próximo periodo, lo cual hace prever que la media sanción que falta no será otorgada por esta Cámara.

La reacción ciudadana: movilización de las mujeres

Hechos llamativos y positivos de este año, han sido las movilizaciones ciudadanas sobre el derecho a la salud, evidenciando un interés de la población en el ejercicio del mismo y sobre todo un involucramiento sin precedentes de las organizaciones de mujeres en procesos de reclamos

25 El presidente de la república, Nicanor Duarte Frutos, ha admitido las irregularidades referidas a los *kits* de partos. En sus palabras: *"En cuanto a las denuncias sobre kits de partos --siguió explicando Duarte Frutos-- hace dos años que vengo recorriendo el país desde que implementamos este programa, recomendando al pueblo para que cuide la distribución de este aporte para la salud de nuestras compatriotas, porque visitaba los hospitales, llegaba hasta los depósitos de medicamentos, miraba cada farmacia de los hospitales, y no veía el kit de parto o encontraba en los depósitos ya tocado, manipulado o carneado, entonces, yo advertía sobre esto".* Portal Presidencia de la República [En línea]. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/vista.asp?codigo=5316> [Consulta: 19/11/07].

referidos a la salud. En efecto, 2007 fue pródigo en la movilización de organizaciones de mujeres por el derecho a la salud.

Por una parte, las mujeres de las principales organizaciones campesinas, Federación Nacional Campesina (FNC), la Mesa Nacional Coordinadora de Organizaciones Campesinas (MCNOC) y la Coordinación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI), realizaron varias manifestaciones por el derecho a la salud[26]. Aunque por separado, las mujeres campesinas organizadas llegaron en varias oportunidades hasta el Ministerio de Salud, con petitorios concretos. En todos los casos las respuestas fueron favorables, lográndose incluso la firma de acuerdos para responder a las demandas de las mujeres. Sin embargo, los acuerdos han quedado en los cajones del Ministerio y las mujeres campesinas continúan marchando periódicamente.

Por otra parte, en el marco de este proceso de expansión del involucramiento de mujeres organizadas, se han conformado dos redes importantes referidas a la salud. Una de ellas es la Campaña por la aprobación de la Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal, ya mencionada, abarcando a más de veinte organizaciones de mujeres, de derechos humanos y de sectores políticos, campesinos y sindicales. La otra denominada Llamado a la Acción por la Salud de las Mujeres, que también comprende a numerosas organizaciones de mujeres, desarrolla acciones de difusión de derechos, resoluciones y presupuestos de los centros sanitarios públicos, frente a los mismos, en diversas zonas del país.

Las acciones desarrolladas por las mujeres, demuestran la importancia que el derecho a la salud comporta para ellas, pues son quienes se ven más afectadas por las deficiencias del sistema sanitario paraguayo.

■ *Conclusiones y recomendaciones*

La salud comprende varias dimensiones. Por una parte, incluye los aspectos denominados determinantes o condicionantes de la salud, factores que influyen para que exista o no una condición de salud y son fundamentalmente aspectos socioeconómicos y medioambientales. Por otra parte, la salud implica la disponibilidad de los servicios de salud, cuando se los necesita, y la posibilidad de acceder a ellos, Significa, además, el estado de ausencia de enfermedades de las personas. Y, finalmente, comprende las posibilidades de participación en el control sobre los recursos de salud.

En este marco, el ejercicio del derecho a la salud de la población paraguaya, implica que la misma se desenvuelva en condiciones determinantes favorables, que el acceso y la utilización de los servicios estén a disposición de forma oportuna y eficiente ante las necesidades, que las condiciones de salud de las personas sean buenas, es decir que exista el menor

26 En fecha 7 de marzo se movilizaron las mujeres de la FNC y el 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer lo hicieron la CONAMURI, la ONAC y la MCNOC, realizando manifestaciones y marchas que culminaron frente al Ministerio de Salud. Las mujeres de estas nucleaciones, organizan periódicas presencias ante el Ministerio de Salud, para reclamar el cumplimiento de los acuerdos.

riesgo posible de morbimortalidad por causas prevenibles, y que existan mecanismos para que la ciudadanía pueda ejercer un control sobre la provisión de salud. En todas estas dimensiones el Estado paraguayo continúa en deuda.

Pese a la existencia de deficiencias obvias, explícitas y dolorosas en la mayor parte de los casos, aún no ha sido posible instalar el tema de la salud como una prioridad en quienes ejercen el liderazgo de los poderes públicos en el país. Esto ha sido corroborado en la escasa ejecución del presupuesto de salud del periodo 2007 (hasta junio, apenas se había ejecutado un 30%[27]), a lo que se suma el rechazo de la ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal, por parte del Parlamento (aún con el dato de las altas tasas de mortalidad asociadas al embarazo y al parto), y la lucha que han tenido que llevar a cabo los gremios de la salud para lograr el aseguramiento presupuestario de los fondos para insumos anticonceptivos y para la aprobación de una ley sobre enfermedades catastróficas (la primera sin rubros ejecutados a la fecha y la segunda obviada hasta ahora para el Presupuesto 2008).

Esto muestra a las claras que ni el poder Ejecutivo, ni los parlamentarios y parlamentarias, ni los diversos sectores políticos, incluyen entre sus prioridades el tema de la salud, excepto para utilizar a los hospitales públicos como espacios en los cuales afianzar sus feudos y prebendas a través de la contratación de personal o para la utilización de sus insumos y personal para la atención de amigos, parientes y correligionarios, o más burdamente aún, para las “atenciones médicas” de las campañas electorales.

En este marco, se debe apuntar a una transformación radical de las acciones respecto a la salud, que se llevan a cabo desde los poderes políticos, pues tanto los problemas estructurales de la salud paraguaya como aquellos resultantes de la incapacidad e inoperancia y de su utilización política por parte de quienes ejercen el poder público, resultan inadmisibles en una sociedad que se ha proclamado un *Estado Social de Derecho (Art. 1º de la Constitución Nacional Paraguaya*) y que ha aceptado incluirse en aquellos acuerdos que fundamentan los consensos básicos de la humanidad, entre los cuales, el derecho a la salud, es insoslayable.

Es por tanto importante:

- La ejecución total del presupuesto destinado a Salud.
- El establecimiento de un gasto en salud acorde con las necesidades de la población y que cierre la brecha existente entre las demandas y la disponibilidad.
- La implementación efectiva de un proceso de descentralización que transfiera competencias y poder de decisión a las comunidades locales, contemplado en la ley 1032/96.

27 Portal Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/programas/Resultadosjunio07.pdf>

- El equipamiento de los hospitales, centros y puestos de salud con los insumos y la infraestructura necesarios.
- La instalación de un sistema de acceso y promoción de personal profesionalizado idóneo en los centros de atención públicos.
- La contratación del personal de salud necesario, con remuneración acorde a los esfuerzos que deben realizar para brindar una salud con calidad y calidez.
- La despartidización de la administración de los recursos humanos del sector salud.
- El cese de la utilización de los insumos y el personal de salud en campañas político-partidarias.
- El desarrollo de una política de retención del personal de enfermería que se encuentra en proceso de migración.
- El desarrollo de una política de incentivos al personal de salud para la cobertura de los centros asistenciales de todo el país.
- El establecimiento de las disposiciones legislativas que aseguren la salud sexual y la salud reproductiva de las mujeres:
  - la aprobación de la ley de salud sexual, reproductiva y materno perinatal;
  - la despenalización legal del aborto, mediante una ley;
- La aprobación por la Cámara de Senadores de la ley del FONARES y la inclusión en el presupuesto 2008 de los rubros correspondientes para su implementación;
- La incorporación del enfoque de género en todos los programas desarrollados por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social;
- La implementación efectiva del protocolo de Atención a Víctimas de Violencia Sexual;
- La formación en derechos humanos y no discriminación del personal de salud.
- El cumplimiento de los acuerdos suscriptos con las organizaciones de mujeres.
- La realización de las investigaciones necesarias con respecto a los efectos en la salud de la población, de la expansión de los cultivos de soja y de la utilización de agrotóxicos.

BIBLIOGRAFÍA

Diario La Jornada, [En línea] México, 26/06/05. [consulta: 10/11/07] Disponible en: <http://www.medicinadigital.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=415>

Dullack, Roberto. 2007. Presentación PPS, julio 2007, Salvador de Bahía, Brasil, en el evento denominado Retos para la Universalización de la APS en Paraguay. [consulta: 10/11/07]. Disponible en: <http://www.ensp.fiocruz.br/parcerias/redsalud/ spanishversion/pdf/abrasco2007/robertodullak.pps>.

Encuesta permanente de Hogares 2005. Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos. Fernando de la Mora: DGEEC Publicaciones.

Encuesta Permanente de Hogares 2006. Setiembre 2007. Dirección General de Encuestas,Estadísticas y Censos. Fernando de la Mora: DGEEC Publicaciones.

Indicadores Básicos para la Equidad de Género en Salud. 2004. Organización Panamericana de la Salud

Ley 1032/96: *Que Crea el Sistema Nacional de Salud*

Página Web de la Organización Mundial de la Salud (OMS) http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/index.html. [consulta 9/11/07].

Palau, Tomás et al. 2007. *Los refugiados del modelo agroexportador*. Asunción: Base Investigaciones Sociales.

Pereira, Milena y Hugo Valiente. 2007. *Regimenes Jurídicos sobre Trabajo Doméstico Remunerado en los Estados del MERCOSUR*. Montevideo: AFM/OXFAM

Política Nacional de salud 2005-2008. Ministerio de Salud Pública Bienestar Social,

Consejo Nacional de Salud. [En línea][consulta 5/11/07]. En <http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/paraguay/federal/salud/informe.html>

El infierno continúa

Julio Torales, Néstor Girala, María José Garcete y Fabián Forestieri
Amnistía Internacional Paraguay

Hasta ahora, el gobierno nacional ha mostrado mayor esfuerzo en disimular las deficiencias, esquivar acusaciones y plantear excusas, que en reconocer las falencias y procurar soluciones eficaces para la salud mental del país.

■ *Introducción*

La salud mental es un componente intrínseco de la buena salud y, según el Relator Especial sobre el Derecho a la Salud de las Naciones Unidas, Paul Hunt, *"el derecho a la salud mental es parte del derecho a la salud para todos"*[1]. La salud mental debe entenderse, no como ausencia de enfermedad psiquiátrica, sino como derecho al goce de una vida mental sana y plena.

La salud mental involucra tanto a las experiencias cognitivas, es decir, los procesos mentales y las percepciones, como a las afectivas y relacionales, es decir, la manera en que las personas interactúan con las otras. Esto ocurre en un contexto social, económico, cultural y de relaciones de género, donde la desigualdad y la ausencia de derechos prevalecen y ameritan una respuesta integral y diferenciada desde el Estado, en tanto que una sociedad discriminadora e intolerante incrementa las tasas de depresión, suicidio e infelicidad en las personas[2].

En Paraguay, la salud mental se encuentra excluida de los planes de aseguramiento privados y con una restringida oferta de servicios públicos que, principalmente, se concentra en el Hospital Neuropsiquiátrico de la ciudad de Asunción y, por lo tanto, se convierte en un privilegio inaccesible para gran parte de la población paraguaya, lo que en algunas situaciones conlleva a una doble violación de derechos. La salud mental debe dejar de ser vista como un estigma y como dádiva y tiene que comenzar a ser vivida como un derecho humano indispensable para el ejercicio de los otros derechos.

■ *Marco Legal*

El derecho a la salud, como bien jurídico protegido y reconocido por el Estado, se encuentra en el artículo 38 de la Constitución Nacional.

De las normas internacionales específicas pueden ser mencionadas: la Declaración sobre los Derechos de las Personas con Retraso Mental, la Declaración sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, la Declaración de Caracas (adoptada en 1990).

La Convención Interamericana sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (ratificada por Paraguay el 22 de octubre de 2002), es el primer instrumento internacional de derechos humanos específicamente dedicado a personas con discapacidad, y representa un invaluable compromiso de los Estados americanos para garantizar el goce de los mismos derechos de que gozan las demás personas. La Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en 2006, si bien fue firmada por Paraguay, todavía no fue ratificada.

1 Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Paul Hunt, Comisión de Derechos Humanos, 61º período de sesiones, Tema 10, ONU Doc. E/CN.4/2005/51 (2005), párr. 15.

2 Dador Tozzini, María Jennie. *El Derecho Humano a la Salud Mental*. Boletín 4[en línea] febrero 2006. Disponible en <http://www.consorcio.org/observatorio/bol_obs/OBS4/obs4-editorial.asp>

Los Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de Salud Mental de las Naciones Unidas (Principios de Salud Mental o Principios) son las normas más amplias de derechos humanos en relación a la asistencia del tratamiento a la salud mental.

Sin embargo, a falta de una convención especializada sobre los derechos de personas con discapacidad mental, la Comisión Interamericana de Derecho Humanos (CIDH) ha sostenido que los Principios de Salud Mental sirven como guía autorizada para la interpretación de la Convención Americana con respecto a su aplicación para personas con discapacidad mental[3]. En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sostiene que *"[…] en el ámbito de la Organización Mundial de la Salud, como de la Organización Panamericana de la Salud, se han establecido los principales estándares aplicables al tratamiento de salud mental. La Corte considera que dichos instrumentos, tales como los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental de las Naciones Unidas, y Normas Uniformes a la Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad, así como los estándares técnicos dispuestos en la Declaración de Caracas y la Declaración de Madrid, son particularmente importantes para el análisis y el escrutinio de la conformidad del tratamiento prestado […]"*[4].

■ *Marco institucional*

Paraguay posee una política, un plan y un programa de salud mental, en vigencia desde el 2002[5], como instrumentos de conducción de procesos de prevención primaria, secundaria y terciaria en los ámbitos de la salud mental y la prevención de adicciones. La última revisión de los planes de salud mental se realizó en 2003, cuando se formuló un proyecto de reforma de la atención psiquiátrica del país. No obstante, dentro de este plan no se incluyó la lista de psicofármacos, ni se desarrolló una estrategia de salud mental para emergencias y desastres. Por otra parte, el anteproyecto de ley de Salud Mental no ha sido elevado a consideración del Congreso de la Nación[6].

El presupuesto asignado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) a la salud mental es de aproximadamente el uno por ciento del presupuesto general de salud. De ese monto, el 84% es destinado al Hospital Neuropsiquiátrico de Asunción (aproximadamente dieciocho mil millones de guaraníes)[7], razón por la cual, la prestación de este servicio se limita a la capital del país, con grandes deficiencias en el interior. La

3 Caso 11427 *Víctor Rosario Congo vs. Ecuador*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Reporte de caso 63/99, 13 de abril de 1999, párr. 54.

4 *Caso Ximenes López vs. Brasil*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 4 de julio de 2006, Serie C 149, párr. 111.

5 Aprobados por Resolución SG 96 del MSPBS, 13 de febrero de 2002.

6 Se tenía previsto presentar el anteproyecto de "Ley de Salud Mental" a consideración del Congreso Nacional a finales de 2005. No obstante, a la fecha, la Asesoría Jurídica del MSPBS aún no lo ha hecho.

7 Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Tributación, Dirección General de Presupuesto. Proyecto de Ley de Presupuesto "Ejercicio Fiscal 2008", 12-08 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

centralización en el sistema de atención a la salud mental es responsable, en gran medida, de la realidad vivida en este sector. Los avances en este punto siguen siendo limitados y aislados. Las unidades descentralizadas de las capitales departamentales continúan con poco apoyo estatal y exiguo presupuesto[8].

El presupuesto es a todas luces insuficiente e inadecuado, pues el Hospital requiere, como mínimo, de un aumento del 20% para brindar una correcta atención a casi 400 usuarios y usuarias, que en promedio mantiene en internación. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda ha dispuesto un recorte del 1% al presupuesto asignado al Hospital Neuropsiquiátrico para el ejercicio fiscal 2008[9]. Este recorte presupuestario afectará directamente a la provisión de medicación, que impacta en el 89% de la población, ya que sólo el 11% tiene acceso gratuito (con cobertura de al menos 80% del costo) a medicación psicotrópica[10].

■ *Vulnerabilidad de las personas con discapacidad mental*

La vulnerabilidad de las personas con discapacidad mental se da, en primer lugar, porque los trastornos mentales pueden afectarlas en su modo de pensar y en sus conductas, así como en su capacidad para proteger sus propios intereses y, en ocasiones excepcionales, en su capacidad para tomar decisiones. En segundo lugar, las personas con trastornos mentales se enfrentan a la estigmatización, a la discriminación y a la marginalización en la mayor parte de las sociedades. La estigmatización incrementa la probabilidad de que se les niegue el tratamiento que necesitan o de que reciban una atención de menor calidad e incluso inadecuada a sus necesidades. La marginación y la discriminación también aumentan el riesgo de que se produzcan violaciones de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, principalmente por parte de los proveedores de servicios de salud mental[11].

Por otro lado, las personas con discapacidad mental tienen más probabilidad de estar desempleadas y, generalmente, tienen limitaciones para acceder a la educación y permanecer en el sistema. Asimismo, se enfrentan a importantes obstáculos de accesibilidad, por ejemplo, con respecto a la disponibilidad y a los costos del tratamiento de calidad satisfactoria para sus trastornos mentales. La probabilidad de que reciban la atención adecuada para sus necesidades de salud mental se ve reducida por los estereotipos y prejuicios negativos del personal sanitario. Hay que destacar que, por las propias características de los trastornos, la capacidad

8 Sin embargo, se considera apropiado señalar que los profesionales médicos residentes de la Cátedra y Servicio de Psiquiatría de la FCM – UNA participan actualmente de programas de atención en salud mental a poblaciones del interior del país, aportando así a la tan mentada descentralización.

9 Entrevista a Nora Gómez, Directora del Hospital Neuropsiquiátrico de Asunción (21 de setiembre de 2007).

10 Organización Mundial de la Salud: Informe WHO – AIMS sobre el sistema de salud mental en Paraguay. OMS, 2006, p. 10.

11 Organización Mundial de la Salud: Legislación sobre salud mental y derechos humanos. *Conjunto de guías sobre servicios y políticas de salud mental.* OMS, 2003, p. 9.

de organización de las personas es limitada; muchas veces las mismas familias no saben como abordar esta temática.

Esta vulnerabilidad se incrementa cuando ingresan a instituciones de tratamiento psiquiátrico, por el desequilibrio de poder existente entre quienes son usuarios y usuarias y quienes, como personal médico, son responsables de su tratamiento, por la incapacidad manifiesta que tiene la persona para decidir sobre su tratamiento o internación. A esto se suma el alto grado de intimidad que caracteriza a los tratamientos de los trastornos psiquiátricos[12].

Niñas y niños con síntomas de discapacidad mental detectados en edad escolar, suelen ser derivadas/os, en el mejor de los casos, a las pocas escuelas especiales disponibles en las comunidades, donde las y los docentes no han recibido formación específica ni se cuenta con equipos interdisciplinarios para abordar su proceso de inclusión. Pareciera que en una mayor parte terminan más bien recluidos y recluidas en sus hogares, ocultados por las familias que no cuentan con información ni condiciones de acceso a servicios que no existen. A lo sumo, culminarán al final de su adolescencia en el Hospital Neuropsiquiátrico. La niñez, una población desconocida en el sistema de salud mental, aun cuando se haya ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño con el compromiso de asegurar la dignidad de niños y niñas con discapacidad, ayudarlos/las a aprender a bastarse a sí mismos/as, facilitar su participación activa en la comunidad y brindarles servicios gratuitos de cuidados especiales (art. 23).

Servicios y modelos de atención en el Paraguay

La salud mental en el Paraguay se enmarca dentro de un “sistema manicomial”, que consiste principalmente en el encierro y hegemonía del tratamiento por parte de la institución. A escala mundial, existen grandes “movimientos anti manicomiales”, y países, como el Brasil, desde comienzos de la década del noventa, ha entrado en una profunda revisión del sistema, pasando a una atención descentralizada, con nuevos equipos y proponiendo la rehabilitación y reinserción social de las personas con trastornos mentales[13].

El tratamiento en el Hospital Neuropsiquiátrico de Asunción, se basa en la custodia en internación y en la medicación. Sólo una fracción de las personas usuarias tiene acceso a otras modalidades terapéuticas psicosociales o de rehabilitación[14], orientadas a promover su integración a la sociedad. Asimismo, existe una ausencia casi completa de actividades sociales que respondan a las necesidades y habilidades de las personas internadas, como por ejemplo actividades deportivas y de recreación.

12 Cf. Caso *Ximenes López vs. Brasil,* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 4 de julio de 2006, Serie C 149, párr. 103 y 106.

13 Cf. Caso *Ximenes López vs. Brasil*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 4 de julio de 2006, Serie C 149, párr. 110.

14 50 personas usuarias de las salas de agudas acceden a terapia de rehabilitación y 100 de las salas de crónicas acceden a terapia laboral.

Todo lo anterior genera dos tipos de situaciones dignas de consideración: aquellas relacionadas con la falta de eficacia de los tratamientos y las relacionadas con el riesgo y la violación de los derechos humanos de las personas internadas.

Las personas que vuelven a sus hogares, luego de ser dadas de alta, deben gestionar su propio tratamiento (ambulatorio) a través de un sistema centralizado, con una pobre provisión de medicación y sin otras alternativas terapéuticas que les ayuden en su reinserción social o brinden apoyo y orientación a familiares y allegados. El resultado más común es el abandono del tratamiento y la recaída, con la consiguiente re-internación (el índice de readmisión en el Hospital Neuropsiquiátrico es del 80%)[15].

Esta triste historia de idas y vueltas se repite desgastando moralmente y discapacitando progresivamente a la persona afectada, fomentando la resignación y el desentendimiento de parte de allegados y allegadas. Es decir, el sistema dedica la mayor parte de sus recursos a atender a usuarios y usuarias en condiciones crónicas que el mismo sistema ha creado.

Condiciones de internación

- **Hacinamiento:** El Hospital Neuropsiquiátrico, alberga a varios centenares de personas con trastornos psiquiátricos severos. A setiembre de 2007, se encontraban internadas 385 personas (146 mujeres y 239 hombres) con un porcentaje de ocupación del 107%, superando la capacidad real del hospital. La distribución de usuarios y usuarias era la siguiente:

Tabla N° 1: Personas usuarias internadas en Hospital Neuropsiquiátrico de Asunción

Sala	*Camas disponibles*	*Cantidad de personas*	*Porcentaje de ocupación*
Agudas Mujeres A	32	26	81%
Agudas Mujeres B	15	15	100%
1 Mujeres	42	50	119%
2 Mujeres	44	53	120%
Agudos Varones	54	78	144%
3 Varones	37	51	138%
4 Varones	34	31	91%
5 Varones	70	72	103%
Autistas	4	3	75%
Corta estancia	4	6	150%
Total	336	385	107%

Hoja de Censo Diario de Pacientes Internados, Hospital Neuropsiquiátrico (21 de septiembre de 2007)

- **Mecanismos de ingreso a la institución**: Muchas personas son internadas en contra de su voluntad y no cuentan con mecanismos legales de objeción (apelación o reconsideración). Si bien, como lo señala la Corte IDH, a veces es necesario tomar medidas sin el consentimiento de la persona "*no obstante, la discapacidad mental no debe ser en-*

15 Carta de Alison Hillman, representante de la Mental Disability Rights Internacional, al Ministro de Salud Pública y Bienestar Social, 31 de julio de 2007.

tendida como una incapacidad para determinarse, y debe aplicarse la presunción de que las personas que padecen de ese tipo de discapacidades son capaces de expresar su voluntad, la que debe ser respetada por el personal médico y las autoridades. Cuando sea comprobada la imposibilidad del enfermo para consentir, corresponderá a sus familiares, representantes legales o a la autoridad competente, emitir el consentimiento en relación con el tratamiento a ser empleado"[16].

- **Uso de medicación psicofarmacológica**: Lo que debería ser parte del plan de rehabilitación de usuarios y usuarias, es utilizado como herramienta de disciplina y control[17], incumpliendo los estándares internacionales que pregonan que "*la medicación responderá a las necesidades fundamentales de salud del paciente y sólo se administrará con fines terapéuticos o de diagnóstico y nunca como castigo o para conveniencia de terceros*" (Principio 10).
- **Insuficiente personal médico**: El Hospital Neuropsiquiátrico no cuenta con personal suficiente para proporcionar tratamiento activo[18] y para lograr que se establezcan condiciones sanitarias adecuadas. Un caso concreto es la sala de agudos varones del hospital, al momento de la redacción de este artículo, se encontraban comisionados sólo 2 médicos para 78 usuarios[19].
- **Institucionalización de personas cuyo principal diagnóstico es retraso mental**: Las salas de internación son compartidas por personas con retraso mental, personas con trastornos mentales severos y personas con trastornos inducidos por consumo de sustancias ilícitas, peligrando de esta manera la integridad física de las primeras, quienes, además, no reciben la atención adecuada que les permitiría aprender habilidades ocupacionales de la vida diaria, aumentar su autonomía y facilitar su inserción en la comunidad.
- **Ausencia de políticas en salud sexual y reproductiva:** No existe una política establecida de atención en salud sexual y reproductiva para personas internadas. En el caso de las mujeres, no cuentan con asistencia directa en salud reproductiva, están sujetas al Programa correspondiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y, en caso de requerir asistencia, son derivadas a otros hospitales[20], principalmente por la falta de insumos necesarios, a pesar de que en el Hospital Neuropsiquiátrico se cuenta con 20 profesionales obstetras para brindar atención[21]. Consideramos oportuno recalcar que el Estado

16 *Caso Ximenes López vs. Brasil*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 4 de julio de 2006, Serie C 149, párr. 130.

17 Carta de Alison Hillman, representante de la Mental Disability Rights International, al Ministro de Salud Pública y Bienestar Social, 31 de julio de 2007.

18 "Tratamiento activo", como concepto de salud mental, se refiere a "un esfuerzo organizado y enfático para maximizar el desarrollo potencial de cada usuario. Requiere un plan integrado de servicios dirigido a alcanzar objetivos medibles de comportamiento" (Michael Trae: An introduction to active treatment, 2003).

19 Entrevista a Nathalia Diarte, médica de la sala de agudos varones del Hospital Neuropsiquiátrico (21 de setiembre de 2007).

20 Hospital Nº 5 San Pablo y Hospital Nº 4 Santísima Trinidad, ambos en Asunción.

21 Entrevista a la Dra. Nora Gómez, Directora del Hospital Neuropsiquiátrico (21 de setiembre de 2007).

paraguayo debe *"adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia"*[22].

- **Falta de una atención adecuada a hijos e hijas de las personas internadas.** El modelo manicomial torna invisibles a niños y niñas, pues se desconoce qué sucede con ellos y ellas cuando su madre o padre ingresa al hospital, lo que termina resultando en una separación de las familias, con la vulneración del derecho de niños y niñas a crecer con sus padres y a mantener el vínculo con ellos (Convención sobre los Derechos del niño, art. 9 y 20).

Situación de personas recluidas en los "pabellones psiquiátricos" de penitenciarias

En el caso del penal de Tacumbú, la carencia de recursos es alarmante. Como se había afirmado en ediciones anteriores de este mismo informe, *"la reclusión en el pabellón Psiquiátrico* [del penal de Tacumbú]*, constituye una condena a ser enfermo de por vida"*[23]. Actualmente, se encuentran "internados" en el pabellón psiquiátrico de Tacumbú 42 reclusos, atendidos por un solo profesional de enfermería, que tiene turnos de 24 horas. La medicación se provee según criterio médico, pero la misma es escasa y debe ser sustituida por otras similares[24]. En el penal del Buen Pastor, existen 11 reclusas bajo tratamiento psiquiátrico, todas reciben tratamiento a través del Hospital Neuropsiquiátrico de Asunción, hasta donde son trasladadas[25].

En las penitenciarias, la mayoría de los informes psiquiátricos y psicológicos forenses revelan la violación al debido proceso y respeto a los derechos humanos de las personas procesadas. Cabe resaltar, entre otras violaciones que se constatan, la falta de consentimiento informado, la realización de pericias en ambientes no propicios, como el interior de las penitenciarias, y el desconocimiento, de parte de profesionales letrados, sobre aspectos relacionados a la salud mental y manejo adecuado de la información y archivo[26].

Caso

Las malas condiciones sanitarias y de seguridad del Hospital Neuropsiquiatrico, calificadas como inhumanas y degradantes, constituyen una

22 Artículo 12, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

23 Portillo, Carlos. *Derechos humanos de personas afectadas por trastornos o enfermedad mental. Avances limitados, puntuales y aislados.* En: *Derechos Humanos en Paraguay 2004***.** CODEHUPY, 2004, pp. 320 y 321.

24 Entrevista a Benito Fretes, Coordinador del Departamento Médico del Penal de Tacumbú (4 de octubre de 2007).

25 Entrevista a Gladys Garay, funcionaria del Penal del Buen Pastor (4 de octubre de 2007).

26 Cf. Portillo, Carlos. *Op. cit.*

amenaza a la integridad física, mental y moral de las personas internas, al punto que motivaron medidas cautelares de la CIDH[27]. Estas condiciones no fueron mejoradas y desembocaron, en julio de 2006, en el asesinato de una de las internas de la sala de agudas, por parte de otra compañera, en circunstancias todavía no esclarecidas[28]. Dos días después de este suceso, la Dirección Asistencial del Hospital, emitió una resolución por la cual ordenó que los profesionales médicos residentes de guardia deben realizar una recorrida general alrededor de todo el Hospital, a las 03:00 A.M. de cada día, quedando como responsables de cualquier "percance" que ocurriese durante sus guardias (un solo profesional para más de 400 personas).

A raíz de este hecho, la Cátedra y Servicio de Psiquiatría de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción (FCM/UNA) protestó formalmente por el asesinato ocurrido, solicitó la investigación correspondiente y denunció la violaciones de derechos humanos y falta de seguridad en las salas. Ofreció igualmente sus propias instalaciones para descongestionar –por lo menos temporalmente– las salas de internación de agudos y agudas del Hospital Neuropsiquiátrico. Se desconoce los motivos por los cuales la buena voluntad del Servicio de Psiquiatría de la FCM/UNA no encontró eco favorable en las autoridades de turno del Hospital Neuropsiquiátrico[29], quienes continuaron su curso invariable, sin producirse mejoras.

Actualmente, y desde principios del 2007, la nueva administración del Hospital, ha realizado algunos avances y mejoras en la situación de derechos humanos del hospital: suprimiendo las "salas de aislamiento" y ampliando la infraestructura edilicia. No obstante, a pesar de los esfuerzos de las nuevas autoridades, la falta de un verdadero apoyo del gobierno nacional, hace que resulte muy difícil cumplir con una mejor atención y un tratamiento humano a las personas con discapacidad mental.

■ *Necesidad de una Ley de Salud Mental*

La legislación sobre salud mental es necesaria para proteger los derechos de las personas con discapacidad mental, ya que conforman un sector vulnerable de la sociedad. Como se indicó anteriormente, estas personas se enfrentan a la estigmatización, discriminación y marginación, incrementándose así la probabilidad de que se violen sus derechos.

La legislación sobre salud mental puede proporcionar un marco legal para abordar asuntos clave, como la integración en la comunidad de personas con trastornos mentales, la prestación de una atención de calidad, la accesibilidad a dichos cuidados, la protección de los derechos civiles y la protección y promoción de derechos en otras áreas clave, como la

27 Medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Paraguay, disponibles en <http://www.cidh.org/medidas/2003.sp.htm>

28 A fin de resguardar su intimidad, no se enuncian aquí los nombres de las personas involucradas en este trágico suceso.

29 Entrevista a Andrés Arce Ramírez, Jefe de la Cátedra y Servicio de Psiquiatría FCM/UNA (10 de setiembre de 2007).

vivienda, la educación y el empleo. La legislación también juega un papel importante en la hora de promover la salud mental y la prevención de trastornos mentales. Asimismo, resulta esencial para complementar y reforzar la política sobre salud mental, y, además, proporciona un marco legal para alcanzar sus objetivos.

La legislación puede proteger los derechos humanos, mejorar la calidad de los servicios de salud mental y promover la integración en la comunidad de las personas con trastornos mentales. Estos objetivos son parte integral de las políticas nacionales sobre salud mental.

■ *Conclusiones*

La salud mental, como derecho humano, se expande como asunto de carácter social, económico, y político. La desigualdad, la pobreza, la explotación, la violencia y la injusticia, están en la raíz misma de su mala calidad y de las consecuentes falencias que de ella se desprenden.

Tal como observamos, la salud mental en Paraguay esta inmersa en un sistema propio de esquemas institucionales, que no permiten el control social, configurado por la centralización del acceso al mismo y la manicomialización de sus usuarios y usuarias. El Estado paraguayo se ha convertido en un negador de los derechos humanos y ha hecho que la salud mental fuera vista, muchas veces, como una herramienta de vigilancia y castigo.

Se necesita más inversión y cambios en las políticas públicas de atención, para dar a usuarias y usuarios un verdadero servicio de calidad, que garantice el respeto a su auto determinación, su integridad física y sicológica y su inclusión en la sociedad. Igualmente, necesitamos trabajar en una visión más global del sistema de atención a la salud mental, dejando de percibirla únicamente como una cuestión de enfermedad, pasando a observar la prevención y uniendo fuerzas para educar a la población, las familias y quienes sean usuarios y usuarias del sistema.

■ *Recomendaciones*

- Aumentar la inversión en salud mental. El gobierno nacional, debe dedicar una mayor proporción de sus recursos a la salud en general y a la salud mental en particular.
- Asegurar la formación de más y mejores profesionales de la salud mental, capaces de trabajar en equipos multidisciplinarios y con sólidos conocimientos en derechos humanos.
- Insistir en la adopción de la Ley de Salud Mental, que proteja a los usuarios y las usuarias de todas las edades, a sus familias y a profesionales de la salud, especialmente en el ámbito de la salud mental.
- Arbitrar los medios necesarios que protejan a las personas internadas en los institutos de salud mental de toda forma de agresión sexual y de embarazos no deseados. Se deben implementar planes y políticas de promoción de los derechos sexuales y reproductivos, enmarcados

dentro de las normas de derechos humanos, como parte integrante del bagaje terapéutico.

- Organizar un programa de atención a hijos e hijas de personas que deban ser internadas, donde se asegure el mantenimiento del vínculo con sus padres y madres, el derecho a crecer en una familia y el cumplimiento de todos los demás derechos consagrados, mientras dure la internación y en el tiempo posterior a ella.
- Mejorar las condiciones de los pabellones psiquiátricos de las cárceles, *"observando particularmente al mejoramiento de la atención psiquiátrica, psicológica y social de los pacientes recluidos"*[30].
- Descentralizar la atención en salud mental, no sólo en materia monetaria, sino también como método de integración de los programas de atención primaria de salud dentro de las comunidades de los usuarios y las usuarias.
- Articular la atención descentralizada en salud mental con los centros de educación inclusiva de las comunidades, con los programas de atención de la primera infancia y con las Consejerías municipales por los derechos de la niñez y la adolescencia) para la prevención de los trastornos mentales y la atención integral de la niñez con discapacidad mental.

30 Cf. Portillo, Carlos. Op. cit.

Avances importantes pero no suficientes

Mirta Ruiz Díaz
Fundación Vencer

Si bien se ha avanzado en el reconocimiento del VIH/SIDA, como un problema de interés nacional, aún queda mucho que hacer para garantizar el derecho a la salud de las personas que viven con VIH/SIDA, especialmente de aquellas que se encuentran en una situación económica precaria.

Introducción

Entre los derechos más frecuentemente vulnerados de las personas que viven con el VIH/SIDA (PVVS) se encuentra el derecho a la salud.

Como bien se señala en un estudio publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos "*La negación de prestar un servicio médico u hospitalario a una persona con SIDA, sea el servicio estatal o privado, atenta contra su derecho a la salud" (…) "Por otra parte, el alto costo de los medicamentos restringe el derecho a la salud de las personas que viven con SIDA y limita sus posibilidades de tener una mejor calidad de vida. Ello también puede vulnerar el derecho a la vida, considerando que la medicación adecuada, en muchos casos, retrasa el desarrollo de la etapa de SIDA" (González Volio et al, p.204)*

Existe, pues, en relación a este derecho, una doble responsabilidad del Estado; tanto en la provisión de servicios integrales y de calidad para la atención de la salud de las personas que viven con VIH/SIDA (PVVS), como en la articulación de mecanismos efectivos que impidan la discriminación de las mismas en el acceso a prestaciones de servicios públicos o privados de salud.

Desde ambas perspectivas queda mucho por hacer en el Paraguay.

Marco legal

El artículo 68 de la Constitución Nacional paraguaya, establece que el derecho a la salud es un derecho fundamental de la persona que debe ser protegido y promovido por el Estado. A continuación, la misma disposición consagra dos prescripciones que adquieren mucha relevancia en relación a los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA: que *nadie* será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades; y que toda persona está obligada a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, *dentro del respeto a la dignidad humana*.

Se encuentra vigente la Ley 102/91[1] conocida como "ley del SIDA", que, sin embargo, no se ha adecuado a la avanzada perspectiva de derechos humanos de la Constitución Nacional de 1992[2].

Los preceptos más importantes de esta ley vinculados al derecho a la salud de PVVS, son los siguientes: El artículo 20, que prohíbe a hospitales, clínicas particulares o servicios de salud, negar servicios de atención o de internación a personas que viven con VIH/SIDA; y el artículo 21 que prohíbe que se promocionen y utilicen en los afectados, medicamentos que no hayan sido debidamente autorizados por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

1 Ley "Que establece Normas sobre Control y Prevención del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida".
2 Véase una crítica más detallada a la Ley 102/91 en "Avances y obstáculos legales en materia del derecho a la igualdad"; capítulo Derecho a la Igualdad y a la No Discriminación de este informe.

■ *Situación epidemiológica del VIH/SIDA a mayo 2007*

Según el registro del Programa Nacional de Control de SIDA/ITS, PRONASIDA, en 22 años de epidemia se han notificado 1.743 casos de SIDA y 3.615 casos de personas viviendo con VIH, los que suman 5.358 Personas Viviendo con VIH/SIDA (PVVS) en Paraguay, a mayo de 2007. Los fallecidos notificados suman 882. En total, existen 6.240 personas registradas.

Los registros epidemiológicos del PRONASIDA son la única base de datos de la epidemia en el país.

Las estimaciones oficiales sobre el número de personas viviendo con VIH/SIDA, para el año 2005, eran de alrededor de 17.500 personas, de entre quince y cuarenta y nueve años de edad. El Paraguay ha participado de una nueva ronda de actualizaciones de las Estimaciones y Proyecciones de la epidemia para Latinoamérica en junio de 2007, por lo que el resultado de las nuevas proyecciones podría sufrir variaciones para fines de este año.

■ *Algunos avances institucionales*

La problemática del VIH/SIDA, se ha instalado con más fuerza en la agenda pública en los últimos años, tanto a nivel nacional como internacional.

De los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)[3] el número seis es "*Combatir el VIH/ SIDA; el Paludismo y otras enfermedades*", con la meta concreta de "*Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA*.

Es evidente que esta priorización en la agenda internacional, ha tenido una repercusión positiva en el Paraguay. En este sentido, el 18 de julio del año 2002 se ha instalado un Mecanismo de Coordinación País que incluye a secretarías ministeriales, instituciones civiles, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, y representantes de organismos internacionales[4].

3 El Estado paraguayo ha suscrito la Declaración del Milenio, aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de Estado y de gobiernos en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2000. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que se intentan alcanzar para el año 2015, se basan en las actividades y metas incluidas en la Declaración del Milenio.

4 Dicho Mecanismo de carácter interinstitucional está integrado por representantes de los siguientes ámbitos: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Justicia y Trabajo, Dirección General de Monitoreo de la Salud, SENEPA, PRONASIDA, Programa de Tuberculosis del MSP y BS., Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), Universidad Nacional de Asunción – Facultad de Ciencias Médicas, Sociedad Paraguaya de Infectología, Red de ONGs que trabajan con VIH Y SIDA Paraguay (aglutina a 12 organizaciones civiles), CONAMURI (Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas, que nuclea 200 organizaciones comunitarias), Asociación Evangélica Menonita del Paraguay, Fundación VENCER (Organización de PVVS), Hospital Bautista, CERNECO, y los Organismos internacionales (OIT, OPS, OMS y ONUSIDA), Unión Industrial Paraguaya, Instituto de Previsión Social, Comisión Europea, Centro de Estudios y Formación para el Ecodesarrollo – Alter Vida, Centro de Informaciones CIRD.

A través de este mecanismo se han aprobado dos importantes propuestas en materia de salud: un proyecto de prevención y control de la tuberculosis[5], y el "Proyecto VIH/SIDA/ITS en Seis Regiones Sanitarias de la República del Paraguay*",* cuya aprobación fue dada a conocer el 1º de diciembre de 2006. A este proyecto le ha sido asignado un monto presupuestario de U$D 9.000.000 para los próximos cinco años, provenientes del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria.

A su vez, continúa implementándose desde el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social el Programa Nacional de Control de SIDA/ITS (PRONASIDA), a través del cual se provee gratuitamente de medicamentos antirretrovirales, estudios de CD4 y carga viral a personas que viven con VIH/SIDA. Sin embargo, existen muchas prestaciones no cubiertas por el programa, que son necesarias para lograr la atención integral, tales como: estudios rutinarios, test de resistencia, medicamentos para infecciones oportunistas, y estudios especializados.

Desde el PRONASIDA se ha realizado una convocatoria amplia a diferentes instancias de gobierno, organismos internacionales, organizaciones sociales y no gubernamentales, interesados e involucrados en la problemática para el diseño de un plan estratégico. El mismo se desarrolló a través de varios talleres, y tiene el siguiente objetivo general*: "Para el 2011 el Paraguay logra disminuir el avance de la epidemia del VIH e infecciones de transmisión sexual en la población general, con énfasis en las poblaciones más vulnerables, con miras al acceso universal a la prevención y a la atención integral, en el marco de una respuesta nacional ampliada, integrada y comprometida, con enfoque de derechos, equidad y género, que incorpore los esfuerzos del Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional, bajo la rectoría fortalecida del Ministerio de Salud Publica y Bienestar Social"* (Plan Estratégico Nacional de VIH y SIDA 2007-2011).

Pese a reconocer los avances existentes, el Estado paraguayo debería desarrollar respuestas que permitan a todas las personas que viven con VIH/SIDA ejercer efectivamente su derecho a la salud, en particular a aquellas que, por motivos de pobreza, reclusión, u otra condición desfavorable, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

En este sentido, los proyectos mencionados inicialmente y financiados por el Fondo Mundial, si bien significan una importante ayuda, requieren de un mayor compromiso del Estado paraguayo en forma de contrapartida nacional, para hacerlos sustentables en el tiempo. El gobierno nacional debe ampliar paulatinamente el presupuesto asignado a la prevención y tratamiento de estas enfermedades, y mejorar sus estrategias de ejecución y gestión. Sólo de ese modo, se instalarán las capacidades necesarias y se dará sustentabilidad a los programas nacionales.

5 Denominado "Proyecto de Concertación Intersectorial y Participativa para una Intervención sustentable para la Prevención y Control de la Tuberculosis, en la República del Paraguay", aprobado el 1º de diciembre de 2004.

■ *Casos*

A continuación se exponen algunas de las denuncias recibidas por la Fundación VENCER, vinculadas a la vulneración del derecho a la salud de personas que viven con VIH/SIDA:

Negación de servicios de salud a PVVS

- Caso XX: Una mujer que vive con VIH y SIDA, denunció que le fue negada atención a la salud en el hospital distrital de Carapegua, en el mes de julio, a pesar de verse en situación de urgencia.
- El 30 de agosto se recibieron 6 denuncias de personas viviendo con VIH/SIDA, sobre la prohibición de realizarse exámenes médicos, específicamente endoscopía baja y alta, en el Hospital de Clínicas.
- El Dr. Oscar Merlo, Director del Instituto de Medicina Tropical, solicitó la intervención de organizaciones de la sociedad civil, para lograr resolver este tipo de prohibiciones. Luego de consultar con varios médicos del Departamento de Infecciones, estos opinaron que no hay justificación para la prohibición de realizar estos exámenes a las PVVS, ya que los hospitales y profesionales de salud deben simplemente tomar las medidas universales de bioseguridad para evitar riesgos.
- La línea SOS+ de la Fundación Vencer, sigue siendo el único servicio telefónico de de atención a consultas de PVVS en el país. En este año se han recibido numerosas llamadas de PVVS, solicitando apoyo en casos relativos a discriminación o inacción en el ámbito de la salud, solicitudes de medicamentos para infecciones oportunistas, y exoneración de gastos para exámenes laboratoriales. El Estado sigue sin poseer instancias específicas para canalizar este tipo de demandas.

■ *Recomendaciones*

- Puesta en vigencia de una Ley Contra Toda Forma de Discriminación en el Paraguay.
- Derogación de la Ley 102/91 del VIH/SIDA, y promulgación de un marco normativo específico que garantice los derechos humanos de las personas que viven y conviven con el VIH/SIDA.
- Ampliación de los fondos destinados al VIH/SIDA en el Presupuesto General de Gastos de la Nación.
- Asignación del presupuesto necesario para que todos los centros de salud, salas de emergencia, hospitales y sanatorios cuenten con kits de emergencia para VIH.
- Monitoreo ciudadano sobre los recursos destinados al VIH/SIDA, especialmente en torno a la utilización de los recursos asignados por el Fondo Global para ITS, VIH y SIDA.
- Desarrollo de una normativa nacional de bioseguridad para los estudiantes, profesionales de la salud y toda persona que, en su actividad

profesional o voluntaria, tengan intervención en la atención de emergencia, cuidados o asistencia de PVVS. Esta normativa debe incluir a personas responsables de hacer cumplir la ley (policía, guardiacárceles, fiscales y auxiliares de justicia), y a aquellas que intervienen en emergencias, como bomberos, paramédicos y personal administrativo del Estado que trabajen en relación a emergencias o asistencia directa.

BIBLIOGRAFÍA

González Volio, Lorena y Chiriboga, María Teresa (2005): *Derechos Humanos y VIH/SIDA*. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH): *Derechos Humanos y VIH/SIDA: Jurisprudencia del sistema interamericano y análisis comparativo del marco jurídico interno relativo al VIH/SIDA en los países centroamericanos*, IIDH, San José.

El derecho al agua, amenazado

Diego Segovia
Base Investigaciones Sociales - Base IS

El agua, líquido vital, es un derecho garantizado por las instancias del Estado, en el marco constitucional, sin embargo, se vienen dando pasos amenazantes de parte de poderosos intereses económicos, para los que el agua es un medio de enriquecimiento. Al mismo tiempo, se cierne el peligro de un proceso de conflictos mundiales por el agua, al igual que actualmente, se libra por el petróleo.

■ *Introducción*

Varias contradicciones signan el contexto en que se desarrolló este año el derecho al agua en Paraguay. Se aprobó una ley de recursos hídricos (3.239/07) que, si bien llena un vacío legal y reconoce varios aspectos importantes que hacen a este derecho, no está exenta de resquicios que podrían dar cabida a un manejo poco respetuoso de la soberanía sobre las aguas, ya sea mediante asignación poco transparente a empresas con fines de lucro de los permisos de uso, o por concesiones de las fuentes que la ley estipula. Además, esta nueva ley deja vigentes los peligros que ya se advertían en la ley 1.614/00.

Durante este año, siguieron extendiéndose aceleradamente los monocultivos y otras actividades relacionadas con la agroexportación, sobre casi todo el territorio, anteriormente boscoso, lo que dificulta la recarga normal de los acuíferos y altera los ciclos hídricos. Por otra parte, se aprobó la instalación de un megapuerto granelero y planta industrial de la transnacional Cargill sobre el río Paraguay, sin que se haya realizado un estudio de impacto ambiental serio y participativo. El mismo pone en peligro la inocuidad de las aguas corrientes que se distribuyen a 1.100.000 personas aproximadamente. También se ha dado continuidad a los estudios técnicos sobre el Sistema Acuífero Guaraní, a pesar de que se sigue ignorando la problemática del territorio y de las poblaciones originarias que en él viven. Una de las manifestaciones más evidentes de esta ignorancia fue expresada en el rechazo de una ley que pretendía regular el uso de plaguicidas en la producción agrícola.

En el presente artículo, se observará cómo el Estado impulsa u obstaculiza el desarrollo de actividades o políticas económicas que favorecen el goce del derecho vital al agua, a fin de dar un juicio y algunas recomendaciones al respecto. En un primer momento se verán los instrumentos legales e institucionales que fueron creados o modificados en el transcurso del año, también algunos aspectos estructurales que hacen a la economía del país y el mundo, para ver si, en la práctica, se cumplen con los mandatos legales. A este interés responde la segunda parte, donde se describe el andamiento del sistema productivo y de comercialización, y sus potenciales impactos sobre el derecho al agua. En la tercera parte se presentan algunas conclusiones y recomendaciones, que se consideran necesarias para avanzar hacia la garantía universal del derecho al agua en Paraguay.

■ *Marco Legal*

La Constitución Nacional garantiza la calidad de vida, su vínculo con el desarrollo socioeconómico y con la preservación del ambiente, estableciendo como responsabilidad del Estado su promoción a través de políticas públicas (art. 6). Asimismo, garantiza el derecho de todas las personas de habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado (art. 7) y a la promoción de la salud como derecho fundamental de la persona y el interés de la comunidad (art. 68).

La Observación General Nº 15 "El derecho al agua" del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OG 15) establece que este derecho *"está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas*" y lo describe como *el* [derecho] *de todos y todas a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.* Un abastecimiento adecuado de agua salubre, es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica[1].

El derecho al agua ha sido reconocido en un gran número de documentos internacionales, tales como tratados, declaraciones y otras normas[2]. Por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer dispone que los Estados Partes asegurarán a las mujeres el derecho a *"gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de [...] el abastecimiento de agua"* (art. 14, párr. 2); asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño exige a los Estados Partes que luchen contra las enfermedades y la malnutrición mediante *"el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre"* (art. 24, párr. 2).

Respecto a la propiedad y el uso del agua, el Código Civil es el que determina aquellas que pertenecen al dominio público del Estado, siendo éstas *"los ríos y todas las aguas que corran por sus cauces naturales, y estos mismos cauces",* y reglamenta la propiedad, uso, límites e incluso la convivencia entre vecinos. Estos artículos se refieren principalmente a las aguas pluviales, manantiales, aguas que corran, aguas subterráneas, aguas servidas, etc. (art. 2004 al 2014).

La formulación de la política pública está a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), el cual, a través de la ley 1614/00 encomendó este deber al Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSAN), entidad autónoma, quedando el servicio a cargo de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) y la Secretaría Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA).

Otras leyes que regulan el manejo de las aguas, son la ley 1561/00, que creó, entre otros, la Secretaria del Ambiente (SEAM), instancia que tiene la función de salvaguardar los recursos naturales del país. Como organismo especializado, se creó la Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos (DGPCRH) encargada de la elaboración de una política nacional del agua. La Resolución 996/00, por su parte, creó organismos que tienen como objetivo *"promover, proponer y ejecutar el Programa Nacional de Manejo y Conservación de suelo y agua".* Y este año se aprobó, después de muchos años de propuestas, la ley "De los Recursos Hídricos del Paraguay", abordada a continuación.

1 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 15. Ginebra, 2002. E/C.12/2002/11, párr. 2. Disponible en: <www.ohchr.org>

2 Véase al final del artículo, la bibliografía consultada.

- *Ley de aguas: un paso hacia adelante, aunque sin exención de riesgos.*

En junio de 2007, se aprobó la ley 3239/07 "De los Recursos Hídricos del Paraguay", que reglamentó el ordenamiento territorial de manera a permitir la recarga y la renovación de las fuentes de agua. A continuación se transcribe el artículo 3, uno de los más importantes, ya que establece los principios que rigen la gestión del agua:

> Artículo 3°.- La gestión integral y sustentable de los recursos hídricos del Paraguay se regirá por los siguientes Principios:
>
> a) Las aguas, superficiales y subterráneas, son propiedad de dominio público del Estado y su dominio es inalienable e imprescriptible.
>
> b) El acceso al agua para la satisfacción de las necesidades básicas es un derecho humano y debe ser garantizado por el Estado, en cantidad y calidad adecuada.
>
> c) Los recursos hídricos poseen usos y funciones múltiples y tal característica deberá ser adecuadamente atendida, respetando el ciclo hidrológico, y favoreciendo siempre en primera instancia el uso para consumo de la población humana.
>
> d) La cuenca hidrográfica es la unidad básica de gestión de los recursos hídricos.
>
> e) El agua es un bien natural condicionante de la supervivencia de todo ser vivo y los ecosistemas que los acogen.
>
> f) Los recursos hídricos son un bien finito y vulnerable.
>
> g) Los recursos hídricos poseen un valor social, ambiental y económico.
>
> h) La gestión de los recursos hídricos debe darse en el marco del desarrollo sustentable, debe ser descentralizada, participativa y con perspectiva de género.
>
> i) El Estado paraguayo posee la función intransferible e indelegable de la propiedad y guarda de los recursos hídricos nacionales.

Entre los aspectos más positivos, puede resaltarse que se garantiza que las aguas superficiales y subterráneas son propiedad inalienable del Estado, se reconoce el agua como derecho humano fundamental y se impele a regular los usos del territorio como forma de proteger los recursos hídricos.

A pesar de los avances que implica este instrumento jurídico, el mismo deja resquicios que podrían ser aprovechados por sectores privados para la apropiación de hecho de los recursos, ya que los permisos de uso y concesiones podrían ser asignadas de manera no siempre transparente.

Actualmente, se está iniciando la fase de reglamentación de la ley. La misma será crucial debido a que en esta instancia se traducirán en regulaciones concretas aquellos principios abstractos apenas mencionados. Varios grupos de empresarios, principalmente productores vinculados a la agroexportación, han creado una *Mesa del Agua* para llevar a cabo esta tarea de reglamentación. Es necesario que las organizaciones de la sociedad civil también integren esta mesa, de manera prioritaria, para controlar y participar en la toma de decisiones sobre esta materia.

■ *Ley de agrotóxicos: el rechazo de una propuesta conservadora*

Paradójicamente a lo que establece la Ley de Aguas, en setiembre de este año se rechazó el proyecto de ley de agrotóxicos, que preveía reglamentar su utilización. Varias organizaciones sociales, entre organismos no gubernamentales y movimientos campesinos, venían trabajando en la elaboración de esta propuesta, cuyo objetivo principal era proteger a las poblaciones campesinas y al ambiente de los graves daños que, desde hace tiempo, produce el uso indiscriminado de estas sustancias. No puede decirse que la ley era pretensiosa, sino más bien estricta, pues solamente reglamentaba principios internacionales ya ratificados por Paraguay. La mayoría de las organizaciones campesinas y de la sociedad civil que trabajan con este sector, ha dado su apoyo a la propuesta que, si bien no es una solución total a los conflictos que se dan hoy en el campo, es un paso necesario en defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de la población paraguaya, principalmente rural. Aún así, la Cámara de Diputados la rechazó por una inmensa mayoría.

Mientras tanto, las denuncias de contaminación de las fuentes de agua, causada por el uso indiscriminado de agrotóxicos, siguen multiplicándose en el seno de las organizaciones campesinas, las que culpan a los sojeros de no respetar las franjas de protección de las fuentes de agua, de usar agroquímicos muy potentes y lavar sus contenedores en riachos y arroyos como si las sustancias que éstos contienen fueran inocuas.

■ *Amenazas al agua suficiente, salubre y accesible para todos y todas*

Mega puerto de Cargill

Otro de los hechos que marcan la situación del derecho al agua en 2007, es la aprobación de la construcción de una planta industrial y puerto granelero de la transnacional *Cargill* sobre el río Paraguay, a menos de 500 metros, aguas arriba de las tomas del agua que ESSAP potabiliza y distribuye a más de 1.100.000 personas en la zona de Asunción y sus alrededores.

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), consideró como algo marginal la presencia de las tomas de agua de la ESSAP río abajo. Solamente cuando la sociedad civil comenzó a cuestionar el proyecto, la empresa decidió "voluntariamente" aportar con infraestructura para proteger esas tomas.

Estas empresas recurren a la desinformación, razón por la cual, las organizaciones de la sociedad civil denunciaron y mostraron a la ciudadanía la gravedad del caso, exigieron copias de la evaluación de impacto ambiental, relevaron datos e interpusieron acciones legales ante los órganos jurisdiccionales. Algunos residentes del barrio Zeballos-cué apoyan la construcción del puerto, ya que "ofrece fuentes de trabajo", sin embargo, las únicas ofertas de la empresa son aproximadamente 120 puestos, la mayoría temporales (6 meses para la construcción del camino que une el puerto con la Ruta Nº 9) y una pequeña cantidad para operarios y gerentes calificados, a los cuales difícilmente tendrán acceso quienes residen en el barrio. Por otro lado, se sostiene que se podrán poner negocios como comedores, bares, locales de ventas y otros en los alrededores del puerto, lo que daría más fuentes de trabajo, sin embargo, en torno a los puertos, también suelen desarrollarse la explotación sexual, en especial de niñas y niños, y la comercialización ilícita de sustancias, entre otros.

Las limitaciones del proyecto son reconocidas por los mismos empresarios, que al momento de publicar la disponibilidad de la evaluación de impacto ambiental (EIA) lo hicieron en diarios como Crónica y Popular, cuyo público no estaría por lo general interesado en cuestionar evaluaciones de este tipo y, al realizarse las publicaciones en enero y febrero, se aseguraron de que muchos referentes de organizaciones sociales no se enteraran, puesto que las actividades suelen disminuir en ese período del año. Por otro lado, el documento de evaluación de impacto ambiental (EIA) nunca pasó por la Dirección General de Recursos Hídricos (DGRH) de la Secretaría del Ambiente, lo que invalida el documento.

Esta mega obra traerá mucha contaminación a las aguas del Rio Paraguay, principalmente por el gran flujo de embarcaciones que habrá en la zona, polvillo de granos con agrotóxicos, desechos de hidrocarburos, remoción de los sedimentos del lecho del río, aumento de la posibilidad de accidentes que produzcan derrames de combustibles, entre otros, todo a 500 metros de la toma de agua de la ESSAP.

■ *Las fuentes de agua: factor estratégico en la economía*

Se advertía ya desde hace tiempo que las guerras del siglo veintiuno serían por el agua. Al respecto, podemos señalar, que si bien no estamos en guerra, el saqueo de los recursos hídricos ya empezó en la región del Cono Sur americano y, en medio de este territorio, Paraguay.

Cuando se habla de exportación de soja, trigo, maíz, carne o de pasta de celulosa para fabricar papel, de lo que se está hablando, en el fondo, es de la exportación del agua. Todos los seres vivos son, en proporciones variables, agua. La agricultura, a escala mundial, es la actividad económica que más agua demanda. Se puede, entonces, afirmar que este año se han exportado aproximadamente 6.500 millones de litros de agua sólo con los cultivos de soja, trigo, maíz, girasol y canola[3], y se prevé además que

3 Aproximadamente unas 9 millones de toneladas de estos productos que son en un 80% agua.

en los próximos años se eleve este monto de exportación de los recursos hídricos, dado el auge de los agrocombustibles.

Se percibe también la destrucción de los cauces y reservorios de agua que se produce con la deforestación, generada principalmente por el monocultivo transgénico y la pastura para ganado. Algunos estudios científicos muestran que, comparando un campo de soja con un bosque nativo, la capacidad de filtración del suelo disminuye en un 75%, "*si comparamos estas variables entre un cultivo de soja y un bosque, las diferencias son relevantes: del 100% del agua de lluvia, un cultivo anual infiltra sólo un 20%, mientras que en un bosque ese valor es cercano al 80%"***,** afirma José Pensiero, docente e investigador de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Litoral (FCA/UNL)[4].

Todo el sistema de acuíferos subterráneos, incluyendo el Acuífero Guaraní, se ve amenazado por la destrucción del territorio que se efectúa con la expansión de la frontera agroexportadora.

Mientras tanto, numerosas familias paraguayas padecen hambre y malnutrición como efectos de la sequía, porque las necesidades básicas y el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resultan negados por causa de una voluntad política inexistente, sin contar los intereses de determinados sectores poderosos.

Los agrocombustibles: el agua del sur hecha carburante para el norte

Cuando se mencionaba las guerras por el agua, no sólo se advertía sobre su avenimiento en el siglo veintiuno, sino se decía que las mismas vendrían a sustituir a las actuales guerras por el petróleo. Con la emergencia de los agrocombustibles en el escenario internacional, la materia prima fundamental para la creación de carburantes para motores es el agua, ya no el petróleo, con la ventaja de que éste es un bien renovable (hasta cierto punto).

El control de las fuentes de agua se convierte, pues, en un eje central para asegurar una posición dominante en los planos económico y militar: en los departamentos de Guairá y Paraguarí, la prensa y varios líderes campesinos denuncian que se están drenando miles de hectáreas de humedales para secar el terreno y plantar posteriormente caña dulce. Esto, que puede ser calificado como un *ecocidio*, es producto de la impulsiva promoción de la producción de etanol en todas las latitudes y longitudes del país, con el objetivo de convertir a Paraguay en el *"Kuwait de los agrocombustibles[5]".*

La expansión de la frontera agroexportadora

El territorio paraguayo, hoy puede ser dividido básicamente en dos: los espacios que dan trabajo, sustento, alimentos y otros productos al pueblo y aquéllos que producen *commodities* para la exportación. Es una tensión

4 *Medioambiente en riesgo: los bosques de la soja*. En: UITA, Secretaria Regional Latinoamericana [En línea].Disponible:< http://www.rel-uita.org/agricultura/ambiente/bosques_de_soya.htm>

5 Declaración del Presidente Duarte Frutos durante la visita del Presidente de Brasil, L. I. Da Silva

territorial entre el espacio agroexportador, monocultural, globalizado y el espacio agropecuario tradicional, diverso y soberano. Cabe entonces indicar que, en los últimos años, se ha producido una acelerada expansión de la frontera *agroexportadora*, lo cual ha restado territorio a paraguayos y paraguayas, no sólo en cantidad, sino, y por sobre todo, en calidad.

Uno de los efectos más preocupantes de esta frontera en expansión, tiene que ver con los recursos hídricos: la destrucción de los bosques para el uso del suelo en cultivos agrícolas produce grandes desequilibrios hídricos y emite enormes cantidades de dióxido de carbono en la atmósfera, dejando al territorio más vulnerable a períodos de sequías intensas y prolongadas, que se alternan con períodos de inundaciones en medio de un clima cada vez más hostil a las especies vivas que lo habitan.

Los incendios registrados este año, son causa y consecuencia de la expansión desenfrenada del modelo agrícola, amenazando los últimos refugios del campesinado tradicional paraguayo; son la causa porque la mayoría de ellos fueron intencionalmente producidos (lo que hace pensar que para tener nuevas tierras cultivables se han generado los fuegos) y son consecuencia, porque la sequía se hizo más prolongada y los fuegos no se pudieron controlar debido al atraso de las lluvias. Se deberá hacer un control para que se cumpla con la normativa que establece que en una circunstancia de destrucción se debe esperar que el bosque nativo se regenere[6].

■ *La gestión oculta del agua en la región*

El Acuífero Guaraní

Mientras se siguen realizando estudios técnicos sobre el Sistema Acuífero Guaraní, en un marco de acción intergubernamental, para saber cuál es su potencial utilidad para la producción y el abastecimiento de comunidades, los territorios que se ubican por encima de la reserva subterránea están siendo destruidos, principalmente por los cultivos de soja, y próximamente la caña dulce, la deforestación y contaminación, que se ubican en las principales áreas de recarga del acuífero.

En territorio paraguayo sólo se tiene el 6% del acuífero, sin embargo, éste representa el 25% del área de recarga, otro 25%, está en el estado brasileño de Mato Grosso do Sul. Ambos territorios, actualmente se encuentran sobreexplotados con actividades agrícolas que, por un lado, atenúan el ritmo de recarga y, por otro, amenazan con contaminar las reservas, debido a los tóxicos usados en la producción.

Urge que se consideren los aspectos sociales, territoriales y ambientales que envuelven al acuífero. Por su parte, varias organizaciones de la sociedad civil de los países que conforman el MERCOSUR, nucleadas en la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo (PIDHDD), se reunieron en setiembre en Montevideo para analizar

6 Resolución 232/01 de la Secretaría del Ambiente: Que regula el uso del fuego en la quema de campos para el pastoreo, los incendios forestales y otras providencias.

el estado del arte en cuanto al acuífero y plantear estrategias futuras de acción en torno al tema, principalmente ante el Parlamento del MERCOSUR, que tienen un grupo de trabajo *ad hoc* para el efecto. Se acordó, entre otras cosas, que es necesario generar informaciones que abarquen aspectos sociales y culturales, no solamente técnicos; que la información debe ser generada de manera participativa y los resultados puestos a disposición de la ciudadanía, de ninguna manera entregada a empresas que pretendan lucrar con el recurso; y que no será posible la gestión eficiente del acuífero, si no se empieza a cuestionar el modelo productivo, de monocultivos de exportación y las monoculturas generadas, que se extienden en los territorios que están sobre la reserva.

Hidrovía Paraguay-Paraná: un proyecto que se consuma en silencio

El diario ABC Color del 22 de octubre, publicó que "Piden dar mayor difusión a hidrovía". El contenido reportaba un análisis de un consultor internacional en temas portuarios, quien decía que el proyecto era crucial para nuestro país y que, por tanto, había que mantenerlo en la agenda de los gobernantes - y de la misma ciudadanía - para que se lleve a cabo lo antes posible. Esta noticia fue inmediatamente "colgada" en el sitio web de Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO). Ello es así, porque este proyecto es fundamental para dar salida rápida a la materia prima y los *commodities* de exportación que se producen en los países del Cono Sur, especialmente la soja.

Aunque, aparentemente, el proyecto aún se encuentra en manos de los entes públicos responsables, se va ir consumando por la vía de los hechos. La instalación del puerto *Cargill* en el lugar específico donde se ha proyectado, responde al interés de facilitar el tráfico de barcazas a esa altura del río, zona considerada de difícil tránsito por su geomorfología. El proyecto de la transnacional tiene como uno de sus componentes la remoción del lecho del río, entre otras obras, que son aspectos puntuales de lo que sería finalmente la hidrovía.

Varias experiencias demuestran lo nefasto que puede llegar a ser alterar los cauces del río[7], pues modifica el ritmo de circulación de las aguas y, por tanto, todo el ecosistema del entorno. En el caso de la hidrovía Paraguay-Paraná se está ante un grave riesgo para la supervivencia del bioma de la cuenca del Río de la Plata, comenzando por el Pantanal, que es uno de los sistemas de humedales más grandes del mundo.

■ *La falta de agua es cada año más severa*

Es muy común la falta de agua en comunidades rurales del Paraguay. Este año, la sequía fue más intensa y estuvo agravada por los incendios que consumieron más de un millón de hectáreas de bosques, pastizales y cultivos. A pesar de que los incendios forestales generados en el país, recientemente, fueron –en apariencia– frutos de la fatalidad, se han recibido

7 Sólo por mencionar algunos están: el Mississippi, el Rhin y el Danubio que demandaron grandes obras para su construcción y una vez acabadas tuvieron que reacondicionar el río a su estado anterior para volver a regular el ciclo hídrico.

varias denuncias sobre incendios provocados por grandes propietarios. El objetivo final de estas acciones sería abrir más terreno a la producción agropecuaria de gran escala, ya que las leyes de deforestación no permiten una expansión de tal magnitud.

Puede esperarse que, de seguir la destrucción de la naturaleza al ritmo actual y la indiferencia, corrupción e ineficiencia del Estado para garantizar a cada ciudadano y ciudadana el agua necesaria para su consumo, actividad doméstica, productiva y cultural; cada año más personas van a estar afectadas en su salud y directamente en su vida. Un estudio de Naciones Unidas prevé que Paraguay puede ser el único país sudamericano en el que, en los próximos años, se empiece a sentir la falta de agua[8].

■ *Conclusiones*

La satisfacción de intereses económicos que están detrás de las fuentes de agua, hace esperar que miles de personas queden excluidas de la distribución de este recurso vital para la vida humana. Sostener este modelo productivo y de consumo, sin ingerir y afectar directamente los recursos naturales, es sumamente difícil. Se está llegando a una economía de suma cero en la que hasta las aguas, que parecían infinitas, demuestran que deben ser tratadas como un recurso finito para seguir abasteciendo a los seres vivos de la Tierra.

La ley de aguas es un paso importante, pero la ciudadanía debe tener un rol participativo en la reglamentación y en el control de su aplicación para evitar que quede en mera expresión de nobles principios idílicos que en nada se corresponden con la realidad observable.

■ *Recomendaciones*

- Reglamentar correctamente la Ley 3239/07 de los recursos hídricos.
- Hacer lugar a las acciones legales presentadas por la sociedad civil en contra del *Puerto Cargill* y negar la autorización del mismo, por su inminente amenaza a la salud pública de ciudadanos y ciudadanas de Asunción.
- Promover una ley de uso de agroquímicos, que limite su administración y aquellos productos de gran impacto.
- Promover modelos de desarrollo, participativos, comunitarios y de conservación y regeneración de los recursos naturales, evitando y limitando la expansión de los monocultivos, la desforestación y el uso indiscriminado de agroquímicos.

8 *Vai a faltar agua.* En: Revista Epoca, 148, 2007, p.112. Disponible en: http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG78102-5990-478,00.html

BIBLIOGRAFÍA

Código Civil Paraguayo. (1985) Ley 1183/85.

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 15. Ginebra, 2002. E/C.12/2002/11, párr. 2. Disponible: <www.ohchr.org>.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer: apartado h) del párrafo 2 del artículo 14.

Convención sobre los Derechos del Niño: el apartado c) del párrafo 2 del artículo 24

Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, (1949): artículos 20, 26, 29 y 46

Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, (1949) artículos 85, 89 y 127.

Declaración de Mar del Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Preámbulo.

Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible. En: Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (A/CONF.151/PC/112) Principio Nº 3.

Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Programa 21, párrafo 18.47, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992 (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I y Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III y Vol. III/Corr.1) (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.93.I.8), vol. I: resoluciones adoptadas por la Conferencia, resolución 1, anexo II.

Informe de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo, Programa de Acción, Principio Nº 2, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994 (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.95.XIII.18), cap. I, resolución 1, anexo.

Hadji Guissé, *Informe sobre la relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento* (E/CN.4/Sub.2/2002/10), Subcomisión sobre la promoción del derecho al agua potable y a servicios de saneamiento. Citado en la Observación General 15 (2002), párr. 4.

Ley de los Recursos Hídricos del Paraguay. Ley 3239/07. Junio 2007.

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Ley 1614/00

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional Protocolo adicional I, (1977) artículos 54 y 55, Protocolo adicional II, (1977) artículos 5 y 14.

Recomendación (2001) 14 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la Carta Europea de Recursos Hídricos, los párrafos 5 y 19;

Resolución 2002/6 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos acerca de la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable.

Secretaría del Ambiente. Resolución 232/01, 2001.

El difícil camino hacia una alimentación suficiente y adecuada

Diego Segovia
Base Investigaciones Sociales
BASE IS

El Derecho a la Alimentación en Paraguay, si bien existe como fundamento claro para el bienestar social, no se encuentra, sin embargo, sostenido sobre bases coherentes entre la retórica y los hechos. La corrupción que se mantiene en los diversos niveles del Estado, los intereses económicos, nacionales e transnacionales y el escaso interés de las autoridades competentes, son factores que restan considerablemente y que, una vez más, se han percibido en el curso del año.

Introducción

El derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es, a la vez, indispensable para el disfrute de otros derechos humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacionales e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por parte de todos y todas[1].

Al respecto, el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación informó con profunda preocupación a la Asamblea General de las Naciones Unidas, que los niveles mundiales del hambre continúan aumentando[2]: el número de personas que padecen hambre se ha incrementado a 854 millones. Prácticamente, no se han logrado progresos en la reducción del hambre, a pesar de los compromisos adquiridos por los gobiernos en 1996, en la primera Cumbre Mundial sobre la Alimentación y en la Cumbre del Milenio en 2000. Más de 6 millones de niños y niñas con menos de 5 años, mueren todos los años de hambre y por causas relacionadas con esta.

La inseguridad alimentaria en Paraguay se hace cada vez más grave, tanto cualitativa como cuantitativamente. Es decir, cada día menos paraguayos y paraguayas acceden a lo que podría considerarse una alimentación suficiente, de calidad y culturalmente adecuada, lo cual viene a contradecir el principio de no regresión en la satisfacción de los derechos, o sea, se convierte en una violación del derecho a la alimentación por parte del Estado paraguayo.

Aunque las zonas rurales y las comunidades indígenas siguen siendo los sectores más vulnerables, con especial afectación a niños y niñas, mujeres adultas y personas mayores, el problema de las periferias urbanas se hace cada vez más intenso y extenso, aumentado por el constante flujo migratorio que resulta de la pauperización de las comunidades del campo; y agravado por la disminución de la producción alimentaria, en cantidad y diversidad, que se destina al mercado interno.

No se cuenta con datos globales respecto al acceso a los alimentos, además de los ya mencionados en años anteriores, puesto que no existe un sistema de monitoreo constante. Sin embargo, en este artículo serán tratados algunos frentes que se han destacado durante este año, para visualizar cómo el Estado paraguayo garantiza o no a sus habitantes este derecho tan fundamental: el de la alimentación.

1 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. "*El derecho a una Alimentación adecuada (Art.11)*", Observación General N 12/05/1999, 20º período de Sesiones. Naciones Unidas, 1999. párr. 4. Disponible en: http://www.fao.org/righttofood/common/ecg/51635_es_observacion_general_12_esp.pdf.

2 Ziegler, Jean. *Informe sobre el Derecho a la Alimentación*. Presentado ante el 62° período de sesiones de la Asamblea General de la ONU. 2007. Disponible en: <http://alainet.org/images/N0748708S.pdf>

■ *Marco Legal*

La Constitución Nacional garantiza el derecho a la alimentación de niños y niñas y de personas adultas mayores (art. 53, 54 y 57), y establece que el Estado promoverá programas de bienestar social y controlará la calidad de los productos alimentarios (art. 70 y 72).

Este derecho también está reconocido en diversos instrumentos del derecho internacional: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), presenta el derecho a la alimentación adecuada en forma más extensa que cualquier otro instrumento internacional, así los Estados partes reconocen *"el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia"*, y que posiblemente deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizar *"el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre"* y la malnutrición (art. 11 párr. 1 y 2). El derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos (OG 12, párr. 1).

■ *Marco institucional y acciones del gobierno*

Existe una dificultad para encuadrar la cuestión alimentaria en un marco institucional, porque varias de ellas tienen responsabilidades particulares, pero no existe una articulación de acciones entre las mismas, por lo que muchas veces se dan funciones superpuestas o vacíos que ninguna institución cubre.

A continuación se presenta una lista de instituciones y los programas que vienen realizando en relación con el derecho a la alimentación:

Secretaría de la niñez:	
	Proyectos de apoyo a organizaciones de la sociedad civil
Instituto de Bienestar Social:	
Dirección de Bienestar de la Niñez y la Infancia.	Comedores comunitarios Centro de Bienestar de la Infancia (CEBINFA) Niños internados en hogares residenciales
Dirección de Adultos Mayores:	Hogares de ancianos Centros comunitarios Comedores
Dirección de Beneficencia:	Transferencias a organizaciones privadas sin fines de lucro Comedores populares Asistencia a comunidades en situación de emergencia. Fortaleciendo hogares de niños que trabajan en calle.

Despacho de la Primera Dama:	
Programa de seguridad alimentaria	Instalación de 93 máquinas procesadoras de soja y capacitación Merienda nutritiva con jugo de soja y capacitación Comedores en centros de Desarrollo Integral Comunitario Panaderías artesanales Programa de atención integral a niños en situación de vulnerabilidad. Programa TeleFood Organización del concierto a beneficio “Música Vs. Hambre” Alimentar la mente para combatir el hambre. Centros de desarrollo integral comunitario
Secretaría de acción social:	
	ABRAZO (del programa RED de protección social) Tekoporá (Tranferencias monetarias condicionadas. Ñopytyvo (del programa RED de protección social)
Secretaría de la mujer:	
	Fortalecimiento a comités de mujeres pescadoras Desarrollo comunitario en Itapúa
Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición - INAN	
	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria y Nutricional Programa Nacional de Control y Prevención por los desórdenes por deficiencia de Yodo Guías Alimentarias Iniciativas productivas Panadería comunitaria
Ministerio de Agricultura y Ganadería:	
	Fincas de agricultura campesina con seguridad alimentaria
Ministerio de Educación y Cultura:	
	Aventuras del conocimiento en defensa del consumidor Complemento Nutricional Escolar

A pesar de que –aparentemente– son muchos los programas que tienen como objetivo la reducción de las necesidades alimentarias de la población paraguaya, ya se habían levantado cuestionamientos por el tinte asistencialista de los mismos y por la estrechez de su alcance en proporción a la población vulnerable. También se había denunciado que el manejo y la

distribución de los recursos no se daban con total transparencia[3]. Aún así, algo positivo podría verse en el intento político de asistir a personas de escasos recursos con alimentos adecuados para su crecimiento.

Este año, sin embargo, salió a luz en varios medios de comunicación la profundidad de la corrupción en la que estaban embebidos dos de los programas más importantes: el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria y Nutricional (PROAN) y el Complemento Nutricional Escolar. Los alimentos que se repartían en ambos programas, resultaron ser mezclas de pésima calidad, que no reunían los requisitos establecidos por ley, comprados a precios exageradamente altos. La distribución de los mismos también se prestó a la promoción de campañas políticas, e incluso se descubrió que cajas de leche con el sello que las destinaba al programa *"vaso de leche"*, estaban siendo vendidas en despensas privadas, no obstante el sello explicitaba la prohibición de su comercialización[4].

Los programas promovidos por el Despacho de la Primera Dama, tienen como uno de sus componentes principales el jugo de soja transgénica, alimento que fuera contraindicado por la Sociedad Argentina de Pediatría para niños de hasta 2 años y no recomendado para alimentar a niños de hasta 5 años. Cabe considerar, también, la ruptura cultural alimentaria que se experimenta al introducir este producto en la dieta de la población.

El Estado, al presentar este año su informe sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) en Ginebra, ha demostrado que no tiene nociones básicas sobre los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria. En el informe oficial, aparecen solamente algunos de los indicadores que respectan a la situación nutricional de la población como si los mismos fueran completamente independientes de su contexto económico, político y social. No existe un criterio metodológico que oriente el desarrollo del mismo. Más bien se presentan datos de manera suelta, desordenada y sin ningún análisis englobante.

Todo lo mencionado, demuestra que el Estado paraguayo no tiene conocimientos ni voluntad para producir investigaciones referentes a la alimentación, que permitan intervenir en el sistema alimentario para crear un entorno propicio al goce pleno del derecho a la alimentación adecuada. O sea, el Estado paraguayo sigue sin saber qué es el sistema alimentario y cuál es la situación del mismo a nivel nacional, hecho que, de partida, le impide actuar de manera eficaz para garantizar el derecho a la alimentación adecuada de la ciudadanía en su conjunto.

No existen controles sobre la aplicación de pesticidas, regulaciones sobre el etiquetado de transgénicos, ni sobre las otras etapas de la cadena ali-

3 Segovia, Diego y Palau, Tomás en *"Relatoría temática del Derecho a la alimentación y al agua"*. En: *Informe de la Sociedad Civil sobre el cumplimiento del PIDESC en Paraguay en el contexto rural (2000-2005)*, agosto 2006.

4 Ver: *Los utilizan para un negociado*. Locales. Abc digital [En línea] 20/04/07 http://www.abc.com.py/index.php?fec=2007-04-20; *Cajas de leche no llevan inscripción que indica prohibición de venderlas*. Locales. Abc Digital [En Línea] 16/10/07 <http://www.abc.com.py/seccion.php?fec=2007-10-16&sec=3> [consulta: 20.nov.2007]

mentaria. Tampoco existe una planificación de la producción que permita asegurar la disponibilidad permanente en el mercado interno. Los precios dependen, más bien, de los mercados internacionales, las condiciones climáticas y las políticas tributarias que pasaron a considerar el alimento como un bien más, cuya comercialización debe generar ingresos a las arcas del Estado.

Resulta incoherente que los y las paraguayas deban pagar impuesto del 5% para el arroz, mientras que las enormes cantidades de soja exportadas por grandes empresarios y multinacionales no estén gravadas con impuesto alguno. El mismo informe oficial reconoce en el párrafo 366 que *no existe un plan nacional de seguridad alimentaria*. Entonces, dado que el único modo de garantizar plenamente el derecho a la alimentación, es la construcción de un sistema alimentario seguro y soberano, se concluye que el Estado paraguayo ha faltado al cumplimiento de sus obligaciones; y lo que resulta más grave es que existe conciencia de esta falta, pero no se percibe voluntad de rectificación.

Una de las pocas acciones iniciadas este año desde el gobierno con respecto a la alimentación, fue un programa de acción interinstitucional para mejorar la inocuidad de los alimentos. Fueron partícipes de esta iniciativa el Servicio Nacional de Salud Animal (SENACSA), el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) y el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN). Según los organizadores, el programa busca mantener bajo control las enfermedades transmitidas por los alimentos (ETA) y lograr mayores beneficios comerciales en las exportaciones de los productos del agro.

Resulta, sin embargo, incoherente controlar la inocuidad de los alimentos cuando se obvia el problema de los pesticidas que se usan en su producción. En la sesión del jueves 6 de setiembre, la Cámara de Diputados rechazó un proyecto de ley que pretendía regular el uso de sustancias químicas en la producción agrícola. Cabe aclarar que este proyecto de ley fue pensado por las organizaciones civiles, no como manera de limitar la expansión de los cultivos mecanizados, sino como instrumento de control del uso de agrotóxicos para promover la convivencia pacífica entre los distintos modelos productivos del campo. La mayoría de las organizaciones campesinas y de la sociedad civil que trabajan con este sector, dio apoyo a la propuesta que, si bien no es una solución total a los conflictos que se dan hoy en el campo, es un paso necesario en defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de la población paraguaya.

El Estado paraguayo ha demostrado ser incapaz de gobernar respetando y protegiendo los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas: éste ha sido el caso de la colonia Tekojoja (Vaquería, Caaguazú), cercana a zonas de producción sojera. En ella, las familias pobladoras reciben amenazas y son violentadas por grupos paramilitares y por la policía nacional, a pesar de que cuentan con órdenes judiciales para establecer su asentamiento, dictámenes de la Secretaría del Ambiente y el SENAVE, que regulan la aplicación de agrotóxicos en las cercanías de las casas; y hasta cooperación del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) para la construcción

de sus casas. Esta situación se agravó cuando empezaron las protestas de las familias, porque los productores sojeros no estaban respetando las disposiciones de la Secretaría del Ambiente sobre los modos de realizar las fumigaciones.

Se termina entonces, por la vía legal o por la de los hechos, dando vía libre al modelo de producción de la soja, dejando al arbitrio de los productores la aplicación de agroquímicos en sus cultivos y sus posibles impactos en la salud de quienes residen en los alrededores y de quienes consumen los productos.

Es importante relacionar el impacto del uso de agrotóxicos en el cumplimiento del derecho a la alimentación, con lo establecido en la Observación General N° 12. Allí, en el artículo 25 se establece que: *La estrategia (nacional) se ocupará de todas las cuestiones y medidas críticas relativas a todos los aspectos del sistema alimentario, en particular la producción, elaboración, distribución, comercialización y consumo de alimentos sanos, así como las medidas paralelas en materia de salud, educación, empleo y seguridad social. Hay que procurar gestionar y utilizar de modo más sostenible los recursos alimentarios naturales y de otro tipo en los niveles nacional, regional, local y doméstico*[5].

■ *Hechos destacados en 2007*

La falta de leche y la disparada de sus precios

A pesar de que los años anteriores la producción de leche también ha sido baja, este año se ha caracterizado por una escasez profundizada por la sequía, consecuencia de los cambios climáticos originados en el modelo productivo. Cabría preguntarse, cuál es la responsabilidad que cupo al Estado paraguayo en la generación de esta situación, para juzgar el rol que ha tenido en la defensa del derecho a la alimentación.

La respuesta a esta cuestión no es sencilla, dada la complejidad del sistema alimentario y de las relaciones económicas que se dan en su entorno. Sin embargo, en las bases de todo ello estará el modelo productivo que se viene impulsando desde hace años, más específicamente, el modelo agroexportador. Podría parecer insistente o hasta exagerado vincular a los monocultivos de soja con la escasez de leche, aunque desde una mirada más analítica se puede notar la pertinencia de esta vinculación. La zafra pasada, los productores sojeros hablaban de una productividad altísima. Más de 6 millones de toneladas fueron producidas en 2.630.000 hectáreas de tierra, es decir unas 2,7 toneladas por hectárea, cuando que en el ciclo anterior la productividad había sido de 1,5 tn/ha en promedio. Quiere decir que para la soja el clima no fue tan adverso, o que en el país se están destinando las mejores tierras a la producción de soja.

El Estado paraguayo permitió que se produjera soja a razón de una tonelada por habitante, y que se la exporte a otros países, mientras que la producción de alimentos fue marginada a terrenos menos aptos para las actividades agropecuarias. Se sabe que la soja es, en un 80%, agua, por

5 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Op. Cit.

tanto, 6 millones de toneladas corresponden a 4,8 mil millones de litros de agua, que si se los destinara a la producción de leche, de seguro se tendría más de 1.200 millones de litros, que serían suficientes para que cada paraguayo y paraguaya tengan al menos medio litro de leche por día.

Al problema de los costos de oportunidad de la producción, hay que añadir el de la exportación. Si se decide exportar leche, aún cuando hay escasez en el mercado interno, cabe llamar la atención sobre la responsabilidad del Estado, el cual desde su rol regulador debe controlar el comportamiento de la producción y el mercado, tomando recaudos para evitar el desabastecimiento alimentario, más aún cuando sean producto de situaciones perfectamente controlables y no resultado de la fatalidad, el destino o el cambio climático. Pasó lo mismo con la carne y otros productos que, en última instancia, tuvieron que ser importados para satisfacer la demanda interna.

Hay que destacar que el Estado es responsable de garantizar la provisión de alimentos y, al no regular el uso de la tierra para la producción y el consumo local, no está cumpliendo con esta responsabilidad y está violando el derecho a la alimentación. En este sentido, la Observación General Nº 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su párrafo 19 establece: *las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados o por otras entidades insuficientemente reguladas por los Estados. Entre ellos cabe señalar: derogar o suspender oficialmente la legislación necesaria para seguir disfrutando el derecho a la alimentación; negar el acceso a los alimentos a determinados individuos o grupos, tanto si la discriminación se basa en la legislación como si es activa;… **y no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas…** El sector empresarial privado, tanto nacional como transnacional, debería actuar en el marco de un código de conducta en el que se tuviera presente el respeto del derecho a una alimentación adecuada, establecido de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil.*

Los agrocombustibles y los precios de los alimentos

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación –citado anteriormente– también manifestó su preocupación sobre los biocombustibles, y su influencia sobre el hambre. La prisa súbita y mal concebida de convertir los alimentos –como maíz, trigo, azúcar y aceite de palma– en combustibles, augura un desastre: existe el grave riesgo de crear una batalla entre alimentos y combustibles, que dejará a los sectores más vulnerables y con menos recursos a merced de los precios en rápido aumento de los alimentos, la tierra y el agua[6].

Anteriormente, los precios de los alimentos acompañaban la suba de los precios del petróleo por ser bienes complementarios, en cuanto que su producción y transporte necesitaban de combustibles fósiles. Hoy, con la emergencia de los agrocombustibles, los alimentos se convierten en bie-

6 Jean Ziegler. Op. Cit. p. 2.

nes sustitutivos del petróleo, y, por tanto, sus precios van a depender también de las demandas de combustibles en las industrias y el trasporte.

Uno de los peligros que advertía la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre los agrocombustibles, es que la demanda de éstos haría encarecer los productos alimentarios. En algunas proyecciones, se decía que el trigo, para 2020, habría incrementado su precio en un 30%[7]. En Paraguay, entre inicios de agosto y mediados de Setiembre, se dio un incremento del 30%, lo que hace esperar que dentro de 13 años la previsión sea ampliamente superada.

La inflación interanual de los alimentos en septiembre alcanzó el 9,1%; liderando las subas de rubros considerados en el Índice de Precios del Consumo (IPC). En ese mismo mes, la incidencia inflacionaria de los alimentos fue de 95,6% y, comparando, por ejemplo, los precios de frutas y verduras con los de un año atrás, hubo un aumento del 73,3%[8].

Hablar de la escasez de leche, de carne o de trigo, así como hablar de la suba imparable de sus precios, es hablar del modelo productivo y del rol que el Estado ha asumido en su facilitación: el mismo Presidente de la República exclamó que convertiría a Paraguay en el *"Kuwait de los agrocombustibles"* y recibió con algarabía visitas de autoridades brasileñas, con el objetivo de firmar acuerdos para la promoción de este modelo. El Estado, no sólo no está garantizando a los ciudadanos el acceso a alimentos adecuados, sino tampoco está respetando ni protegiendo las vías de acceso tradicionalmente utilizadas por los mismos. Al respecto la Observación General Nº12 señala: *Los Estados Partes, como un componente de su obligación de proteger los recursos alimentarios básicos para el pueblo, deben adoptar medidas adecuadas tendientes a garantizar que las actividades del sector privado y de la sociedad civil sean conformes con el derecho a la alimentación.* (Parr. 27).

Un megapuerto que exporta más y alimenta menos

La transnacional *Cargill* presentó este año un proyecto de construcción de un megapuerto en la ciudad de Asunción[9]. El megapuerto responde a la única voluntad de seguir ampliando la capacidad de exportación de soja del país, por lo que todos los impactos apenas mencionados en cuanto a la soberanía alimentaria, serán magnificados con éste. Según la empresa *"Cargill Paraguay comercializa más de 1.300.000 toneladas anuales de soja, trigo y maíz. Este volumen es un poco más del 30% del total de la cosecha del país"*[10].

Unos cálculos básicos permiten obtener resultados bastante reveladores. Si se permitiera que Cargill controlara toda la producción agrícola del Pa-

7 *Ibidem*. p. 13.
8 Banco Central del Paraguay. *Informe sobre índice de inflación*. Octubre de 2007.
9 En el artículo sobre el Derecho al Agua se detallan cuestiones respecto al impacto ambiental de la obra, además del impacto socioeconómico que tendrá en la sociedad paraguaya.
10 Cargill Paraguay. Agregando valor a Paraguay. http://www.cargill.com.py. Documento en línea: <http://www.cargill.com/worldwide/br_paraguay_sp.pdf>2007, p.5

raguay no habría más que 1.267 puestos de trabajo directos y 3.833 indirectos. O sea, unas 5.000 personas trabajando con toda la producción agrícola del Paraguay desde que esta sale de la finca. Se concluye entonces que el modelo productivo de esta empresa no daría trabajo ni siquiera al 0,1% de la población. Si se considera que Paraguay es un país cuya riqueza fundamental viene de la fertilidad de su suelo para la agricultura, estos datos son preocupantes. Es decir, excluyendo la problemática del campo y todo lo que el modelo sojero significa como reducción de fuentes de trabajo en el sector rural, y como pérdida de la soberanía alimentaria, se tiene que la comercialización de los productos del agrobusiness y una eventual generación de valor agregado, darían trabajo al 0,14% de la población urbana.

Si se considera la problemática rural de una manera más amplia, el panorama se vuelve aún más aterrador. Se calcula, que en una finca mecanizada un sólo trabajador puede llegar a controlar la producción de 280 hectáreas de tierra. Aún si se aumentara esta proporción a un trabajador por cada 100 hectáreas, se tendría que las 2.600.000 hectáreas de soja plantadas en todo el campo, no llegan a dar trabajo al 1% de la población campesina (26.000/2.660.000).

La instalación del megapuerto, va camino hacia el control monopólico de Cargill sobre la producción agrícola paraguaya. Se cae en el riesgo de quedar en manos de una empresa con oscuros antecedentes, a la que se responsabiliza en gran parte de la deforestación de la amazonía y por presionar a las economías de los países subdesarrollados, llevando a crear condiciones de trabajo infrahumanas.

Todo esto, que si bien parece afectar más directamente al derecho al trabajo, indefectiblemente incide en las posibilidades de alimentación. En el campo, se deja de producir alimentos y se expulsa a la población campesina, lo cual genera una menor disponibilidad interna, hecho que se extiende en las ciudades, con la disminución de las fuentes de trabajo, situación que se ve agravada por el flujo migratorio constante hacia ellas. Resultado de todo esto: las posibilidades de acceder a los alimentos son cada vez menores.

Incendios, emergencia nacional y alimentos

La grave situación alimentaria que se desató a partir de los incendios forestales de este año, dio pie a que el gobierno declarara estado de emergencia nacional. Los fuegos, que consumieron más de un millón de hectáreas de pastizales, bosques y cultivos, ocasionaron cuantiosas pérdidas. Los que se vieron más afectados fueron los pequeños productores, quienes perdieron sus únicas fuentes de alimentación e ingresos, al ver sus cultivos o sus animales afectados por los incendios o por la sequía.

Ayuda del exterior y algo de los recursos de la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) fueron destinados a pobladores y pobladoras más significativamente afectados por los siniestros. La entrega de víveres, sin embargo, como ya es práctica habitual de la clase política, más aún tan cercana de un proceso electoral, fue realizada en un contexto ligado a

la corrupción, y llegando a desatar una guerrilla de rapiña que involucró, incluso, a diputados que pretendían beneficiar sólo a sus seguidores. El mismo Presidente de la República manifestó que era posible que algunos operadores políticos estuvieran utilizando las donaciones como instrumento de su campaña.

Si en situaciones de emergencia, cuando el hambre y la muerte acechan más de cerca, existen funcionarios públicos capaces de priorizar sus propios intereses antes que atender las necesidades de la población afectada. Esto hace suponer que cuando se trate de políticas que tendrán impactos negativos mediatos en la población, las mismas serán aplicadas sin siquiera preocupación por lo que puedan desencadenar. A su vez esto constituye un problema que cuestiona desde las bases la factibilidad de goce universal de los derechos humanos y su relación con los sistemas políticos y sociales actualmente dominantes.

El doble filo de los medios de comunicación

En varias ocasiones, a lo largo del año, se han denunciado en los medios escritos, radiales y audiovisuales, casos de comunidades campesinas, indígenas y hasta urbanas que se vieron afectadas por el hambre y la malnutrición. Constituye un hecho positivo la publicación de estos casos, pues así se logra llamar la atención de la ciudadanía para desarrollar acciones de exigibilidad. Sin embargo, cuando estas situaciones se presentan desconectadas de las causas reales que las producen, no es posible que en el imaginario colectivo dejen de ser producto de una fatalidad del destino. Se termina entonces ocultando los problemas estructurales, que dan pie a situaciones de este tipo, lo que se traduce en una justificación implícita del modelo económico dominante.

■ *La cuestión de la soberanía alimentaria*

Varias organizaciones de la sociedad civil, vienen poniendo en el debate nacional el tema de la soberanía alimentaria, reivindicada por gran parte de las organizaciones campesinas, entre ellas la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI). La misma realizó una marcha por el Día Mundial de la Alimentación, al culminar su Congreso Nacional, con el fin de promover políticas tendientes a alcanzar la soberanía alimentaria, incluyendo producción, distribución y consumo. Asimismo, las personas adultas mayores trabajaron en la promoción de una ley que les garantice la canasta alimentaria, a través de una renta básica mensual.

Por otra parte, algunas organizaciones y partidos políticos están iniciando un proceso de discusión sobre una ley que garantice el derecho a la alimentación y un plan nacional de seguridad alimentaria. La FAO firmó un acuerdo de intenciones para iniciar, el año próximo, un curso de post grado en seguridad alimentaria. El objetivo es poner esta cuestión en el centro del debate social, hasta ahora tratada solamente por algunos sectores de la sociedad. El discurso de la FAO en Paraguay, sin embargo, no parece ser lo suficientemente tenaz en cuanto a los impactos negativos

del modelo agroexportador; más bien apunta a la creación de un sistema alimentario seguro, pero no soberano. Esto implica el sometimiento a la economía globalizada en manos de unas pocas transnacionales, que cada vez controlan más una porción mayor de la cadena alimentaria planetaria.

■ *Conclusiones y recomendaciones*

Alimentos mucho más caros, menor disponibilidad, agroexportación, menos productores, remuneración ínfima, horarios de explotación, oligopolios más concentrados. Con estas palabras clave se describe el estado del sistema alimentario paraguayo en 2007.

De seguir impulsándose, como en los últimos años, el modelo de producción de la soja, ahora con el agravante de los agrocombustibles, los precios de los alimentos continuarán aumentando, el estrés ecológico se hará más intenso, la pobreza y las desigualdades más profundas y el mercado laboral más restringido y explotador. La población ya esta sintiendo estas consecuencias y el goce del derecho a la alimentación se expone a una de las amenazas más importantes en la historia del país.

Haciendo eco de las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, se exige una *moratoria inmediata a la producción de agrocombustibles*, hasta tanto se evalúen los impactos que serán producidos en el sistema alimentario. El Relator Especial propone concretamente una moratoria de 5 años[11].

Elaborar una ley que reglamente el derecho a la alimentación y el modo de hacerlo operativo, en el marco de un Plan Nacional de Soberanía Alimentaria que priorice de manera absoluta la atención a las unidades familiares de producción primaria, promoviendo una práctica agroecológica, diversificada y destinada a los mercados internos, hasta tanto se satisfaga completamente la demanda existente. La agroexportación, debe ser considerada únicamente cuando toda persona que reside en Paraguay pueda acceder a una alimentación suficiente y adecuada.

11 Ziegler, Jean. Op.Cit. p. 25

Derecho al aprendizaje: un derecho postergado

Ramón Corvalán
Servicio Paz y Justicia - Paraguay (SERPAJ PY)

A más de una década de iniciada la Reforma Educativa en Paraguay, aún no se garantiza efectivamente el derecho al aprendizaje, núcleo fundamental del derecho a la educación. Las condiciones relevadas en este informe señalan, incluso, que el salto hacia el mejoramiento de la oferta educativa y la garantía de la democratización de los aprendizajes, continuará postergado en el 2008.

Introducción

En el *Informe Derechos Humanos en Paraguay 2006,* se había señalado que la educación en Paraguay aún no se constituye en un derecho humano que implique la democratización de los aprendizajes. La afirmación permanece vigente este año, a partir de una serie de situaciones que muestran las dificultades existentes en el país para garantizar efectivamente el derecho al aprendizaje, núcleo fundamental del derecho a la educación.

Al respecto, debe señalarse que "el derecho a la educación es, esencialmente, derecho al aprendizaje. Y el derecho al aprendizaje es, fundamentalmente, derecho a la comprensión de los fenómenos para poder interactuar con ellos y modificarlos"[1]. Es clave, pues, esta dimensión del derecho a la educación: es en el aprendizaje donde definitivamente es posible medir la calidad del sistema y la calidad docente. "Matricularse, asistir y completar un determinado ciclo de estudio, sólo tiene sentido si todo eso se traduce en aprendizaje efectivo, significativo y sustentable"[2].

Marco normativo del derecho a la educación

La Constitución Nacional reconoce este derecho cuando en el artículo 74 menciona que "se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso de los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna". Asimismo, la Ley General de Educación (1264/1998), en su artículo 3º expresa que: "El Estado garantizará el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceder a los conocimientos y a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna".

Es pertinente avanzar en la comprensión de esta dimensión del derecho a la educación, para abordar el sentido de las políticas públicas vinculadas al mismo. Para ello la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Estado paraguayo mediante la Ley 57/90, aporta elementos singulares desde el enfoque de derechos al tema del aprendizaje del niño y de la niña. El artículo 29 de la Convención, establece los fines de la educación (desarrollo integral de su personalidad, aptitudes y capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades; respeto a los derechos humanos; respeto a sus padres, a su identidad cultural y a la de las civilizaciones distintas a la suya; respeto al medio ambiente y preparación para la vida independiente). Por otra parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), ratificada por el país en 1986 (Ley 1215/86) establece un marco conceptual a la vez que define el papel de la educación en la consecución de la igualdad y en la eliminación de la discriminación contra la mujer. Así el artículo 10 de la Convención aporta disposiciones concretas para asegurar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres en la esfera de la educación.

1 Torres, Rosa María. *Justicia educativa y justicia económica: 12 tesis para el cambio educativo.* Fe y Alegría - Ecuador, 2005.

2 Ibid.

Estos fines se reiteran en el texto de la Constitución Nacional (artículo 73, del derecho a la educación y de sus fines, art. 48 de la igualdad de derechos del hombre y de la mujer), en la Ley General de Educación (Artículo 9º, fines del sistema educativo nacional) y en el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 1680/2001, artículos 20 y 21, del derecho a la educación y del sistema educativo).

Principalmente en el último se garantiza el derecho de niños, niñas y adolescentes a participar en la vida institucional de la escuela y en el proceso de toma de decisiones en ella.

La Observación General Nº 13 "El derecho a la educación" del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Observación General Nº 1 "Propósitos de la educación" del Comité de Derechos del Niño, complementan la comprensión del derecho a la educación como derecho humano a ser garantizado.

■ *Marco institucional del derecho a la educación*

Por todo lo arriba señalado, el enfoque de derechos sobre los fines de la educación se formula desde el aprendizaje de las personas y con ello define la función social del sistema educativo: "la educación pública, que tradicionalmente se había entendido como un servicio público, pasa a ser entendida como una garantía para la satisfacción del derecho del niño a aprender y desarrollarse integralmente"[3].

La institución nacional responsable de garantizar el derecho a la educación y, consecuentemente, el derecho al aprendizaje, es el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). En interacción con otros ministerios y secretarías, debe realizar emprendimientos complementarios que garanticen el acceso a una educación de calidad y con enfoque de derechos.

El Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) es el órgano responsable de proponer las políticas culturales, la reforma del sistema educativo nacional y acompañar su implementación en la diversidad de sus elementos y aspectos concernientes.

Desde la perspectiva del derecho a la educación como el derecho al aprendizaje, puede comprenderse lo que se señala en un documento de Unesco/Prelac sobre desafíos enfrentados por los sistemas educativos en la región: "*La región tiene que dar un salto desde la igualdad de oportunidades en el acceso, a la igualdad de oportunidades en la calidad de la oferta educativa y los resultados de aprendizaje*"[4]. En Paraguay, este salto enfrenta una serie de obstáculos que impiden su realización, problema que, posiblemente, persista en el 2008.

3 Sillero, Miguel. *Derechos del niño y educación.* En: Autores varios: *Justicia y derechos del niño*. UNICEF - Paraguay, 2005.

4 Unesco/Prelac. *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, 29 y 30 de marzo de 2007.

■ *Suma de obstáculos*

Bajos niveles de aprendizajes de estudiantes, fallas en programas de compensación social, deficiencias en capacitación y actualización de docentes, escaso presupuesto para infraestructura y formación docente, persistencia de docentes *ad honorem,* conforman, entre otros factores, una rígida malla que impide realizar el requerido salto cualitativo que garantice efectivamente el derecho al aprendizaje en Paraguay. Asimismo, atendiendo al mandato de crear igualdad real entre hombres y mujeres (art. 48 CN), es preciso otros factores como las prácticas y representaciones que, desde el llamado curriculum oculto, operan reflejando y /o reforzando las relaciones de género sexistas y discriminatorias ancladas en los diversos imaginarios colectivos de la sociedad. Es importante reconocer que para construir igualdad de género desde la educación no basta con la paridad o desempeño de los indicadores clásicos (matrícula, repetición, retención); la igualdad sustantiva (o de facto como se la define en la Observación General Nº 25 de la CEDAW), requiere que la educación sea también un factor de empoderamiento de la mujer y una herramienta de efectiva igualdad de oportunidades.

Este derecho, como dimensión no garantizada, en Paraguay ocupó la escena del debate cuando se presentó en setiembre el documento *Evaluación del sistema educativo en Paraguay*, realizado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), a solicitud del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Además, en junio, el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), ya había iniciado una serie de consultas con miras a ajustar la Reforma Educativa, que tiene más de 10 años de implementación.

Entre las apreciaciones registradas por la encuesta realizada por la OEI, se mencionan las siguientes:

- La mayoría considera que el sistema educativo paraguayo es igual o peor que el del resto de los países del Mercosur.
- La imagen global acerca de la situación de la educación es positiva y los niveles de satisfacción son en general altos.
- Las actividades extracurriculares, las instalaciones de la institución y la comunicación entre familias y docentes, son los aspectos educativos con los que alumnos y alumnas sienten menor grado de satisfacción.
- Las opiniones de las familias acerca de las instituciones en las que estudian sus hijas e hijos son positivas. Las actividades extracurriculares, las instalaciones y los recursos son los aspectos menos valorados.
- La mayoría de las personas encuestadas está de acuerdo con que la educación ha mejorado desde la implementación de la Reforma educativa.
- El 40% de los y las estudiantes se considera “bueno” y un 56,6% se considera “normal”.
- El 45,5% de los padres y las madres cree que sus hijos e hijas van a terminar sus estudios universitarios.

– Los profesores y las profesoras ubican, como principales factores que influyen en el bajo rendimiento de sus alumnas y alumnos, a la violencia intrafamiliar, la falta de apoyo familiar y los problemas económicos en la familia.

– La gran mayoría de las familias opinó que es bueno que en las instituciones educativas se enseñe tanto castellano como guaraní.

Fuente: Evaluación del sistema educativo en Paraguay, 2007.

Por su parte, un diagnóstico de la formación docente publicado por el CONEC, señala serias deficiencias: ausencia de políticas y revisión de las existentes en áreas como administración, práctica, carga horaria y perfil de formadores. También constata problemas en capacitación continua y en sistemas de tutoría en escuelas de prácticas, áreas pedagógicas y de gestión. Los formadores y las formadoras se desarrollan, según el diagnóstico, con planes poco adecuados y superficialidad en el monitoreo y seguimiento de acciones administrativas y técnicas de los Institutos de Formación Docente (IFD). Se admite, además, que la infraestructura física es todavía precaria en muchos centros y el equipamiento tecnológico insuficiente y que urge una renovación curricular[5].

Asimismo, un informe de la Contraloría General de la República[6], revela que al menos 13 de cada 100 docentes – cálculo realizado sobre un universo de 85.746 educadores que registra el MEC – trabajan gratis, algunos desde el 2003. En números absolutos son 11.185 docentes que enseñan sin sueldo, según la Contraloría. El documento también destaca que el MEC mantiene en algunas instituciones educativas de gestión oficial, una conformación de equipo directivo, técnico, docente y administrativo con categorías de docente, sin contar con la cantidad mínima requerida de alumnos y alumnas. Asimismo, el MEC admite en sus registros a personas que trabajan de manera gratuita en instituciones educativas de carácter privado, incumpliendo el principio de trabajo remunerado, consagrado por el Código Laboral vigente. Finalmente, el informe referido señala que aparecen (hasta el 31 de marzo del 2007) 4.380 cargos y 310.803 horas cátedras, sin que ningún docente haya sido beneficiado con rubro salarial. Y pese al aumento del veinte por ciento aprobado por el Parlamento para los docentes presupuestados, estas situaciones continuarán con incertidumbres para el año 2008, particularmente el caso de los 11.185 docentes.

Programa de Complemento Nutricional

Procedimientos poco transparentes arrojaron sombras de corrupción sobre la implementación del Programa de Complemento Nutricional que también experimentó un significativo retraso en su implementación. Se recuerda que el programa es enunciado como responsabilidad del Estado en el artículo 75 de la Constitución Nacional y reglamentado mediante una serie de leyes (806/95; 1443/99 y 1793/01); sin embargo, ante un informe de Contraloría que mostraba que los alimentos proveídos a alumnos y alumnas pobres durante el 2006 no reunían las características nutriciona-

5 Diario Última Hora, 23 de septiembre 2007, p. 5.

6 Contraloría General de la República: *Examen especial. Ministerio de Educación y Cultura. Régimen de docentes en carácter de ad honorem y/o voluntarios*. Resoluciones CGR Nos. 405/2007 y 717/2007. Disponible en: http://www.contraloria.gov.py

les requeridas, el MEC adoptó estrictos controles de calidad, pero las empresas participantes en las licitaciones no cumplían con ellos. Esto postergó por seis meses la entrega de merienda y almuerzo escolar; recién a partir del 16 de agosto se ejecutó en las escuelas la administración de la leche y del pan lacteado, pero el MEC declaró desierta la licitación para proveer el almuerzo y por tanto, por este año, 37.812 alumnos quedan sin el almuerzo escolar[7].

La cuestión del complemento nutricional, constituye un tema clave al considerar la situación de pobreza que afecta a la población que asiste a las escuelas públicas. Al respecto, una investigación periodística denunció, en setiembre, la situación de una gran parte de los 300 alumnos del Colegio Nacional San Blas, del asentamiento 3 de Febrero del distrito de San Rafael del Paraná. Ante dificultades para acceder a rubros para 121 horas cátedras para séptimo, octavo y noveno grados, padres y madres optan por enviar a sus hijos e hijas a una escuela de la provincia de Misiones (Argentina) y para ello cruzan el río Paraná todos los días. Pese a que tras la denuncia periodística el MEC devolvió los rubros requeridos al colegio, algunas familias decidieron radicarse en Misiones, porque allí la institución escolar proporciona a alumnos y alumnas, además de la posibilidad de estudiar, merienda, útiles escolares e incluso ropas y calzados para evitar la deserción, principalmente entre adolescentes[8].

Por su parte, conforme a un censo realizado por la oficina local de la Consejería por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CODENI) de Ciudad del Este, el 40% de niños y niñas que trabajan en la calle no acude a la escuela. El hecho responde a la crisis económica que obliga a trabajar un día entero para sobrevivir. La mayor franja corresponde a quienes tienen entre 6 y 10 años de edad. El censo permitió también constatar el aumento de la cantidad de niños y niñas que trabajan en la vía pública; en el grupo se encuentran 41 niñas y niños indígenas. Debido a falta de presupuesto de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), se había clausurado un hogar donde pasaban la noche[9].

En cuanto a los logros del sistema educativo, los mismos son particularmente escasos y se definen por algunas características: alta repetición y bajo nivel de logros en la educación primaria. Los altos niveles de repetición son prácticamente constantes desde la década de los ochenta y, según los resultados del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) y del estudio de alfabetización de adultos de la Unesco, son escasos los logros en la educación primaria: menos de la mitad de los y las estudiantes de tercer grado, pueden entender un texto breve (con menos de cincuenta palabras) y, eventualmente, un tercio de quienes se encuentran en sexto grado, entenderían un párrafo de cien palabras en un artículo de primera plana en periódicos nacionales[10].

7 Diario Abc color, 9 de setiembre 2007, p. 36.
8 Diario Última Hora, 4 y 11 de setiembre 2007, pp. 14 y 20.
9 Diario Última Hora, 28 de setiembre 2007, p. 16.
10 Schiefelbein , Ernesto. *Educación y empleo en el Paraguay.* En: Borda, Dionisio. *Economía y empleo en el Paraguay.* CADEP, 2007.

Estos datos deben confrontarse con la cantidad de proyectos sociales financiados por bancos internacionales para el caso paraguayo: en la última década, 8 proyectos han sido implementados por el Banco Mundial por un total de US$ 113,4 millones más un monto similar por el Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, pese a que se logró el acceso universal al primer grado de la escuela primaria, no se avanzó en cuanto a progresos en términos de alfabetización funcional. Por tanto, puede sostenerse que los proyectos de los organismos internacionales no han sido capaces de mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje en el ámbito de las aulas. En esto, Paraguay refleja una tendencia regional en la que varios proyectos implementados no han mejorado la calidad de la educación, pese a que los objetivos de la educación pública continúan siendo expansivos[11].

El analfabetismo es otro tema vinculado con el derecho al aprendizaje, y al respecto se estima que el problema afecta a 5 de cada 100 paraguayos y paraguayas. No obstante, si se analiza el hecho según regiones, la estimación puede alcanzar mayores porcentajes. En ese sentido, la cuenca del Río Paraná, espacio geográfico donde acontecen los principales cambios socioeconómicos y demográficos que influyen en las modificaciones del escenario demográfico del país, la tasa de analfabetismo es bastante más elevada que la del total del país (9% en la cuenca contra 6,3% en el total del país). Todos los departamentos de la cuenca tienen tasas de analfabetismo más altas que el promedio del total país: Caazapá, Itapúa y Canindeyú tiene tasas superiores al 10%[12].

Tasa de analfabetismo por sexo y departamento seleccionado[13]

	Hombres	***Mujeres***	***Total***
Total del país	5,1	7,5	6,3
Itapúa, Alto Paraná, Canindeyú	7,9	10,9	9,4
Guairá, Caaguazú, Caazapá, Misiones	6,7	10,4	8,5
Total Cuenca	7,4	10,7	9,0
Departamentos			
Guairá	6,4	11,1	8,6
Caaguazú	6,4	9,3	7,8
Caazapá	8,6	12,7	10,6
Itapúa	8,2	12,4	10,3
Misiones	6,4	10,4	8,5
Alto Paraná	7,0	8,8	7,9
Canindeyú	11,2	15,0	13,0

11 Ibid.

12 Carrón, Juan M. *La situación sociodemográfica del país y de la cuenca del río Paraná: población, medio ambiente y pobreza*. En: *Memorias 2º. Congreso Paraguayo de Población – 1er. Foro Regional de Población y Desarrollo*, UNFPA - ADEPO, 2007.

13 Reproducido de Carrón, Juan M., Op. Cit., p. 14.

Es pertinente señalar que en el cuadro se constata que las mujeres poseen tasas más altas de analfabetismo, con relación a los hombres, en todos los departamentos de la cuenca analizada. Estas figuras permiten visualizar el incumplimiento del Estado del artículo 48 de la CN, así como del artículo 10 de la CEDAW, particularmente del inc. e referido a la alfabetización funcional y de adultos.

A esto debe agregarse el dato relacionado con la baja ejecución de gastos en planes importantes de educación; pese a que en las comparaciones, el MEC ha conseguido una ejecución mayor que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, por ejemplo, debe destacarse que gran parte de los porcentajes de gastos se destinan a salarios.

Precisamente, el programa de complemento nutricional, referido anteriormente, sólo se dedicó –al menos en el primer semestre de 2007– a ejecutar los gastos en salarios de la oficina encargada y otros planes, como el de capacitación a docentes, construcciones y equipamientos para la educación básica y mejoramiento de la educación inicial[14].

■ *Conclusiones*

Con este panorama, ¿Puede el Estado paraguayo garantizar el derecho al aprendizaje?

Los datos comentados indican que, en perspectiva, este derecho aún seguirá postergado, lo que constituye una violación del mismo. De hecho, el mismo derecho a la educación posee un carácter ambiguo en los documentos oficiales. Su reconocimiento en el texto constitucional, en la Ley General de Educación y en el Código de la Niñez y la Adolescencia, posteriormente se disuelve y ya no aparece, por ejemplo, con ese carácter, ni en el Plan Estratégico de la Reforma Educativa ni en el más reciente Código de Ética del MEC, aprobado en forma experimental por Resolución Nº 11523 del 22 de junio del 2007. En este documento y como primer principio ético, la educación es definida como un bien público. La misma idea se reitera en el Código de Buen Gobierno, documento que acompaña al Código de Ética; sin embargo, en su artículo 24 manifiesta –refiriéndose al MEC– que "*la institución declara expresamente su compromiso con la protección de los derechos y garantías fundamentales reconocidas a nivel constitucional*".

Desde la perspectiva del financiamiento, uno de los aspectos críticos mencionados en un documento del CONEC, el derecho al aprendizaje también asume perfiles inciertos. Debe señalarse que la tendencia ascendente de la inversión educativa, había comenzado a desacelerarse desde comienzos de la década del 2000, disminuyendo incluso en el último bienio como efecto del lento crecimiento de la economía del país. Los últimos aumentos concedidos a las y los docentes, no implican que se garantice el derecho al aprendizaje. De hecho, el salario docente constituye cerca del 90% de los costos de provisión de educación en el Paraguay; sin embargo, aún persiste la necesidad de elevar la proporción de docentes capacitados y

14 Diario Abc color, 29 de julio de 2007, página 22.

capacitadas, particularmente en el proceso inicial, a fin de avanzar hacia una enseñanza de mayor calidad. Hasta la fecha, las horas perdidas, derivadas de las huelgas docentes, son, según expresiones de la Viceministra de Educación, "horas perdidas", expresión que hacía eco al comentario de Corina Falcón, presidenta de la Federación de Educadores del Paraguay (FEP). Esta, consultada sobre si el gremio tenía prevista alguna estrategia para recuperar las horas perdidas como efecto de la huelga, respondió que eso no había sido considerado.

Una enseñanza de mayor calidad implica incorporar, efectivamente, los principios y criterios derivados del enfoque de derechos en el análisis de la Reforma Educativa. Esta tarea es necesaria debido a que las propuestas del Banco Mundial, las del Banco Interamericano de Desarrollo y las de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, excluyen este enfoque cuando abordan el tema de la educación. En ellas la calidad es definida y reducida a dos habilidades básicas: matemática y lectura. Además, tampoco incorporan el tratamiento igualitario de niñas y niños en el aula como contenido curricular que despolarice el conocimiento de las identidades de género que afectan lo cotidiano de las personas, tales como la educación sexual, la violencia doméstica y el ejercicio de ciudadanía[15]. El derecho al aprendizaje no es asumido por estas agencias financieras internacionales.

■ *Recomendaciones*

Desde esta perspectiva, es pertinente destacar algunas recomendaciones:

- Asegurar la vigencia del principio de equidad en el sistema educativo en una triple dimensión: en el acceso, en los procesos y en los resultados.
- Abordar la cuestión de la formación docente de manera integral, articulando formación y desarrollo profesional con perspectiva de igualdad de género y de derechos, un sistema transparente y motivador de carrera profesional y evaluación docente y un sistema adecuado de condiciones laborales y de bienestar.
- La sola recuperación de niveles salariales y la implementación de programas masivos de capacitación a docentes en servicio, han tenido hasta ahora escaso impacto para garantizar el derecho al aprendizaje.
- Incorporar el enfoque de derechos en los esquemas de gestión de los recursos disponibles (presupuesto público) para asegurar que la equidad sea parte consustancial de los procesos de diseño de las políticas de financiamiento de la educación.
- Asegurar el derecho a aprender a lo largo de la vida, centrando mayores esfuerzos en la educación de la primera infancia, la educación secundaria y la educación de personas jóvenes y adultas.

15 Stromquist, Nelly P. Qualidade de ensino e gênero nas políticas educacionais contemporâneas na América Latina. En: Educação e Pesquisa, São Paulo, volume 33, nº. 1, janeiro/abril 2007.

- Esto supone asegurar el rol del Estado con el principio de progresividad del derecho a la educación.
- Diseñar y desarrollar currículos relevantes y pertinentes para todo el alumnado, prestando especial atención a las competencias esenciales para el ejercicio de la ciudadanía y a los cuatro pilares de la educación: aprender a conocer, a hacer, a ser y a vivir juntos[16].
- Reiterar la vigencia de las dos últimas recomendaciones del informe anterior, vinculadas con el aseguramiento de un presupuesto creciente y significativo para incrementar programas de construcción y mejoramiento de infraestructura escolar, mediante un diagnóstico participativo y el otorgamiento de prioridad a poblaciones y comunidades, donde la explotación laboral de niños, niñas y adolescentes constituye una realidad que viola principios básicos de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

16 Delors, Jacques. Coordinador: La educación encierra un tesoro. *Informe a la Unesco de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo veintiuno*. Unesco, Santillana, 2001.

Los derechos culturales y las nuevas responsabilidades del Estado*

Patricio Dobrée
Seminario de Crítica Cultural[1]

La Ley Nacional de Cultura, sancionada a fines de 2006, plantea profundos desafíos al Estado paraguayo; y al mismo tiempo, inaugura nuevos horizontes para el respeto y la vigencia de los derechos culturales. De ahora en más, su valor y eficacia dependerán de la formulación de políticas culturales participativas e incluyentes que beneficien a todos los sectores de un país multiétnico y multicultural.

* La redacción de este artículo ha contado con los valiosos aportes y sugerencias de Ticio Escobar.

1 Auspiciado por la Fundación Prince Claus.

■ *Introducción*

El carácter multicultural y multiétnico de la población paraguaya, convierte al país en un escenario, donde el ejercicio de los derechos culturales adquiere una relevancia fundamental para asegurar los pactos de convivencia y el goce de la ciudadanía, en un plano de igualdad. Sin embargo, se puede afirmar que estos derechos no han sido suficientemente reconocidos ni valorados por el Estado durante los años de la transición hacia la democracia. En gran medida, esta situación puede ser entendida como el resultado de la pesada herencia de autoritarismo que aún se encuentra presente en nuestra sociedad, a la que se suman las debilidades y omisiones de las instituciones que, hasta el momento, han estado encargadas de promover políticas culturales. Como consecuencia de ello, los registros simbólicos de muchos grupos identitarios han sido desplazados hacia los márgenes del campo social, sobreviviendo de modo aislado y sin instancias de representación o en medio de numerosas dificultades para inscribir sus significados y valores en la esfera pública.

De modo paradójico, la Constitución Nacional sancionada, hace ya quince años, consagra el derecho a la cultura en varios de sus principios y declaraciones. Esta brecha entre los postulados constitucionales y la ejecución de políticas públicas, se ha producido debido a la ausencia de un marco legislativo claro y concreto que defina los deberes y responsabilidades del Estado en materia de asuntos culturales. Pero este condicionamiento fue revertido hacia fines de 2006, con la sanción de la Ley 3051/06 Nacional de Cultura. El 2007 se inició así con la vigencia de un nuevo marco legislativo que propicia condiciones más favorables para el cumplimiento de los derechos culturales, a partir de un conjunto de disposiciones específicas que señalan las responsabilidades del Estado para garantizar su vigencia.

Partiendo del contexto brevemente referido, este artículo tiene como propósito exponer, de modo sintético, los nuevos deberes asumidos por el Estado paraguayo en el ámbito de la cultura y aportar algunos elementos de criterio que permitan determinar en qué medida su actuación asegura o no el ejercicio de los derechos culturales. Con esta intención, se desarrollará primero una exposición general sobre los vínculos entre el concepto de cultura y el de derechos humanos, mencionando algunos de los principales instrumentos internacionales que contemplan estas definiciones, para abordar, posteriormente con más detalle, algunos aspectos del nuevo marco normativo con el que cuenta Paraguay.

Es importante aclarar, que no se realizará un recuento ni una exposición de casos paradigmáticos de violación de este tipo de derechos humanos, durante el presente año. Se pretende más bien aportar algunas orientaciones básicas, que podrían ser ampliadas y profundizadas en próximos informes, para determinar y esclarecer las situaciones en las que el Estado podría incurrir en un incumplimiento de los derechos culturales de la población, según la normativa que establecen las leyes nacionales. Por otra parte, también se advierte que no se han incluido referencias explí-

citas acerca de los derechos de los pueblos indígenas y de otros derechos, como el de la libertad de opinión y expresión, los cuales, si bien se encuentran vinculados de un modo estrecho con los derechos culturales, por su condición específica serán abordados en otros capítulos de este informe.

■ *Cultura y pluralismo*

Actualmente, forma parte del sentido común la idea de que la cultura ocupa un lugar central en las sociedades contemporáneas. Esta relevancia, que no es nueva aunque ahora se vuelve más evidente, se relaciona con procesos globales y locales que han adquirido una fuerza extraordinaria en las últimas décadas. La expansión de las comunicaciones mundiales, el aumento de las migraciones internacionales, el debilitamiento del poder de los Estados frente a los flujos de la economía trasnacional, entre otros fenómenos contemporáneos, han provocado la desestabilización de algunos referentes tradicionales de identificación, como las nacionalidades o las clases sociales.

Así, a partir de la experiencia de un mundo más diverso, complejo y con menos certezas, muchas personas buscan reescribir sus biografías personales y colectivas, recreando viejas tradiciones o inventando nuevas formas simbólicas, imaginarias y expresivas en las cuales reconocerse. Por otra parte, este clima inestable también ha provocado reacciones que cuestionan la idea de la homogeneidad interna de aquel ideal moderno de ordenamiento conocido como una nación.

La visibilidad de sectores históricamente marginados o discriminados, los movimientos de reafirmación étnica de grupos que demandan su autonomía o la formación de comunidades definidas por distintos tipos de afinidad, ponen de manifiesto la existencia de una pluralidad de modos de comprender el mundo que coexisten dentro de las fronteras territoriales de cada país. Estos procesos, lejos de ser parejos y homogéneos, han dado lugar a una diversidad de experiencias con distintos grados de intensidad, que van desde los compromisos duraderos hasta diferentes formas de nomadismo, entre distintos tipos de identidades. Lo cierto es que, más allá de los acentos, la posibilidad de que las personas elijan con autonomía la propia cultura, se ha convertido en uno de los criterios que actualmente definen el grado de democratización de una sociedad.

Ahora bien, cabe preguntarse qué significado tiene la cultura en este contexto. Para responder este interrogante, en primer lugar, conviene alejarse de aquellas acepciones ilustradas que entienden la cultura como el conjunto de “valores superiores” de la humanidad materializados en las bellas artes o algunos objetos del patrimonio, así como de aquellos conceptos nacionalistas, que conciben la cultura de un modo estático, asociándola a la suma de notas esenciales que determinarían el modo de ser auténtico de una comunidad. Dichas definiciones, además de ser tendenciosas, desvirtúan el sentido de la palabra y restringen el derecho a la cultura a sectores particulares de la sociedad.

Desde una mirada pluralista y fundamentada en los derechos humanos, las culturas pueden ser definidas desde su diversidad y complejidad. Ello significa reconocerlas en una doble dimensión. Por un lado, las culturas constituyen tejidos simbólicos que elaboran y transmiten distintos grupos humanos, mediante los cuales se comprenden a sí mismos y otorgan un sentido particular a su experiencia, recrean sus memorias y proyectan sus imaginarios; se reconocen como una comunidad de iguales y a la vez se diferencian de otros grupos cuyas interpretaciones del mundo son distintas. Por otra parte, pensadas como objetivación de estos significados, las culturas se manifiestan en lenguajes y códigos, en saberes, valores y modos de hacer las cosas. Este acervo también comprende los ritos, las fiestas y las costumbres de una colectividad cultural; sus producciones intelectuales, artísticas y científicas; los artefactos y las tecnologías que utilizan para realizarlas; y las industrias e instituciones que actúan como dispositivos para la actividad creativa.

Entendidas de este modo, las culturas actúan como fuentes de transmisión de pautas orientadoras para la experiencia humana, tanto como espacios para la creatividad, la experimentación y en última instancia para la libertad. Al ser construcciones producidas históricamente en medio de constantes tensiones y conflictos, la mayoría de éstas no están exentas de situaciones de contacto e intercambios, que las convierten en ámbitos donde se producen negociaciones e innovaciones que recrean y transforman sus sentidos. Pero, por otro lado, más allá de sus procesos internos de cambio, muchas culturas también buscan la estabilidad y la conservación de sus significados fundamentales. Aunque no puedan remitirse a matrices esenciales, existen horizontes simbólicos sustentados en fuertes tradiciones que demandan su derecho a la permanencia, como sucede con numerosas culturas indígenas en la actualidad, así como otros horizontes que tienen sólidos anclajes históricos en modelos con aspiraciones de universalidad, como aquéllos que han sido gestados a partir de ciertos paradigmas modernos que defienden la igualdad de todos los seres humanos.

Esta imposibilidad de conciliación plena o de reducción de la cultura a un único modelo, sin embargo, no debe ser entendida como un defecto, sino más bien como oportunidad para abrir el juego de las diferencias. Tanto el contraste entre las identidades culturales como la posibilidad de diálogo y articulación entre las mismas, constituyen uno de los requisitos fundamentales para la construcción de una esfera pública diversa y a la vez inclusiva.

■ *Los derechos culturales*

Actualmente existe un consenso –al menos retórico– sobre la necesidad de respetar el derecho individual y colectivo de las personas a acceder, transmitir y recrear su propia cultura. Ello se fundamenta en el concepto de que todos los seres humanos deben poder definir con libertad y de modo autónomo sus modos de vida y los significados del mundo en el que viven, lo cual forma parte de las condiciones básicas para llevar una vida

digna e íntegra. Inspirados en estos principios, los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, establecen un conjunto de disposiciones concretas que reconocen y legitiman estos derechos ante los Estados. Específicamente, en estos documentos se sostiene que todas las personas, en condiciones de igualdad y de no discriminación, tienen derecho a participar de la vida cultural, a gozar de las artes y beneficiarse con los resultados de las ciencias, tanto como a la protección de los intereses morales y materiales que les correspondan por razón de sus producciones científicas, literarias o artísticas. Asimismo, señalan la responsabilidad de los Estados de garantizar la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura, respetando la libertad de investigación y creación, así como de proteger los recursos patrimoniales tangibles e intangibles de los diversos grupos humanos que coexisten dentro del territorio sobre los que ejercen su soberanía. En particular, los instrumentos de derechos humanos destacan la importancia de garantizar estos derechos a grupos que históricamente han sido marginados o subordinados a los poderes dominantes, como ha sucedido y todavía ocurre con los pueblos indígenas, las mujeres, los niños y las niñas y algunos grupos minoritarios.

Sin embargo, esta idea de que todas las personas tienen derecho a la cultura, es algo relativamente nuevo. No hay que olvidar que, hasta hace poco tiempo, a muchas personas se les consideraba inferiores debido a que pertenecían a una cultura distinta a la dominante. Ello ocurrió con judíos y judías y con gitanas y gitanos en Europa durante la primera mitad del siglo pasado y, sin ir más lejos, continúa sucediendo en Paraguay cada vez que los pueblos indígenas son discriminados por algunos sectores de nuestra sociedad que los consideran grupos atrasados que deben ser "civilizados". Fue recién después de las atrocidades cometidas durante segunda Guerra Mundial, que algunos Estados comenzaron a concebir seriamente la cultura como un derecho, lo cual se plasmó en los principales instrumentos de derechos humanos elaborados por las Naciones Unidas, a partir de aquel momento.

El concepto de los derechos culturales, de este modo, fue incluido en los artículos 27 y 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, 1948), en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc, 1966) y en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966). Esta inserción, a su vez, podría ser ampliada si se considera también la inclusión del derecho a la información y del derecho a la libertad de expresión y opinión, contemplados, respectivamente, en el artículo 10 de la DUDH y el artículo 19 del PIDCP. A ello se suman, por otra parte, las disposiciones posteriores relativas a los derechos culturales que fueron incorporadas en otros instrumentos de elevada importancia, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979), la Convención sobre los derechos del niño (CDN, 1989), el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (1989), la Declaración y programa de acción de Viena (1993) y específicamente los numerosos instrumentos normativos elaborados por la UNESCO .

En América, los derechos culturales fueron reconocidos en los principales instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Es así que se establece que toda persona tiene derecho a participar en la vida cultural de la comunidad en el Artículo XIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), en el Artículo 14 del Protocolo adicional de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en la esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador (1988).

■ *Nuevos horizontes para la vigencia de los derechos culturales en Paraguay*

A partir de la sanción de la Constitución Nacional de 1992, Paraguay cuenta con un instrumento legal de máxima importancia que consagra, con suficiente amplitud, la vigencia de los derechos culturales. En sus principios, garantías y declaraciones, nuestra carta magna establece un conjunto de disposiciones que tiene como finalidad garantizar el ejercicio del derecho a la cultura de sus ciudadanos y ciudadanas.

Entre estas disposiciones, se encuentran el reconocimiento del carácter pluricultural de la nación paraguaya (art. 1 y 140), la descentralización estatal (art. 1), la libertad de creencias (art. 24), el derecho a la libre expresión de la personalidad, la creatividad y la formación de la identidad (art. 25), la libertad de prensa (art. 26) y de publicación (art. 27); el derecho a reclamar medidas para proteger el ambiente natural y el patrimonio cultural (art. 38), la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios culturales (art. 47 y 74), el derecho a la diferencia étnica de los pueblos indígenas (art. 62 a 66), el fomento de la formación cultural (art. 80), la protección del patrimonio cultural (art. 81), el fomento de la difusión de la cultura (art. 83), el reconocimiento de los derechos de autor y la propiedad intelectual (art. 110) y la promoción del desarrollo cultural en relación con el económico y social (art. 176). Estas premisas, sin duda, convierten a la Constitución Nacional paraguaya en un instrumento jurídico de suma relevancia para la defensa y protección de los derechos culturales en el ámbito nacional.

Sin embargo, hasta el 2006, no se contaba aún con una normativa específica que prescribiera con mayor precisión y claridad las responsabilidades concretas del Estado en los asuntos culturales. Fue recién con la sanción de la Ley 3051/06 Nacional de Cultura que el país contó con disposiciones coherentes que delimitan las obligaciones del Estado paraguayo en esta materia, a la vez que establecen la creación del marco institucional requerido para su cumplimiento. La mencionada ley, además, aporta elementos para la creación de mecanismos participativos en la gestión cultural y para la organización de los agentes e instituciones culturales existentes en el país.

Ahora bien, los derechos culturales consagrados en la Constitución Nacional y ordenados en la Ley Nacional de Cultura, corren el riesgo de convertirse en meros enunciados formales, si es que no son acompañados por políticas culturales que garanticen su promoción y efectiva realización. Para abordar este punto, conviene referirse brevemente a una habitual

distinción que se toma en cuenta dentro de la teoría de los derechos humanos, acerca del rol del Estado. Mientras los derechos civiles y políticos suponen una mínima intervención que se limite a garantizar la plena vigencia de los mismos, en lo concerniente a los derechos económicos, sociales y culturales se exige la presencia de un Estado más activo, que propicie condiciones favorables para que estos derechos puedan ser ejercidos por todos los sectores de una sociedad. Esto no significa que el Estado deba convertirse en un agente productor de contenidos culturales, como sucede en la mayoría de los sistemas totalitarios, sino más bien se trata de asumir su función como ente articulador, regulador y redistribuidor, capaz de crear un escenario abierto y plural donde todos los sectores puedan expresarse. Esta actividad es de fundamental importancia en un contexto donde, con frecuencia, la lógica avasalladora del mercado opaca o directamente desplaza las producciones simbólicas de los grupos minoritarios, empobreciendo la diversidad de sentidos del horizonte cultural. Por esta razón, la implementación de políticas culturales por parte del Estado, que apoyen y promuevan la actividad creadora de aquellos sectores menos favorecidos por el capital, tiene una singular relevancia para conservar y fortalecer el pluralismo cultural.

El nuevo marco legislativo ha dado lugar a la creación de la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), la cual vino a reemplazar al anterior Viceministerio de Cultura, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura. Esta institución, que ha ganado una autonomía necesaria y ha adquirido rango ministerial, tiene como funciones principales: la protección de los derechos culturales, el trazado y aplicación de las políticas culturales, y la descentralización de la gestión cultural y la participación en ella de sectores diversos de la sociedad civil. Sin embargo, a un año de haberse sancionado esta ley, se observa que los avances que se han logrado dentro de estos ejes han sido bastante magros. Pese a que cuenta con un presupuesto propio, los recursos transferidos a la SNC, apenas alcanzan para mantener sus cuadros burocráticos. Ello, como es de esperar, ha impuesto límites considerables a la formulación y ejecución de políticas culturales de carácter integral y sostenido. En términos generales, se podría decir que, más allá de algunas enunciaciones grandilocuentes de propósitos, el contenido concreto de estas políticas se ha restringido al apoyo de actividades puntuales, sin que las mismas se encuentren coordinadas ni integradas dentro de un plan con alcances más amplios. Por otra parte, tampoco se ha podido articular el funcionamiento de las secretarías de cultura de las municipalidades y gobernaciones, las cuales, en algunos casos, han llevado adelante pequeños intentos aislados, pero sin una coordinación adecuada.

En resumen, el 2007 se inició con un marco favorable en materia legislativa, aunque todavía no pudo ser aprovechado de modo suficiente para revertir las omisiones y ausencias crónicas que, desde hace décadas, obstruyen el cumplimiento progresivo de los derechos culturales en el Paraguay.

■ *Las responsabilidades del Estado*

Partiendo del panorama que se acaba de describir, se realiza a continuación una exposición de los deberes asumidos por el Estado paraguayo, a partir de la sanción de la Ley 3051/06 Nacional de Cultura. Estos deberes, que se encuentran contenidos en el art. 1, determinan las responsabilidades específicas que asume el Estado paraguayo en materia de asuntos culturales. Como ya se señaló en la introducción, no se efectuará una revisión de los posibles casos de violación de estos derechos durante el 2007 ni de las iniciativas que podría haber asumido el Estado con relación a los mismos. El propósito de este apartado consiste en realizar un sintético recuento de los nuevos deberes asumidos por el Estado, con la finalidad de aportar elementos de criterio para futuras evaluaciones sobre el cumplimiento de los derechos culturales en el Paraguay. Los incisos del artículo serán presentados in extenso para después dar lugar a una breve explicación sobre los alcances de sus contenidos.

- Adopción de un modelo democrático de gestión cultural, orientado hacia la descentralización de sus instituciones y desarrollado en un marco de tolerancia, reconocimiento de la diversidad cultural y respeto a los derechos culturales de las minorías

De acuerdo con este inciso, el Estado paraguayo asume la responsabilidad de implementar políticas culturales democráticas y pluralistas, que reconozcan, valoren y promuevan la diversidad de experiencias y manifestaciones simbólicas que producen los distintos grupos culturales que coexisten dentro del territorio nacional, en particular de las minorías. Ello supone garantizar el respeto de sus memorias, lenguas, costumbres, usos, creencias, expresiones artísticas y otros elementos de su universo simbólico que determinan su identidad grupal. Además, implica asegurar su participación en los distintos niveles y ámbitos de la sociedad en condiciones de igualdad, aunque sin perder su derecho a la diferencia. Dentro de este marco que busca ganar formas plurales de representación y actuación, el Estado también asume el compromiso de fortalecer instituciones descentralizadas que faciliten la participación e inclusión de los diversos colectivos culturales dentro de espacios sectoriales, locales o comunitarios articulados entre sí. En vistas a estos propósitos, y reconociendo las innumerables trabas que existen actualmente para lograr una descentralización efectiva, el Estado debe realizar esfuerzos con el objeto de interconectar progresivamente su administración con las instancias locales que se ocupan de los temas de cultura para comenzar a responder a las demandas provenientes de distintos sectores sociales y culturales.

Asimismo, implica que el Estado incluya en la educación, especialmente en la educación escolar, contenidos y metodologías didácticas vivenciales para que niños y niñas reconozcan, valoren y promuevan las experiencias y manifestaciones simbólicas de los grupos culturales de los cuales provienen y de los distintos grupos que conviven en el territorio.

- Protección y el acrecentamiento de los bienes materiales e intangibles que conforman el patrimonio cultural del Paraguay

A partir de la sanción de la Ley Nacional de Cultura, el Estado paraguayo también se responsabiliza de la protección y el acrecentamiento del patrimonio cultural tangible e intangible del Paraguay . El patrimonio está constituido por el conjunto de recursos materiales e inmateriales que integran la herencia de las comunidades culturales, contienen su memoria y forman parte de los símbolos que definen su identidad. La protección y el acrecentamiento del patrimonio cultural conllevan varios desafíos, que el Estado deberá tomar en cuenta. Por un lado, es necesario realizar un trabajo de identificación de los distintos recursos patrimoniales existentes en el país. A su vez, es importante implementar políticas participativas que incluyan a los distintos sectores culturales en los espacios donde se defina qué bienes son considerados patrimoniales, para evitar sesgos en la construcción de la memoria colectiva. Por otra parte, se deben generar las condiciones institucionales, materiales y humanas que permitan la conservación de los bienes valorados como parte del patrimonio.

- Garantía de la libertad de creación, pensamiento y expresión

La libertad de creación, pensamiento y expresión, forma parte del marco amplio de garantías que se reconocen en un Estado de derecho. Se trata, en definitiva, del derecho colectivo a elegir los modos de vida y las necesidades fundamentales de una comunidad. Su cumplimiento, en este caso, se produce de manera automática, cuando el Estado se abstiene de intervenir en la producción de contenidos culturales. En tal sentido, se parte del principio de que los gobiernos no pueden determinar la cultura ni las formas de pensar de las personas. Sin embargo, podrían ocurrir casos en que las instituciones estatales encargadas de promover la cultura, censuren la participación de actores o grupos que desarrollan sus prácticas con un sentido crítico, discriminándolos de ámbitos tales como proyectos, programas, concursos o financiamiento para ciertas actividades. Estas serían formas más o menos encubiertas de condicionar su libertad intelectual y, en consecuencia, de restringir el goce de los derechos culturales.

- Protección de los derechos morales y económicos de la creación consagrados por el derecho de autor

El Estado paraguayo, también asume responsabilidades concretas en la protección de los derechos de creadores, creadoras y artistas. Esta obligación, se refiere a la aplicación de las normas consagradas dentro de lo que se conoce como derechos de autor y de autora, pero no debe limitarse a ellas. Es importante que, además, tome medidas contra la apropiación ilegal y mercadeo (piratería) de materiales culturales, fundamentalmente del ámbito de la música y el audiovisual, cuya difusión masiva suele devaluar las producciones locales. Por otra parte, también debería diseñar estrategias que permitan que creadores, creadoras y artistas, accedan a los beneficios de la seguridad social, a oportunidades de empleo digno y a espacios de formación profesional.

- Fomento de la producción, la transmisión y la difusión de la cultura, así como el de la igualdad de oportunidades para todas las personas en la participación de sus beneficios

Otro de los deberes del Estado, se vincula con la formulación de políticas específicas y a la creación de condiciones necesarias para la producción, transmisión y difusión de contenidos culturales. En términos específicos, aquí se plantea la idea, mencionada anteriormente, sobre la necesidad de un Estado activo y capaz de compensar los desequilibrios que producen las fuerzas del mercado, favoreciendo y estimulando la participación en la esfera pública de aquellos grupos culturales, cuyas producciones no se ciñen a los patrones de la oferta y la demanda. Estas acciones, por otra parte, no deberían restringirse a la promoción de los contenidos de la cultura erudita, como por ejemplo el caso del arte, sino, más bien, deberían dar lugar a que los diferentes sectores sociales decidan y produzcan libremente los signos en los cuales desean reconocerse, confrontando o resignificando los modelos hegemónicos. Al mismo tiempo, el Estado también es responsable de que todas las personas puedan acceder, en condiciones de igualdad, a los beneficios de la producción cultural, tanto de la propia como la de otros grupos identitarios.

- Integración del desarrollo artístico, intelectual, científico y tecnológico en los proyectos estatales de desarrollo relativos a los ámbitos económico y social

La nueva Ley Nacional de Cultura, también establece que el Estado debe sumar los aportes de los distintos sectores culturales a los proyectos que lleve adelante, con miras al desarrollo económico y social del país. Esta disposición, tiene la finalidad de conectar los procesos culturales con otros ámbitos del hacer colectivo, garantizando oportunidades de participación y de acceso a sus potenciales beneficios con un sentido democrático. A su vez, también ello implica adecuar los procesos de desarrollo a las expectativas, representaciones, imaginarios y cosmovisiones de los distintos grupos culturales con los que se actúa, sin imponer criterios externos que no se ajusten a sus valores culturales y reconociendo su derecho a decidir, de modo autónomo, sus formas y estilos de vida.

- Cuidado y la preservación del ambiente natural y del construido, en cuanto sean considerados ambos bienes provistos de valor cultural

El cuidado del medioambiente guarda una estrecha relación con la diversidad cultural, desde el momento en que muchas de las áreas naturales de Paraguay, han sido ocupadas durante generaciones por distintos grupos humanos que las han adoptado como sus espacios vitales. El resguardo de estos ambientes y el respeto hacia las personas que viven en ellos y hacia sus modos particulares de vida, supone una acción decidida a favor de la vigencia de los derechos culturales y de la conservación de un rico patrimonio, compuesto de conocimientos, costumbres, valores y otros elementos que forman parte de sus acervos culturales. Por otro lado, también es importante garantizar la conservación de aquellos ambientes modificados por los seres humanos, como algunos pueblos o las zonas de algunas ciudades que, por su valor histórico, arquitectónico o tecnológico,

representan espacios importantes para la identidad de ciertos grupos culturales. A partir del nuevo marco normativo, el Estado paraguayo también ha asumido responsabilidades concretas, que convierten en un deber suyo la preservación de estos espacios para las generaciones presentes y futuras.

- Promoción de condiciones favorables a la cooperación e intercambio internacional y a la integración regional en materia de cultura

En materia de promoción cultural, el Estado, además, debe otorgar prioridad a la libre circulación de los bienes culturales, especialmente en el ámbito del MERCOSUR. Ello implica desarrollar estrategias concretas, para sortear las graves dificultades económicas y aduaneras que actualmente existen para el intercambio cultural internacional. Entre otras medidas, el Estado debe prever mecanismos de apoyo que estimulen la participación de creadores, creadoras y artistas en acontecimientos realizados en el exterior, sistemas de exoneraciones tributarias u oportunidades para recibir becas y realizar pasantías.

■ *Recomendaciones*

- Lograr que la Ley Nacional de Cultura se convierta en un instrumento efectivo para la promoción y defensa de los derechos culturales, a través de su reglamentación, del trazado de políticas públicas y de la asignación de partidas presupuestarias que permitan la ejecución.
- Constituir, en el corto plazo, el Consejo Nacional de Cultura, a través de una convocatoria abierta a todos los sectores de la comunidad cultural.
- Desarrollar un plan de acción integral sobre políticas culturales a corto, mediano y largo plazos, mediante la participación de agentes provenientes de los distintos sectores de la gestión y de la producción cultural de todo el país, que se fundamente en los deberes y responsabilidades especificados en la Ley Nacional de Cultura y en los compromisos asumidos por el Estado paraguayo, a través de la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos.
- Fortalecer el funcionamiento y la articulación de las secretarías de cultura de las municipalidades y gobernaciones de todo el país a través de espacios de la formación profesional, las redes de intercambio de información, su inclusión dentro de programas y proyectos nacionales y el apoyo financiero.
- Apoyar los grupos minoritarios y los que no pertenecen a los sectores dominantes, para que puedan desarrollar con libertad y autonomía sus actividades de producción cultural, así como para que puedan inscribir sus registros simbólicos e imaginarios en los diversos espacios y circuitos destinados a la difusión cultural.
- Promover la participación de las mujeres en los espacios de producción de contenidos culturales y de definición de políticas para el sector, asegurando condiciones de igualdad.

- Dar a conocer y difundir los valores y beneficios asociados al pluralismo cultural, entre las diversas instancias del Estado y la sociedad civil, con el objeto de articular las acciones del sector cultural con el de otras esferas de la vida social.
- Alentar la articulación entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado en actividades de promoción y difusión cultural, a través de la implementación de políticas alivio fiscal.
- Apoyar aquellos programas de desarrollo social y económico, que introduzcan en su formulación componentes que tomen en cuenta y se adapten a las características culturales de la población a la que están dirigidos.
- Iniciar gestiones para obtener apoyo técnico y financiero necesarios, con el objeto de llevar a cabo proyectos específicos, orientados al diseño y ejecución de políticas públicas para el sector de la cultura. Entre estos proyectos, se debería otorgar prioridad a la realización de una cartografía cultural, que permita identificar la totalidad de agentes, individuales y colectivos, que se desempeñan en el ámbito de la creación; la generación de espacios de formación profesional en gestión cultural dirigidos a los responsables de secretarías de cultura de gobernaciones y municipalidades; y la elaboración de un catálogo completo de los bienes culturales tangibles e intangibles con los que cuenta el país.
- Promover la participación de creadores, creadoras y artistas paraguayos y paraguayas, en los circuitos culturales internacionales, y en particular los de la región del MERCOSUR, mediante la asignación de becas, la gestión de pasantías y el establecimiento acuerdos bilaterales.

BIBLIOGRAFÍA

Bartolomé, Miguel Alberto 2006 Procesos interculturales: antropología política del pluralismo cultural en América Latina (México: Siglo XXI).

Escobar, Ticio Anteproyecto de ley nacional de cultura. Fundamentación [Mimeo]

Garretón, Manuel Antonio 2003 El espacio cultural latinoamericano. Bases para una política cultural de integración (Santiago: Convenio Andrés Bello – Fondo de Cultura Económica).

Ley 3051/06 Nacional de Cultura [Mimeo].

Moure, Fernando 2004 "Políticas del arte en Paraguay, inventario reciente (1989 – 2003)" en Escobar, Ticio Escrituras en tránsito. Textos del seminario / Primera parte (Asunción: Centro de Artes Visuales / Museo del Barro).

Stavenhagen, Rodolfo 1995 "Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales" en Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho (México: ITAM) Nº 3, pp. 109 - 128 disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371963122385973092257/isonomia03/isonomia03_05.pdf> [consulta: 15 de octubre de 2007].

Symonides, Janusz 1998 "Derechos culturales: una categoría descuidada de derechos humanos" en Revista internacional de ciencias sociales (París: UNESCO) Nº 158, disponible en:<http://www.unesco.org/issj/rics158/symonidesspa.html#jstl> [consulta: 15 de octubre de 2007].

UNESCO 1997 Nuestra diversidad creativa. Informe de la comisión mundial de cultura y desarrollo (París: Ediciones UNESCO – Fundación Santa María).

UNESCO 1998 Informe final. Conferencia intergubernamental sobre políticas culturales para el desarrollo (Estocolmo).

La discriminación lingüística contra guaraní hablantes ¿Un régimen de segregación implícita en Paraguay?

Perla Álvarez
Paraguay Ñe'e

A pesar de que el guaraní es un idioma oficial, conjuntamente con el español, los paraguayos y las paraguayas monolingües guaraní (27% del total de la población) se enfrentan a situaciones de exclusión social e histórica que menoscaba su derecho a hablar su propia lengua, debido a que el guaraní no es admitido como idioma de uso institucional del Estado, ni se lo emplea como oficial de los procesos judiciales y administrativos. Tampoco son publicadas y difundidas en guaraní las leyes vigentes en el Paraguay, incluido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; ni se ofrece en este idioma educación en los niveles medio y superior[1].

1 Informe alternativo de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) al Segundo Informe Periódico del Estado de Paraguay presentado en virtud del art. 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

■ *Introducción*

Si bien es cierto que la lengua guaraní tiene una especial condición lingüística, en relación a otras lenguas indígenas de Paraguay, las personas hablantes monolingües guaraní (pero también las bilingües) se encuentran en una situación de evidente discriminación ante el resto de la sociedad, lo cual puede considerarse una violación a los derechos culturales y lingüísticos de este importante sector de la población paraguaya.

No se trata aquí de las discriminaciones lingüísticas que sufren otras comunidades lingüísticas, especialmente las indígenas, dado que no ha variado su condición lingüística, económica ni cultural en cuanto a las situaciones descritas en años anteriores[2]. La envergadura de la población hablante guaraní afectada por la inacción del Estado es tan grande, que reclama con urgencia la toma de decisiones, o se deja morir a los hablantes en su miseria o que la falta de intervención en el asunto acelere los procesos de sustitución lingüística hacia el castellano o el portugués; o se salva un patrimonio cultural, uno de los más importante signos de identidad nacional.

Este informe pretende hacer visible cómo el Estado ha conculcado históricamente los derechos de esta porción de la población por su lengua, y cómo ha hecho caso omiso de recomendaciones anteriores de informes similares durante el periodo 2006-2007.

■ *Marco Legal*

La Constitución Nacional declara que el Paraguay es un país pluricultural y bilingüe, siendo sus idiomas oficiales el castellano y el guaraní, y que las lenguas indígenas y las de otras minorías, forman parte del patrimonio cultural de la Nación (art. 14). A la vez, dispone que la enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realice en la lengua oficial materna del educando y que debe instruirse, asimismo, en el conocimiento empleo de ambos idiomas oficiales de la República, agregando que, en el caso de las minorías étnicas cuya lengua materna no sea el guaraní, se podrá elegir uno de los dos idiomas oficiales (art. 77).

Por su parte, y en el ámbito internacional, la Declaración Universal de la UNESCO de 2001, consagra la Diversidad Cultural como parte del patrimonio común de la humanidad, reconociendo que "…*esta diversidad se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades que caracterizan los grupos y las sociedades que componen la humanidad*…". Y agrega que, siendo "…*fuente de intercambios, de innovación y de creatividad, la diversidad cultural es, para el género humano, tan necesaria como la diversidad biológica para los organismos vivos; en este sentido, constituye el patrimonio común de la humanidad y debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras*…" (art. 1)[3].

2 Melià, Bartomeu: El estado del bilingüismo en el Estado paraguayo (2003 -2004) en: Derechos humanos en Paraguay 2004. CODEHUPY, 2004, pp. 359ss.

3 http://www.unesco.org/culture/pluralism/diversity/html_sp/index_sp.shtml

Esta declaración, recoge derechos consagrados en otros instrumentos internacionales ratificados por el país, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 27), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 15, párr. 1, inc. c) y el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, y Protocolo de San Salvador (art. 13 y 14).

En el ámbito nacional, la Ley 28/92 obliga a la enseñanza de las lenguas oficiales, castellano y guaraní, en todos los niveles del sistema educativo paraguayo: primario, secundario y universitario (art. 1). La Ley General de Educación (1264/98), por su parte, dispone que la enseñanza se realizará en la lengua materna del educando desde los comienzos del proceso escolar o desde el primer grado, en tanto la otra lengua oficial se enseñará desde el inicio de la educación escolar, con el tratamiento propio de una segunda lengua.

■ *Un año sin avances visibles*

La lengua mayoritaria del Paraguay es el guaraní (hablada por 86% de la población) y lengua oficial junto al castellano. 27% de la población se declara monolingüe guaraní y casi el 59% de los hogares utilizan, prioritariamente, el guaraní en su comunicación cotidiana. Cerca del 50% se declara bilingüe guaraní-castellano en diferentes grados[4]. Sin embargo, y a pesar del precepto constitucional, el Estado, prácticamente en su totalidad, hasta la fecha sigue funcionando únicamente en lengua castellana, es decir no da cuenta de su propia definición.

En el lapso correspondiente a este informe no se ha avanzado, al menos no visiblemente, en lo que respecta a perfilarse como un Estado respetuoso de los derechos lingüísticos de las personas monolingües guaraní. A pesar de los reiterados reclamos manifestados en los últimos años por individuos, instituciones y entidades[5] al Estado (en forma pública y con recomendaciones directas) acerca de su rol en el cuidado de este derecho ciudadano, se continúa manteniendo al margen de toda intervención ciudadana, social y política a las personas monolingües guaraní, mayoritariamente campesinos y campesinas, quienes se encuentran en una situación de total marginación.

El derecho a vivir en la lengua propia, ha sido históricamente conculcado por el Estado paraguayo, desde su fundación, hacia quienes hablan guaraní, y no se avizoran acciones decididas tendientes a cambiar esta situación, lo que llevó a la denuncia, por parte de algunas personas críticas, de la existencia de un régimen de “apartheid lingüístico” implícito contra el guaraní y sus hablantes. Esta calificación ha sido asumida por varias entidades de la sociedad civil, movimientos campesinos, movimiento de

4 Ver Dirección general de Estadísticas, encuestas y censos: *Censo Nacional de Población y Viviendas 2002*. DGECC, 2003.

5 La CODEHUPY, el Ateneo de Lengua y Cultura Guaraní, el Centro de Documentación y Estudios, personas individuales: Bartomeu Melià, Joan Moles, Tadeo Zarratea, otros.

mujeres campesinas e indígenas, sindicatos de educadores y educadoras, entre otros.

Es llamativo que, en casi doscientos años de vida independiente, Paraguay hasta hoy siga violando el derecho a vivir en la lengua guaraní, siendo siempre la lengua mayoritaria del país, lo cual de alguna manera nos lleva a entender un fuerte sentido racista en la discriminación lingüística y a condenar a sus hablantes a la miseria, de manera a erradicar lo que por "un error histórico" sigue vigente, puesto que el guaraní es una lengua de origen indígena hablada por la población no indígena, caso único en América.

Las mayoría de las personas hablantes del guaraní, no accede a la prestación de sus derechos humanos en su lengua, ni los más básicos, como la atención a la salud y el acceso a la educación. Pero tampoco otros derechos como los del acceso a la tierra, a la identidad, a la vivienda digna, a la cultura, al ejercicio de la ciudadanía, a la participación en el quehacer nacional.

La población guaraní hablante está sumida en la pobreza casi extrema y no tiene el poder de la palabra para denunciar su propia situación, ya que representa el sector con mayor índice de analfabetismo y de analfabetismo funcional. Por esta razón, es frecuente que la misma sociedad asocie la lengua guaraní con pobreza, bajo nivel intelectual y poca cultura, debido a esta situación de exclusión a la que se ve sometida desde tiempos remotos. Y esto se ve reforzado por la ausencia de una política pública que busque la inclusión social, sin que ello implique una renuncia a vivir en su propia cultura en diálogo con otras. Así, cada vez más la población se ve impedida de seguir viviendo en su lengua, ya que se siente y se reconoce excluida y asume como culpa suya la "incapacidad de su lengua", con lo cual, pierde su sentido de identidad, se condena a vivir en condiciones contrarias a su dignidad, desarrolla un auto-odio impuesto por el régimen discriminativo, social y político.

El Estado, por su inacción y su silencio vueltos complicidad, niega la posibilidad de desarrollo humano, pues no se ocupa de la situación, no diseña una planificación lingüística, no desarrolla prácticas inclusivas, no exige la atención en esta lengua a ciudadanos y ciudadanas ni hace uso normal de la lengua guaraní en sus comunicaciones con la ciudadanía.

La población monolingüe guaraní está desamparada de la protección estatal en lo que refiere a sus otros derechos fundamentales, debido a su desconocimiento del castellano, la lengua de la función pública por regla general. Si bien el derecho se halla explícitamente garantizado en la Constitución Nacional, la falta de reglamentación lleva a su inaplicación. No existe por ejemplo, legislación que exija como condición para ser funcionario público el dominio del guaraní, de este modo, la atención en lengua guaraní queda a la libre voluntad del funcionario de hacer uso de ella –si la entiende y la habla–; si no, la culpa siempre será de quien no sepa castellano. Resulta conmovedor y alarmante que la población monolingüe en guaraní sea la población perteneciente al sector de extrema pobreza, sin posibilidades de movilidad social, lejos de tener acceso a la

participación activa en la vida nacional en cualquier ámbito, sea social, cultural, político u otro.

En varias intervenciones públicas, personas responsables de entidades estatales se excusan ante el reclamo de la inacción, arguyendo la ausencia de una ley que reglamente el artículo 140 de la Constitución Nacional. O también se deslindan responsabilidades hacia la falta de unificación de la normativa, acusando a *"guaraniólogos"* de esta falla –quienes no quedan eximidos de responsabilidad– pero tampoco impulsa, fomenta y promueve un espacio necesario para esa definición.

A fines de 2005 la Comisión Nacional de Bilingüismo (CNB) presentó un anteproyecto de ley de lenguas al Parlamento Nacional. Al tiempo, individualidades e instituciones promotoras de la lengua guaraní se han reunido y redactado otro anteproyecto. Durante una serie de sesiones conjuntas entre la CNB, el taller de la Sociedad Civil moderado por el Viceministerio de Educación, se ha consensuado un único proyecto, el cual, finalmente en julio de este año fue entregado al presidente Nicanor Duarte, de manera que fuera presentado al Congreso Nacional como un proyecto del Ejecutivo. No obstante, hasta la fecha no se ha dado tal paso, así como tampoco se ha retirado el proyecto de la CNB, ni se ha avanzado en el estudio del mismo; lo cual demuestra el poco interés por normalizar el uso del guaraní en todos los ámbitos, y de reconocer la dignidad de sus hablantes.

■ *Las discriminaciones de las personas hablantes de guaraní en diversos ámbitos*

La legislación

Hasta la fecha, ninguna ley nacional ha sido promulgada en guaraní. Ningún documento oficial que afecte la vida cotidiana de la gente ha sido publicado en guaraní, por ningún medio. Hemos podido comprobar que el guaraní es de uso normal en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, en las deliberaciones y también en las conversaciones informales, sin embargo no es de uso normal en sus escritos.

Asimismo, las autoridades legislativas no han hecho esfuerzos para reglamentar por ley el artículo 140 de la Constitución Nacional, dando pie a argumentos que demuestran el poco interés del Estado en hacer caso a la norma constitucional, violando gravemente los derechos lingüísticos de millones de personas.

Siendo muchos de los parlamentarios y parlamentarias de lengua materna guaraní, ellos y ellas mismas están imbuidos e imbuidas de los prejuicios ideológicos en torno a la lengua guaraní, cultivados desde épocas coloniales y mantenidas y reforzadas con los sucesivos gobiernos pos independencia. Se sienten inseguros e inseguras por la falta del dominio de la escritura, puesto que nunca han sido alfabetizados ni alfabetizadas en su lengua y ello pone en duda las posibilidades reales que pudiera tener el guaraní para su empleo en todo ámbito.

Urge una ley de lenguas que dé cuenta de la realidad multilingüe del país, donde se establezcan claramente las políticas que han de seguirse en materia lingüística.

La administración de gobierno

El Estado paraguayo, en su relación con los ciudadanos, es discriminativo por regla general, pero esto se acentúa en relación a los hablantes de guaraní. El Estado no protege contra esta forma de discriminación, a pesar de la declaración constitucional; y hasta se puede burlar con impunidad ya que no hay restricciones legales al respecto. No existe una sola iniciativa estatal que demuestre apertura hacia la normalización de la actividad oficial también en lengua guaraní.

No se tienen datos de los ministerios en relación a la incorporación efectiva del guaraní en el desempeño de sus funciones sobre todo los de Agricultura y Ganadería; Salud Pública y Bienestar Social, del Interior y de Educación y Cultura, que, por razón de sus funciones están en contacto permanente con la población guaraní hablante.

El Estado, que se define como democrático, no puede desconocer a un segmento importante de su población, excluyéndolo de la participación ciudadana y del acceso al desarrollo, tal como ocurre hasta ahora con el 27% de ciudadanos y ciudadanas paraguayas guaraní hablantes.

Ningún Estado respetuoso de sus propias leyes y de los convenios firmados en el plano internacional sobre la protección de los derechos humanos, entre los cuales se hallan los derechos culturales y lingüísticos, puede dejar a la libre voluntad individual, la garantía constitucional. Se necesitan acciones contundentes y urgentes.

El Estado cuenta con datos relevantes sobre los cuales actuar en este sentido, datos que él mismo recoge y no lo emplea deliberadamente[6]; así lo demuestra esta composición lingüística del Paraguay:

> "El grupo lingüístico de paraguayos y paraguayas que hablan sólo el guaraní se caracteriza por ser predominantemente campesino y de escasa movilidad (un 79% vive en zonas rurales y un 63% se dedica a actividades agropecuarias, caza y pesca y un 71% residen en el mismo lugar en el que nació), muy joven (con 24,7 años de edad promedio), con la más alta tasa de fecundidad entre los grupos lingüísticos (4,4 hijos por mujer), con la más alta tasa de dependencia (2,2 personas que no trabajan en el hogar frente a las que sí trabajan) lo que revela problemas de subsistencia. Más de la mitad de los/as guaraní parlantes son pobres (53%) y 2 de cada 10 de ellos/as son pobres extremos, teniendo los peores niveles de ingreso después de los pueblos indígenas. En materia de acceso a la vivienda digna, los guaraní parlantes muestran con-

6 Melià, Bartomeu, *El estado del bilingüismo en el Estado paraguayo (2003 -2004)* en: *Derechos humanos en Paraguay 2004*. CODEHUPY, 2004, pp. 359ss.

diciones significativamente más precarias que el resto, y sólo mejores que las condiciones de vivienda digna de los pueblos indígenas. Entre los/as monolingües guaraní sólo un 35% tiene acceso al agua potable, un 12% cuenta con acceso al agua dentro de la vivienda, un 1% con servicios de desagüe cloacal, y altas tasas de hacinamiento (6,5 personas por hogar y 2,7 por dormitorio). En materia de educación, tienen un promedio de 4,4 años de estudio, un 13% de analfabetismo y 0% de esa población alcanzó la educación superior o universitaria, lo que ubica a esta población en una situación de rezago. Después de los pueblos indígenas, los guaraní parlantes tienen la más alta tasa de mortalidad de menores de cinco años. En el ranking de Desarrollo Humano del PNUD, la población paraguaya de habla guaraní se ubica entre los grupos 150 de desarrollo humano medio (IDH 0,707 ubicándose en el lugar 107) sólo superior al IDH de los pueblos indígenas y por debajo de la media del Paraguay (IDH 0,751 en el lugar 89)[7].

La administración de justicia

Un área de suma sensibilidad en materia de derechos lingüísticos violentados es la justicia. Si bien es cierto que, en los juicios orales, las personas involucradas pueden hacer declaraciones en guaraní, servidores y servidoras de la justicia no tienen competencia lingüística en guaraní, por lo que los juicios y cualquier proceso judicial en los que se encuentran hablantes de guaraní, se hallan a merced de la voluntad de servidores y servidoras de justicia. Las notificaciones, sentencias y resoluciones son redactadas y leídas en castellano únicamente.

Además, hay otros aspectos muy pocas veces analizados, como el uso del lenguaje escrito en castellano que, en reiterados casos se emplea para sobornar y estafar a quienes no saben castellano, no leen o no lo pueden entender por las redacciones técnicas jurídicas. Muchos casos no investigados, no documentados por ninguna institución son, por ejemplo, las estafas perpetradas por abogados inescrupulosos que, abusando de la ignorancia del idioma castellano y de la escritura, han saqueado de sus tierras y sus pocas pertenencias a campesinos y campesinas monolingües y aún hoy siguen haciendo uso de este mecanismo de obtención de riquezas a costa de un sector humillado en su dignidad humana hasta el ultraje.

No existe garantía de justicia cuando una persona es juzgada en lengua que no es la suya o que no domina.

Los medios de comunicación

El Estado carece de medios de prensa propios, excepto Radio Nacional que, a lo sumo, difunde música paraguaya en guaraní, sin ánimos de es-

7 Carrera, Carlos, *Diversidad cultural y desarrollo humano: una caracterización de los diversos grupos lingüístico-culturales del Paraguay.* PNUD, 2004.

tablecer, informar o respetar los derechos lingüísticos de las personas hablantes de guaraní, sino de hacer uso folklorista de la lengua.

En la prensa privada, especialmente en la escrita, sigue siendo casi nula la presencia del guaraní, a no ser textos escolares o usos coloquiales con claros fines sensacionalistas, finalmente, también discriminativos por ello mismo. Salvo rarísimas excepciones que podrían mencionarse como avances, como las transcripciones en guaraní de algunas frases del presidente durante su campaña política (véanse ABC Color, Última Hora, La Nación) o el empleo, de parte de algunas empresas con objeto de promoción comercial, no se hace uso regular del guaraní en la comunicación periodística.

Periodistas y propietarios de medios de comunicación insisten en argumentar que la población monolingüe guaraní no sabe leer en guaraní (lo cual es cierto, puesto que nunca fue alfabetizada en su lengua, pero tampoco lee en castellano, por las deficiencias del sistema educativo entre otras causas y que además este sector de la población no tiene acceso a los medios.

En la radio, los espacios en guaraní se limitan a programas de carácter folclórico y en horas dedicadas a personas adultas y en horas de baja audiencia, con lo cual se refuerza la idea de que esta lengua es cosa de viejos y viejas con nostalgia de un pasado remoto y no de la modernidad. Las programaciones radiales de debates, incorporan el guaraní casi anecdóticamente, o cuando los invitados o las invitadas son de lengua materna guaraní.

En los últimos años ha aumentado la incorporación del guaraní en programas televisivos, pero la mayoría lo hace en son de burla, con guiones poco serios, para la ociosidad y para lo chabacano, reforzando una idea bastante arraigada de que el guaraní “sólo sirve para las funciones bajas de la vida social”. En este tipo de programas, aparece siempre el guaraní ridiculizado, ideología negativa que impide la elevación del estatus lingüístico, pero por sobre todo, se torna en una forma de denigrar a las personas hablantes.

Si hay programas de carácter informativo, se los emite en horarios de baja frecuencia juvenil, destinados únicamente a la población campesina adulta, colaborando de esta manera a truncar el proceso de transmisión intergeneracional, de por sí iniciada por las familias, ante los acuciantes atropellos sufridos desde tiempos remotos.

La educación y las instituciones educativas

En materia de atención a los derechos lingüísticos de niños y niñas paraguayas, el sistema paraguayo de educación, desde la Reforma Educativa, ha diseñado un plan de Educación Bilingüe con modalidades diferenciadas según la lengua materna del educando, implementado desde 1994. Es decir, un modelo para niños y niñas hispanohablantes y otro para guaraní hablantes. Esta última modalidad fue aplicada en forma experimental en 118 escuelas seleccionadas por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Debido al entusiasmo generado en las escuelas, la experiencia

fue extendida a 480 centros de enseñanza de todo el país, cerca del año 2000; pero, al mismo tiempo, muchas de las escuelas que iniciaron el proceso, lo abandonaron, alegando principalmente falta de apoyo institucional de parte de las autoridades del MEC: falta de materiales didácticos, falta de capacitación suficiente a docentes, distanciamiento entre la lengua enseñada en la escuela y la lengua usada fuera de la escuela, falta de acompañamiento de una campaña de sensibilización a la sociedad en general sobre los resultados y beneficios que podrían traer la educación bilingüe bien abordada.

Por su lado, el MEC argumenta que esas limitaciones se debieron a la falta de financiación del proyecto, lo cual demuestra carencia de seriedad y de compromiso estatal para abordar un plan sin el sustento material necesario. Sin embargo, desde el 2000 en adelante, la reforma se modifica para dar inicio a otras modalidades de educación bilingüe, mediante un plan piloto en la Educación Escolar Básica y la inclusión del guaraní llega hasta el nivel medio. En el fondo, los planes pilotos demuestran poca seriedad, teniendo en cuenta cómo se encaran los procesos que, además, terminan atendiendo sólo grupos focales y dependiendo de las financiaciones externas.

Los resultados aún están por verse. Las discriminaciones siguen siendo bastante visibles y el bilingüismo resultante es el pasivo, favoreciendo siempre al sector dominante de la sociedad, el cual toma las decisiones del rumbo del devenir nacional.

Desde el punto de vista institucional, en muchas escuelas el monolingüismo guaraní de niños y niñas es visto por docentes y directivos como un problema que causa el fracaso escolar y el retraso del desarrollo del programa de estudios, considerando a niños y niñas como un estorbo en sus clases, demostrando actitudes discriminatorias abiertamente, aún hoy, después de 15 años de implementación de la reforma educativa. A esta altura, aún se escucha a docentes y directivos de instituciones educativas condenar la lengua guaraní como causante principal de fracaso escolar, de las dificultades de comprensión. Muchos siguen preguntándose por qué y para qué la inclusión del guaraní en el sistema educativo nacional, que ello sólo conducirá al pasado y no al futuro.

Declaraciones recientes de autoridades del MEC, refieren que la prioridad del sistema educativo es el castellano, con lo cual queda reflejado que no buscan el desarrollo humano de un amplio sector de la población monolingüe. La atención al analfabetismo funcional es casi nula y los diversos planes de alfabetización de adultos no contemplan la lengua guaraní, no al menos con la visión de equiparar el nivel de literalidad en ambas lenguas, en que se supone se imparten las clases.

Una de las estrategias necesarias para elevar el índice de desarrollo humano, es la educación, donde la lengua debe ser abordada en su múltiple dimensión de signo de identidad cultural, vehículo de cognición y medio de comunicación. De ahí la gran importancia que en este aspecto tiene el respeto de la lengua materna guaraní, por parte del sistema educativo na-

cional, ya que una gran mayoría de niños y niñas que anualmente ingresa al sistema es monolingüe y, cuando no, usan el guaraní con preferencia y fluidez sobre el castellano.

El acceso a la salud

Un ámbito donde se percibe grave violación de los derechos lingüísticos es el ámbito de las instalaciones de salud del país, en que la atención se realiza prioritariamente en castellano y donde la mayoría del personal de salud no habla guaraní; muchos no entienden siquiera, con lo cual se produce un corte en la comunicación con usuarios y usuarias del sistema de salud. Las actitudes son mucho más abiertamente discriminatorias hacia mujeres campesinas guaraní hablantes, quienes cuentan a modo de anécdotas tristes, historias de vejación sufridas en centros de salud a causa de la falta de conocimiento de la lengua guaraní por parte de los médicos, recurriéndose a menudo a la colaboración de personal bilingüe casualmente disponible.

■ *Recomendaciones*

El Estado como responsable de velar por el cumplimiento de todos los derechos de todos los paraguayos y todas las paraguayas, en relación a los derechos lingüísticos conculcados de monolingües y bilingües, que usan prioritariamente el guaraní en su comunicación cotidiana debería:

- Promulgar una ley donde se garanticen efectivamente estos derechos.
- Impulsar un plan de educación bilingüe que busque la realización plena de las personas, que parta de su lengua materna y sin que tenga que abandonarla.
- Publicar las leyes y otros documentos oficiales también en guaraní.
- Hacer lo más visible posible la presencia del guaraní en cartelería, rotulaciones, señalizaciones, etc.
- Alfabetizar en guaraní a la población adulta.
- Disponer cuotas de horarios obligatorios con políticas compensatorias en los medios de comunicación masivos.
- Garantizar la atención y servicios públicos también en guaraní.
- Fomentar espacios de diálogos tendientes a unificar la normativa del guaraní en todo el territorio nacional
- Hacer uso administrativo del guaraní en todas las dependencias oficiales.
- Velar por el respeto de los derechos de las personas a no ser discriminadas por su lengua.
- Impulsar la formación de docentes bilingües, sin cuya acción no se puede emprender ningún plan de educación bilingüe exitoso.

Ajustes que faltan para el cumplimiento de los derechos de trabajadores y trabajadoras

Roberto Villalba
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

El 2007 fue otro año en que no hubo acciones decidas del Estado para desarrollar una política laboral y de promoción del empleo que incorpore a jóvenes trabajadoras y trabajadores y atenúe la migración laboral forzada.

Introducción

Dar seguimiento al cumplimiento de los derechos de trabajadores y trabajadoras, al menos desde 1996, cuando se inicia la publicación del informe *Derechos Humanos en Paraguay*, conduce irremediablemente a la pregunta: ¿Qué avances hubieron en estos once años?; ¿se están cumpliendo los pactos y acuerdos en el marco de los derechos de trabajadores y trabajadoras?

Brevemente, se pretende señalar aquí, que en el campo del movimiento sindical se pudo constatar un crecimiento cuantitativo de los trabajadores organizados y trabajadoras organizadas, que pasó de 20.838[1] afiliados y afiliadas (antes de 1989) a 110.000 (año 1993, cuando el Centro de Documentación y Estudios, CDE, realizó el segundo y último censo sindical).

El crecimiento cualitativo, sin embargo, es bastante discutible, al menos si se lo mira desde el ángulo de la permanencia de algunos líderes que se mantienen en lugares de decisión en las centrales y, sobre todo, por la considerable división registrada; consecuencia de lucha de liderazgos. En el transcurso de estos años, el movimiento sindical paraguayo se fue parcelando, restando fuerza al reclamo de reivindicaciones de los trabajadores y trabajadoras organizados: de lo que fue la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), central oficialista, y el Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT) creado en 1985 como grupo de contestación a la política oficialista de la CPT, hoy Paraguay cuenta con, al menos, cinco centrales obreras: la Central General de Trabajadores (CGT); la Central Nacional de Trabajadores (CNT); la Central Unitaria de Trabajadores (CUT); Central Unitaria de Trabajadores - Auténtica (CUT-A); más una funcionando como movimiento con características de central denominada Central Sindical Clasista (CSC). Además se encuentra la Central Sindical de Trabajadores del Estado (CESITEP), no aceptada como central por varios líderes sindicales y que aglutina a funcionarios del Estado paraguayo.

En este cuadro de las organizaciones, cabe agregar que las cinco primeras citadas están embarcadas en un proceso de unificación y que se anuncian pasos previos antes de convertirse en una central obrera única. Este proceso, a su vez, es consecuencia del acuerdo entre la Organización Regional Interamericana de Trabajadores de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (ORIT-CIOSL) y la Central Latinoamericana de Trabajadores de la Confederación Mundial del Trabajo (CLAT-CMT) que han decidido conformar una sola central internacional, la Confederación Sindical Mundial (CSM)[2], para lo cual el 31 de octubre de 2006, ambas instituciones procedieron a su propia disolución.

Aun cuando la ley proscriba las actividades económicas de niños y niñas y establezca las condiciones para el trabajo decente de adolescentes, muchos de entre ellos y ellas precisan trabajar, incluso en condiciones desprotegidas, porque sus familias no cuentan con los ingresos suficientes para garantizar la supervivencia o la permanencia en el sistema edu-

1 Cfr. *Derechos Humanos en Paraguay 1996,* Serpaj-Py, editor, Asunción, 1996.
2 Cfr. Centro de Documentación y Estudios, Anuario Laboral 2006.

cativo, debido a las condiciones económicas a que es sometida la mayor parte de la población, por la falta de políticas públicas de producción y empleo. Principalmente quienes desempeñan trabajos en espacios públicos (calles, mercados y terminales de ómnibus) vienen organizándose para defender y exigir sus derechos, que perciben negados por el Estado y, muchas veces, denuncian situaciones de estigmatización y malos tratos por parte de sus funcionarios (sobre todo de la fuerza pública). En varias ciudades del país, se encuentran nucleaciones como las Organizaciones de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (ONAT) que cuentan con una articulación a escala nacional en la Coordinación Nacional de Organizaciones de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (CONAT).

Desde la acción del gobierno, se registran algunos avances (siempre comparando con los años de la dictadura) que se refieren sobre todo a la posibilidad de que trabajadores y trabajadoras puedan sindicalizarse, sin sufrir represiones policiales por el solo hecho de organizarse, aunque en muchos casos, persistan las persecuciones patronales. Otro hecho que puede incluirse como positivo, es la promulgación de un nuevo Código del Trabajo, ley 213/93, pero, al mismo tiempo, se puede decir que el gobierno (el actual y los anteriores) carece de una política laboral que respete el derecho de trabajadores y trabajadoras. Cerca 80.000 jóvenes que se suman año tras año a la fuerza laboral y no encuentran alternativas, el crecimiento sistemático de trabajadores y trabajadoras informales, la migración constante a países del MERCOSUR y, en los últimos años, a países europeos (España e Italia), son apenas algunos de los indicadores más resaltantes.

Además, con relación a los incumplimientos, se ha denunciado ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que un porcentaje importante de trabajadores paraguayos y trabajadoras paraguayas, realizan actividades laborales de entre 12 y 16 horas diarias, que solamente el 40% de quienes trabajan en relación de dependencia reciben el salario mínimo oficial y que sólo el 50% de quienes conforman el sector formal cuenta con el seguro social. Se han presentado denuncias, además, de que las patronales no respetan las estabilidades por maternidad[3], sindical, ni por los diez años de labor[4].

■ *Marco legal*

La Constitución Nacional en el Capítulo VIII, reconoce el derecho al trabajo, seguridad social y libertad sindical tanto de trabajadores públicos como privados (artículos 86 al 106)[5], entre otros. La normativa internacional se configura principalmente a partir del Pacto Internacional de Derechos

3 El caso que mejor ejemplifica esta violación es el despido de una dirigente sindical bancaria, con nueve años de antigüedad y en estado de gravidez. El hecho atenta directamente contra el art. 89 de la Constitución Nacional, y los art. 128 a 136 del Código del Trabajo (Sección II Del Trabajo de las Mujeres).

4 Diario Abc Color, 13 de junio de 2007, p. 12.

5 Derecho al trabajo en forma lícita, libremente escogido y en condiciones dignas y justas (art. 86). El Estado también se compromete a promover políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional (art. 87) y la no discriminación (art. 88). Se reconoce el especial acceso de mujeres y menores de edad al trabajo (art. 89 y 90), el límite de las jornadas laborales y el descanso, la retribución, estabilidad e indem-

Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 6 al 9), los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) –que constituyen una base sólida en el reconocimiento de estos derechos– y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, art. 6 al 9), siendo imperativo considerar los nexos que los ligan a otros instrumentos, así como los que derivan, por ejemplo, de la Convención sobre Eliminación de Todas Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, así como las Declaraciones.

El Código del Trabajo (Ley 213/93) establece las normas que regulan las relaciones entre trabajadores y empleadores, conteniendo el mínimo de garantías y derechos en beneficio de quienes venden su fuerza de trabajo. En forma específica reglamenta el trabajo rural, doméstico y de las mujeres. Solamente en el caso del empleo doméstico, se registra una normativa claramente discriminatoria. El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 1680/01) dispone la protección a trabajadores y trabajadoras adolescentes (art. 52 al 69). Incluso el Código Penal establece disposiciones relativas a las relaciones laborales. Por ejemplo, al tipificar el "acoso sexual" como aquel que se produce en contra de una persona abusando de la autoridad o influencia.

En el presente artículo se dará énfasis a los derechos sindicales, reconocidos en el artículo 96 de la Constitución, en el artículo 8, inc. 1 del PIDESC, en el Convenio 98 de la OIT sobre el Derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva y el Convenio 87 de la OIT sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho a la Sindicación. El Código del Trabajo regula las condiciones para la conformación de la organización de trabajadores y trabajadoras y el funcionamiento de los organismos sindicales (art. 283 al 324) y la Ley 1626/00 de los derechos y obligaciones de funcionarios y funcionarias; reconociéndoles el derecho a organizarse en sindicatos sin necesidad de autorización previa (capítulo XVI).

A pesar de esta amplia gama de derechos reconocidos, gran parte de sus titulares desconocen su existencia y puede afirmarse que esta situación es un problema particular, que debería formar parte de una campaña de información a todos los y las integrantes de las organizaciones y, sobre todo, a quienes no están organizados. La existencia de leyes o normativas no necesariamente hace que las autoridades las cumplan o las hagan cumplir; varias de las denuncias justamente apuntan que inclusive en el propio seno de quienes deben impartir justicia, existen escollos o problemas en su implementación.

■ *Casos*

Desde el inicio de la publicación del informe *Derechos Humanos en Paraguay* se ha señalado como causa de los principales inconvenientes, a

nización, entre otros. El derecho del sector trabajador a organizarse en sindicatos queda reconocido en el artículo 96 y el derecho a la huelga y al paro (art. 98).

los problemas relacionados con el salario (mejoras y reajustes), falta o incumplimiento de los contratos colectivos, la seguridad social; la libertad sindical y la persecución política; las denuncias están presentadas contra las empresas privadas y instituciones publicas y fueron además causales de la mayoría de las manifestaciones y huelgas en el sector.

La particularidad de los hechos que se publican en este informe, se vinculan con el momento político en que se dieron y se están dando: periodo de elecciones generales.

Los meses previos y luego de las elecciones, sean estas municipales o generales, tienen marcado tinte político partidario. En este sentido, las elecciones internas del partido oficialista, en vista a las elecciones presidenciales, ya han generado amenazas y despidos en las instituciones públicas (municipalidades, gobernaciones, ministerios, etc.); además, se comenta informalmente que *"los funcionarios que no apoyan a la dupla presidencial Blanca Ovelar y Carlos Santacruz"*[6] formaran parte de los que dejen de prestar servicios para instituciones del Estado.

Se debe aclarar que los conflictos planteados tienen varias facetas; es decir, la reivindicación salarial está estrechamente relacionada a la firma del contrato colectivo de trabajo y éstos, los contratos, a su vez pueden estar relacionados a despidos.

El salario y el costo de vida

El desfase entre el salario mínimo oficial y el costo de vida, como causa de conflicto social, es una de las constantes que pueden encontrarse señaladas desde el primer número publicado de *Derechos Humanos en Paraguay* y, de hecho, es muy anterior a éstos.

Nuevamente, gran parte de las protestas a nivel nacional, tiene como origen esta situación, tanto en el sector público como en el privado. Las organizaciones de trabajadores y trabajadoras que realizan estudios económicos, expresan que existe una pérdida en el valor del salario mínimo de alrededor del 30%. Éste es el principal argumento para solicitar un reajuste salarial de entre 25 y 30%.

Las organizaciones de docentes, como la Federación de Educadores del Paraguay (FEP), han realizado una prolongada huelga reclamando un reajuste del 25%[7] para todo el gremio, sobre la base de la pérdida del poder adquisitivo de sus salarios, sin embargo la ministra de Educación expresó que la petición es inviable. Mientras, funcionarios y funcionarias del Ministerio de Hacienda también plantearon sus reivindicaciones por una mejora salarial; la petición corrió igual suerte que el anterior caso[8].

En el sector privado, no pagar los salarios o el retaceo a la firma del contrato colectivo está orientado a debilitar la organización sindical; esto es lo que se desprende de los conflictos que surgieron entre la patronal de

6 Diario Abc Color, 12 de julio de 2007, p. 6.

7 Un maestro de grado percibe un salario nominal de G. 980 000 (208 Dls. USA) por turno que, con los descuentos compulsivos, quedan en 769 000 G. (163 Dls USA)

8 Diario Abc del 23 de junio de 2007, p.15.

la empresa de seguridad Yaguar SRL y los obreros de la firma. La versión que la patronal hizo circular como rumor, es que los trabajadores no asociados cobrarían periódicamente sin problemas, al mismo tiempo se presionó a los que estaban afiliados al sindicato a que abandonen el gremio[9].

En el Banco de Brasil, se instaló el conflicto por similares causas. Una petición de reivindicación salarial (marzo 2007) negada por la patronal llevo a un conflicto que terminó en huelga de trabajadores/as; en una mesa tripartita (sindicato, patronal, Estado-Ministerio de Justicia y Trabajo) se llegó a acuerdos, sin embargo, el banco no acató los mismos y tomó represalias. En el mes de septiembre se despidió a un sindicalista y en octubre a una trabajadora con estabilidad sindical.

Persecución sindical

En este punto se presenta un caso tipificado como violación de los instrumentos internacionales y nacionales: Eduardo Buongermini, trabajador de la multinacional Esso Standard Paraguay, fue despedido de la empresa (año 2002) a pesar de contar con la estabilidad laboral (10 años de antigüedad) y a pesar de que el caso contó con cinco sentencias favorables a la reposición y cobro de salarios, con resolución favorable de la Corte Suprema de Justicia. Un grupo de sindicatos y federaciones y las cinco centrales obreras, apoyaron el derecho del trabajador despedido, aparte de manifestar que éste se constituye en un claro ejemplo de cómo se maneja la justicia paraguaya y que el hecho sienta un precedente peligroso para el derecho de los trabajadores y las trabajadoras.

Ante las violaciones cometidas (contra la Constitución, el Código del Trabajo y el Convenio 87 de la OIT) resolvieron recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[10]. El despido se efectivizo en el año 2002 y continua sin resolverse en el transcurso del año 2007.

Otra situación de persecución sindical, fue constatada por la organización obrera de alcance mundial Union Network International (UNI) luego de la denuncia presentada por trabajadores y trabajadoras de la Papelera Central (ex Cartones Yaguarete SA) en Villeta. La UNI urgió al Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social a dar una pronta solución a las violaciones laborales a las que son sometidas las personas trabajadoras. En la empresa fueron despedidos 22 obreros sindicalizados y, mediante una orden judicial, fueron repuestos 13. La UNI cuestionó a la vice ministra del Trabajo, Judith Romero, el hecho que ella misma haya constatado las violaciones, en una inspección realizada por el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), y no haya intervenido dando a los obreros una solución definitiva.

Igualmente, trabajadores y trabajadoras del Touring y Automóvil Club Paraguayo (Tacpy) denunciaron el despido de cinco empleados, dos de los

9 Diario Abc, 12 de marzo de 2007, p. 23.

10 CODEHUPY. *Derechos Humanos en Paraguay 2006*, Asunción, 2006, p.330; Diario Última Hora del 26 de enero de 2007, p. 25; y del 27 de enero de 2007, p. 24

cuales cuentan con estabilidad sindical. Además denunciaron persecución sindical y negativa para firmar el contrato colectivo de trabajo[11].

Amenazas de despidos con causales político-partidarias

El 2007 tiene la característica de ser año preparatorio de elecciones y, en este marco, los conflictos afloran con marcado tinte político partidario: las adhesiones clientelares toman parte en la ubicación en puestos de trabajo en las instituciones públicas, siendo el sector docente, uno de los más afectados. Anunciando acciones, y como prevención ante las presiones, la Asociación de Educadores del Este (AEDE) sostiene que no permitirá que ningún trabajador del área sea convertido en operador político de la dupla presidencial del oficialismo colorado bajo presiones y amenazas, según un comunicado lanzado en la capital paranaense[12].

Conclusiones

En el campo del respeto a los derechos de trabajadores y trabajadoras, las violaciones son repetitivas: año tras año, se denuncian atentados contra la libertad de organización, las patronales, con varios casos en que no permiten la organización, cuentan con una llamativa falta de atención de los órganos del Estado, encargados de hacer cumplir las leyes.

El despido por intentar crear una organización, el despido de las mujeres embarazadas, el despido en las proximidades del cumplimiento de la antigüedad que brinda mayor estabilidad laboral, las dificultades para la firma de contratos colectivos de trabajo, las persecuciones a funcionarios y funcionarias de instituciones públicas por causas políticas, forman parte del conjunto de persecuciones más llamativas.

Recomendaciones

Ante lo anteriormente expuesto, se recomienda:

- Instalar mecanismos para hacer conocer a trabajadores y trabajadoras sus derechos, los instrumentos que los protegen y los mecanismos administrativos y judiciales a que pueden recurrir para exigir su cumplimiento.
- Promover el cumplimiento de las leyes laborales desde las instituciones encargadas
- Promover el derecho a contar con un contrato colectivo de trabajo.
- Contar con mecanismos que favorezcan un salario acorde con el costo de vida.
- Desarrollar una política laboral y de promoción del empleo que incorpore a jóvenes trabajadores y trabajadoras.

11 Diario Abc, del 21 de julio de 2007, p.33.
12 Diario Abc del 22 de junio de 2007, p.7

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Nacional (1992) Edición bilingüe. Decidamos, Asunción, 1999.

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Ley4/92).

Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (Ley 1040/97).

Convención sobre Eliminación de Todas Formas de Discriminación Contra la Mujer.

(Ley 1215/90) y el protocolo facultativo (Ley 1683/01).

Declaración universal de Derechos Humanos, 1948.

CODEHUPY. Derechos Humanos en Paraguay 1996. Serpaj, Asunción, 1996.

El lento proceso hacia una vivienda

Ricardo Canese
Comité de Iglesias para Ayuda de Emergencias (CIPAE)

El acceso a la vivienda digna, no constituye la propiedad o el usufructo de un espacio físico simplemente, ello, es – por sobre todo – el fundamento del bienestar de la familia y la sociedad, pues se proyecta en condiciones de salud, educación y modo de vida adecuado a las necesidades de la persona. En este sentido, en Paraguay se viene desarrollando un proceso con sus luces y sombras, en el que inciden no pocos aspectos que obstaculizan una realización más plena de este derecho.

■ *Introducción*

En el informe del presente año, son expuestos, primeramente, los avances dentro de proceso legislativo, tendientes a la sanción de una ley que reglamente el artículo constitucional, que se inscribe como un progreso en la satisfacción plena y efectiva de este fundamental derecho, pero también se destacan las críticas a este proceso; pasándose luego a describir la situación general de la vivienda en Paraguay y presentar las medidas estatales para poner en práctica el derecho a la vivienda.

■ *Marco legal*

El derecho a la vivienda es consagrado en la Constitución Nacional paraguaya, en el artículo 100, al disponer: *"Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna"*, en concordancia con instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual dispone la obligación estatal en reconocer *"el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso (…)vivienda (adecuada)"* (art. 11 párr. 1), entendiéndose ésta como *"la disponibilidad de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable"*[1].

Es prioritario que el Estado asuma responsablemente la satisfacción de este derecho, garantizando un hogar digno a grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, a los que debe prestar especial consideración, atendiéndolos eficaz e inmediatamente, considerando, de manera especial, a las necesidades de las mujeres, en particular de las jefas de hogar en situación de pobreza, atendiendo tanto a la desigualdad histórica que afecta las condiciones de vida de las mujeres, como a las responsabilidades asignadas en la división sexual del trabajo, específicamente las referidas a las funciones de reproducción de la vida y el cuidado de la familia (niñas, niños, adultos mayores).

■ *Diagnóstico*

La Cámara de Diputados, ha dado media sanción al Proyecto de Ley de la Secretaría Nacional de la Vivienda y del Hábitat (SENAVITAT), la que incorpora la reglamentación del artículo 100 de la Constitución Nacional: este es un hecho indudablemente positivo –constituye el primer intento de reglamentar este artículo constitucional–, aún cuando está limitado por el enfoque del citado anteproyecto de Ley.

Entre las principales críticas al mismo se encuentran que: 1) no prevé fondos para el subsidio o la construcción de viviendas de interés social, sino que lo hace a través de otro proyecto de ley, aún no tratado en el pleno de la Cámara de Diputados, denominado Fondo para la Vivienda de Interés Social (FONAVIS), centrado en el otorgamiento de subsidios; 2) no prevé

1 Comisión de Asentamientos Humanos: *Estrategia Mundial de Vivienda hasta el 2000*, párr. 5.

una cartera de tierra urbana y suburbana para la vivienda, y 3) posee un enfoque poco participativo[2].

La Ley que crearía la SENAVITAT podrá dar continuidad al Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), cuyo funcionamiento resulta difícil, dada la vigencia de la ley de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), que establece la extinción del CONAVI. Cabe señalar la necesidad de revisar el mencionado Proyecto de Ley desde una perspectiva de los derechos de las mujeres, dado que si bien no se puede hablar de que los planes y programas de la vivienda vigentes hayan incorporado las necesidades de las mujeres, el CONAVI ha incluido una medida de acción positiva al priorizar en sus acciones a las mujeres jefas de hogar.

El proyecto de Ley que crea el FONAVIS prevé que se otorgue, vía presupuesto, un 0,1% del producto interno bruto (PIB) al subsidio de viviendas de interés social, es decir, aproximadamente diez millones de dólares; cantidad relativamente limitada y orientada al subsidio habitacional, de tal forma a facilitar que las empresas constructoras construyan viviendas de interés social[3].

Por otra parte, la Ley 2329/03 *"Que Crea el Fondo para las Viviendas Cooperativas"*, promulgada en diciembre de 2003, avanzó muy lentamente en su reglamentación. El borrador de decreto fue aprobado por el Ministerio de Hacienda, por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, por el Instituto de Cooperativismo y por el CONAVI, pero aún no fue promulgado.

En cuanto a la **utilización y distribución de tierras,** la situación está crítica como en años anteriores: no hay una ley de ordenamiento territorial y en la propuesta de la ley de la SENAVITAT no se prevén atribuciones claras para esta nueva secretaría en este sentido. El monopolio inmobiliario privado sigue ofertando terrenos a precios elevados, sin control ni límite alguno. La nueva postergación en la implementación del impuesto a la renta personal (IRP), que exige la declaración jurada de activos (entre ellos, las tierras urbanas), es un nuevo obstáculo a una utilización más racional del suelo urbano y suburbano.

En cuanto a leyes relativas a las normas de construcción, no hubo cambios significativos. Tampoco ha habido cambios en la legislación concernientes a los derechos de inquilinos e inquilinas, quienes siguen sujetos al capricho de los propietarios y de los negocios de administraciones inmobiliarias.

Asimismo, no hay cambios en cuanto a la legislación relativa a quienes viven en una **ocupación**, por lo que siguen éstos en la incertidumbre jurídica. Si bien se aprobaron varias expropiaciones de ocupaciones antiguas del suelo urbano, respecto a lo cual las organizaciones de los "sin techo" deben movilizarse frecuentemente, para obtener los fondos requeridos. Uno de los pocos aspectos positivos, es que sigue vigente la ley de usu-

2 Cf. Proyecto de Ley que crea la Secretaría Nacional de la Vivienda y del Hábitat (SENAVITAT).

3 Comisión de Población y Vivienda de la Cámara de Diputados: Dictamen que propone la aprobación del proyecto de ley que crea el Fondo para la Vivienda de Interés Social (FONAVIS), sancionada por la Cámara de Diputados el día 8 de noviembre de 2007.

capión que permite que, en el plazo de 20 años, quien ocupa un terreno privado pueda ser propietario o propietaria del terreno, si bien esto se aplica tan sólo a terrenos privados y no a los públicos.

2. Descripción de la situación general de la vivienda en Paraguay

En forma paralela a estos cambios del marco jurídico, en 2007, continuó la política de ofrecer viviendas populares, tanto a través del CONAVI – único ente público con atribuciones al efecto- como de la Secretaría de Acción Social (SAS), a partir de donaciones de Taiwán, particularmente para asentamientos populares. Estas donaciones ingresan a través de la Ley del Presupuesto. En reciente visita del presidente de la República a Taiwán, se informó que estas donaciones llegarían a unos 4 millones de dólares mensuales, para viviendas de interés social hasta diciembre de 2008. Una de las críticas hechas a estos fondos, es que la construcción de viviendas se realiza aceleradamente (3 meses), porque tales son las condiciones exigidas por Taiwán. Así, la participación de las familias beneficiarias es mínima, lo que no crea sentido de apropiación de la vivienda. La calidad de vida en los barrios así construidos es deplorable, tal como lo reconocen, extraoficialmente, los mismos entes encargados (CONAVI, SAS)[4].

Si bien no hay datos actualizados luego del Censo 2002, cabe estimar que, por el aumento de la migración campo-ciudad, la desocupación y la pobreza, el déficit habitacional – que era de 55,7% del total, medido en 2002 – podría haber aumentado en términos porcentuales. Aún si se mantuviera en el mismo orden, en 2007, el déficit habitacional llegaría a 3.412.000 personas, o bien 787.000 familias/viviendas[5].

El déficit puede ser clasificado de la siguiente forma:

- **a. 16,3% (230 000 viviendas) es materialmente deficitario.** De éstas vivienda, el 8,3% (117.000) presentan hacinamiento y un índice sanitario deficitario (es el déficit habitacional más agudo) y el 8,0% (113.000) presenta una de las dos últimas falencias (hacinamiento o deficiencia sanitaria, a más de ser materialmente deficitarias).
- **b. 20,8% (294 000 viviendas) es de calidad regular.** En este grupo, están las que presentan, en forma simultánea, deficiencias sanitarias y hacinamiento (106.000 viviendas) y, en cambio, el 13,0% (176.000 viviendas), presenta una de estas falencias (hacinamiento o deficiencia sanitaria), pero no en forma simultánea.
- **c. 18,6% (2063 000 viviendas) lo constituyen viviendas de buena calidad**, pero presentan falencias simultáneas de hacinamiento y deficiencias sanitarias (6,2%, 87.000 viviendas), o una de ellas (hacinamiento o deficiencias sanitarias, 12,4%, 175.000 viviendas).

4 Entrevistas personales informales realizadas por el autor.

5 Cf. Bogado, Daniel. *Situación habitacional en Paraguay. Condiciones de habitabilidad, hacinamiento y déficit habitacional*. Asunción, 2007 y Dirección General de Estadísticas y Censos. *Censo 2002*. Edición Digital 2005. Se admite que en el 2007 habría una población de 6.132.000 habitantes, por lo que el 55,7% sería igual a 3.415.000 habitantes; o bien, si se admiten 4,33 habitantes/familia (como resulta el promedio del Censo 2002), el déficit total habitacional llega a la cantidad de 787.000 familias/viviendas.

Otros aspectos importantes que hacen al déficit habitacional son:

- 1. El 71,1 % de la población vive en casas de material y el 0,4% en departamentos, en tanto que el 22,7% (321.000) en ranchos; 3,8% (54.000) de las familias reside en piezas o inquilinatos y un 0,4% (6.000) en viviendas precarias (cifra que sería, en verdad, mucho mayor a lo que se registra), según el Censo 2002.
- 2. De acuerdo con el índice de saneamiento, en cambio, más del 50% (707.000) de las viviendas del país es deficitaria.
- 3. Se considera que existe hacinamiento cuando hay tres o más personas por dormitorio, situación que llega a 22,4% (317.000) de las viviendas del país.
- 4. Otro hecho importante a resaltar es el dominio o situación legal de las familias en relación a su vivienda. El 76,1 % vive en casa propia, lo que es un elevado porcentaje en comparación con otros países. El 11,3% (164 000) es inquilino o inquilina y el 11,1 % (157.000) tiene una vivienda cedida. El 1,5% restante corresponde a otras modalidades de tenencia.

También son relevantes los datos en cuanto a los servicios públicos con que cuenta cada vivienda. Una vivienda adecuada, debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los sujetos del derecho a una vivienda adecuada, deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia[6]. El acceso a estas condiciones de la vivienda y el hábitat, tienen estrecha vinculación con las necesidades de las mujeres, por lo que deben estar contempladas en la normativa actualmente en discusión, así como en las disposiciones para el posterior desarrollo institucional.

En 2007, según la Encuesta de Hogares, más del 40% de las viviendas (565.000) carecía de agua potable o de un aceptable sistema de tratamiento de excretas. Asimismo, más del 40% de las viviendas (565.000) utilizaba cocina con un combustible inadecuado e insalubre (leña o carbón) y más del 60% (848.000) carecía de un adecuado sistema de recolección de residuos sólidos. El servicio de energía eléctrica, en cambio, llegaba a la inmensa mayoría de la población (el 92%, que va en aumento). Menos de un 8% (113.000 familias) carece aún del servicio eléctrico.

El número de familias que vive en asentamientos “ilegales” es también difícil de medir, por la definición misma del concepto. En Asunción, se estima en forma bastante precisa que el 15% de la población (75.000 personas) vive en áreas inundables y un 5% (25.000 personas), en “salamancas” (cañadones profundos) u otras zonas de riesgo, en plazas y calles

6 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General Nº 4., *El derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991), párr. 8

ocupadas. En el Departamento Central, que rodea a Asunción, se estima igual porcentaje (20%) de viviendas, con tenencia irregular (unas 300.000 familias).

Se carece de datos sobre la cantidad de personas expulsadas de su vivienda, como por ejemplo en los casos de desalojos por no pagar el alquiler o por ocupación de terrenos. En tal sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, advierte que: "*Aunque algunos desalojos pueden ser justificables*, (…) *las autoridades competentes deberán garantizar que los desalojos se lleven a cabo de manera permitida por una legislación compatible con el Pacto y que las personas afectadas dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados*", como así también "*con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad*"[7]. Pero no existen estadísticas especializadas ni confiables que puedan mostrar las diferentes dimensiones de esta problemática, como diferencias por sexo, grupos de edad, condición socioeconómica u otras variables relevantes para un mejor conocimiento de esta temática.

De este modo, se están contrariando expresamente las directrices generales revisadas en materia de presentación de informes adoptadas por el Comité (E/C.12/1991/1), en las que destacan la necesidad de "*proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de* (la) *sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda*". Incluyen, en particular, las personas sin hogar y sus familias, las alojadas inadecuadamente y las que no tienen acceso a instalaciones básicas, las que viven en asentamientos "ilegales", las que están sujetas a desahucios forzados y los grupos de bajos ingresos[8]

■ *Medidas adoptadas para poner en práctica el derecho a la vivienda*

En el 2007, se han concretado varias alternativas para que el derecho a la vivienda sea accesible, si bien en forma muy limitada en el caso de las familias de escasos recursos. Las principales iniciativas puestas en práctica son: la operación de la banca de segundo piso; la construcción de viviendas gratuitas en base a la donación de Taiwán; la obtención de fondos estructurales del MERCOSUR para viviendas; los pequeños créditos para sectores de clase media; el programa de regularización de asentamientos urbanos y la incidencia del movimiento cooperativo para la vivienda en el Presupuesto General de Gastos de la Nación y la culminación de las construcciones de viviendas por parte de Yacyretá. Por su lado, se han paralizado las acciones de mejoramiento de las condiciones de la vivienda en el Proyecto Franja Costera en Asunción.

7 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General Nº 7. El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos. (16º período de sesiones, 1997), U.N. Doc. E/1999/22, anexo IV (1997); párrs. 11 y 14

8 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, O. G. Nº 4., Op. Cit. párr. 13

I. Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)

Varios bancos, financieras y cooperativas, comenzaron a operar con fondos de la Banca de Segundo Piso (la AFD), otorgando créditos para viviendas hasta en 20 años. En la totalidad de los casos se trata, sin embargo, para la clase media-alta. Así, se exige, por ejemplo, un nivel de diez salarios mínimos de ingreso bruto, o más. Vale decir, la AFD ha contribuido al negocio inmobiliario y no a la vigencia del derecho humano para la vivienda digna. La población pobre sigue sin poder acceder a una vivienda digna y la creación de la AFD ha sido un nuevo engaño.

2. Las donaciones de Taiwán

La construcción de viviendas populares en barrios de extrema pobreza, tanto a través del CONAVI como de la SAS, ha continuado en 2007; y se anuncian nuevas donaciones hasta diciembre de 2008. Las cantidades han sido de unas 1.000 viviendas por año por entidad. Siguen siendo cifras muy inferiores al aumento del déficit habitacional (de más de 15.000 viviendas por año). Son planes con poca participación de pobladores y pobladoras, en los que se crea poca o ninguna capacidad de autogestión ni conciencia de comunidad. Las viviendas son pequeñas y muchas veces de deficiente calidad. Los fondos no son retornables. El beneficio social es escaso. Lo más criticable es que no se busca generar capacidades ni sustentabilidad, por lo que en poco tiempo los beneficiarios vuelven a su situación de precariedad (luego de vender su "derechera")[9], incluso en condiciones peores.

3. Los fondos estructurales del Mercosur

El CONAVI ha planteado la utilización de los fondos para la convergencia estructural del MERCOSUR (FOCEM), lo que fue aprobado en primera instancia, aunque, a la hora de elaborar este informe, aún no había avanzado en cuanto a su ejecución, que se encontraba muy demorada. De implementarse en forma adecuada, sería una posibilidad de reducir el déficit habitacional, aunque limitadamente.[10]

De aplicarse el FOCEM tal como se ha planteado, ¿qué impacto tendría para solucionar el déficit habitacional?

4. Fondos para clase media

El CONAVI, a través de diversos programas (vivienda en lote propio, préstamos) financia la construcción de viviendas para clase media en cantidades limitadas. Esta construcción de vivienda es financiada con la recuperación de préstamos anteriores.

9 *Nota del equipo editor*: usualmente se llama derechera, a la posesión que obtienen los beneficiarios de las tierras públicas destinadas a la reforma agraria, antes que obtengan la titulación de los lotes (derecho a la ocupación). De ahí la denominación de derechera que no otorga el derecho de transferencia dado que las tierras destinadas a las reforma agraria son inenajenables e inembargables hasta los cinco años después del pago y de la titulación correspondiente.

10 Los fondos previstos son de US$ 15 millones, los que permitirían construir 1.000 viviendas.

5. Programas de regularización de asentamientos urbanos

Tanto la SAS como el CONAVI propician la regularización de los asentamientos urbanos producto de ocupaciones, consiguiéndose rubros del Presupuesto General de la Nación para la compra de tierras. Normalmente, el movimiento de los sin techo debe presionar para conseguir que se apruebe y ejecute el rubro pertinente. Cada año se regulariza una cantidad de unas 2.000 familias, una cifra insuficiente en relación a las necesidades (son más de 100.000 las familias que ocupan tierras urbanas en todo el país).

6. Cooperativas de vivienda

Por otra parte, las cooperativas de vivienda, con su propia gestión, han conseguido incluir en los presupuestos 2006, 2007 y 2008 cantidades relativamente significativas para la construcción de viviendas (entre 8.700 y 6.500 millones de guaraníes cada año), lo que da aproximadamente para la construcción de 200 viviendas anuales.

7. Plan de viviendas de la Entidad Binacional Yacyretá (EBY)

Tiene en proceso de construcción 3.000 viviendas, algunas de ellas ya terminadas, otras en construcción y otras ya adjudicadas a empresas constructoras. Para el 2008, la totalidad de estas viviendas estaría terminada. Estas viviendas beneficiarán-a las familias afectadas por el embalse de Yacyretá, que se elevaría a su cota o altura definitiva a fines del 2008.

8. El Proyecto Franja Costera

El proyecto de mejoramiento de viviendas que planteó en un momento la Municipalidad de Asunción, a través del Proyecto de la Franja Costera (que beneficiaría a 15.000 familias) quedó enteramente paralizado. Actualmente, la Municipalidad habla de la construcción de una avenida costanera, sin plantearse mejorar las viviendas de los pobladores.

■ *Conclusiones y recomendaciones*

En resumen, se ven varias iniciativas en cuanto a la vivienda, sin un órgano rector que conduzca una política de mejoramiento del hábitat popular. Tal órgano rector está hoy planteado (la SENAVITAT), lo cual es un avance que, en todo caso, debe verse cómo funcionará.

Para que el derecho a la vivienda digna sea una realidad, son obligación del Estado:

- *Trabajar en crear conciencia de que la vivienda es uno de los derechos humanos más trascendentes*, fundamento de otros derechos, como la salud y educación. Este derecho también interactúa con diferentes ámbitos del derecho a la igualdad de las mujeres, particularmente con lo establecido en los artículos. 2 y 3 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC). Se debe crear conciencia no sólo de la importancia de la vivienda digna, sino de un hábitat digno (barrio con servicios), sin el cual una educación de calidad y una salud comunitaria son imposibles.

- *Apoyar las propuestas autogestionarias y participativas*, con activa participación de la mujer, que no sólo vuelven más accesible una vivienda digna, sino que construyen comunidad y capacidades.
- *Reglamentar la Ley 2329/03, que crea el fondo para cooperativas de vivienda.*
- *Reforzar el rol del Estado, tanto para la obtención de fondos como de un adecuado marco jurídico.* En ese sentido, la creación de la SENAVITAT con fondos, tierra, atribuciones sobre el uso de la tierra, con criterios participativo y de igualdad de género, es fundamental. Para que existan fondos suficientes, debe aprobarse también la Ley del FONAVIS, potenciando las soluciones participativas y asociativas que crean capital social.
- Crear un sistema de registro y estadísticas confiable sobre la situación de la vivienda y el hábitat, con información desagregada por sexo, grupos de edad, condición socioeconómica, localización geográfica y otra diferenciación pertinente.
- *Hacer más estrictos los controles del uso de fondos, tanto del Estado como de la sociedad civil.* Se deben privilegiar las soluciones participativas y cogestionarias, en las que toman parte activamente beneficiarios y beneficiarias (agrupados en una cooperativa o comisión vecinal), las ONG y el Estado, con total transparencia y con fuerte supervisión de la Contraloría General de la República, por una parte, y de entes como la Contraloría Ciudadana, por otro lado.

BIBLIOGRAFÍA

Bogado, Daniel: *Situación habitacional en Paraguay. Condiciones de habitabilidad, hacinamiento y déficit habitacional***.** Asunción, 2007

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General Nº 7. *El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzos*os. (16º período de sesiones, 1997), U.N. Doc. E/1999/22, anexo IV. 1997.

Observación General Nº 4., *El derecho a una vivienda adecuada.* (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23. 1991

Constitución Nacional. 1992

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. *Censo 2002*. Edición Digital 2005.

Problemáticas de derechos humanos de paraguayos y paraguayas migrantes

Jaquelina Ortega
BASE Investigaciones Sociales

La migración campo-ciudad, así como la emigración al exterior, se han acrecentado considerablemente en los últimos años por causas vinculadas al modelo económico. En general, los derechos de las personas migrantes, especialmente los económicos, sociales y culturales, se encontraban menoscabados en sus lugares de origen.

■ *Marco legal*

Al analizar la migración desde una perspectiva de derechos humanos, se nota que tanto en las causas que producen migraciones, en las consecuencias que las mismas generan, así como en las condiciones de vida de las personas migrantes, existen numerosos derechos que pueden verse afectados.

En la migración por motivos económicos, tanto interna como externa, varios derechos podrían verse lesionados en el lugar de origen o partida: el derecho a la calidad de vida, al trabajo a ser realizado en condiciones dignas y justas, a la salud, a la educación, a la seguridad social y a la vivienda, así como otros derechos básicos garantizados constitucionalmente (art. 6, 86, 68, 73, 95,100). A su vez, en la emigración rural la imposibilidad de ejercicio de los mismos, estaría vinculada al incumplimiento de las disposiciones relativas a la reforma agraria y el desarrollo rural, prescritas en la CN de 1992 (art. 114 al 116)

La condición de migrante podría exponer a las personas a situaciones de discriminación, sobre todo por razones de origen nacional, origen étnico e idioma, lo que se traduciría en el menoscabo de diversos derechos, especialmente el derecho al trabajo digno; lo que es violatorio de los artículos constitucionales que consagran el derecho a la igualdad y la no discriminación (art. 46, 44, 48)

Con relación a instrumentos internacionales específicos, la Cámara de Senadores aprobó dos proyectos de alto interés en materia migratoria, durante los primeros días de noviembre, los cuales tienen ahora media sanción y han sido remitidos a la Cámara de Diputados para su sanción final. Ellos son, el proyecto de ley de ratificación de la *"Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares"*[1]; y el proyecto de ley enviado por Cancillería, en mayo de este año para la ratificación del *"Acuerdo sobre Regularización Migratoria entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República de Bolivia",* suscrito en la ciudad de Asunción, el 20 de octubre de 2006.

La Convención mencionada busca la protección de los trabajadores/as migratorios, partiendo de su consideración como seres humanos. En ese sentido, plantea que *todas* las personas inmigrantes deberían tener acceso a un grado mínimo de protección. Se reconoce que los inmigrantes legales se benefician de la legitimidad para reclamar más derechos que quienes se encuentran indocumentados, pero enfatiza que a estos últimos, tal y como a cualquier ser humano, se les debe respetar sus derechos humanos fundamentales. A su vez, busca prevenir condiciones de vida y de trabajos inhumanos, abuso físico y sexual y tratamientos degradantes.

1 Adoptada por Resolución 45/158 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, en fecha 18 de diciembre de 1990 y suscrita por el Paraguay el 13 de setiembre de 2000, en ocasión de la Cumbre del Milenio patrocinado por las Naciones Unidas

En el ámbito del MERCOSUR, el Estado paraguayo ha suscrito la Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR[2] la cual dispone que *"Todos los trabajadores migrantes, independientemente de su nacionalidad, tienen derecho a ayuda, información, protección y igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en que estuvieron ejerciendo sus actividades.*

Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias para mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores" (art. 4)

En el país se encuentra vigente la Ley 978/96 de Migraciones. Dicha ley tiene por objeto regular "*la migración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales, a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere, estableciendo la organización encargada de ejecutar la política migratoria nacional y aplicar las disposiciones de esta ley" (art. 1)* [3]. En tal sentido, crea la Dirección General de Migraciones, ente encargado de ejecutar la política migratoria nacional.

Dirección General de Migraciones

Esta dirección es dependiente del Ministerio del Interior. Entre sus funciones específicas se encuentran:

Fiscalizar y regularizar la admisión, ingreso, permanencia y egreso de extranjeros en el territorio nacional; otorgar a los extranjeros los permisos de ingreso al país según las categorías de admisión establecidas en la ley; y las prórrogas de permanencias o cambio de categorías a los extranjeros admitidos como residentes temporales o no residentes; habilitar los lugares por los cuales los nacionales y extranjeros deben entrar o salir del país; llevar el registro de entrada y salida del país de pasajeros nacionales y extranjeros.

Así también, declarar ilegal el ingreso o permanencia de extranjeros cuando estos no pudieran probar su situación migratoria en el país y cancelar la permanencia de extranjeros en los casos señalados por la ley; y hacer efectivo judicialmente el rechazo y la expulsión ordenada por la autoridad competente.

■ *Principales problemas que afectan a los Derechos Humanos de las personas migrantes*

En la migración del campo a la ciudad

El desplazamiento interno en el Paraguay alcanzaría a unas 338.418 personas, de las cuales el 42% es del sexo femenino[4].

2 En fecha 10 de diciembre de 1998.

3 Para mayor información sobre esta normativa y las críticas a la misma véase "Adecuación de la legislación paraguaya al principio de igualdad y no discriminación", en el Capítulo de Derecho a la Igualdad.

4 Diario La Nación, marzo 2007.

Según investigadores como Tomás Palau y otros[5], desde la última ola de expansión de la soja en el país, ocurrida en el año 2000, varios factores habrían promovido la migración de la población campesina a las ciudades. Se trataría en la mayoría de los casos de una migración forzada, por falta de condiciones para la permanencia en las tierras rurales.

Varios son los factores que impulsan a la población campesina a emigrar, tanto a la migración rural-rural como rural-urbana. En los últimos años, la principal causa de emigración de campesinos y campesinas ha sido el avance de la frontera agrícola y la concentración de la tierra, seguida de deficiente o nula asistencia técnica, crediticia y de mercado para el sector por parte del gobierno.

Otros factores que contribuyen a esta situación serían: el "buen pago" de las tierras por parte de los grandes productores de soja (situaciones de especulación inmobiliaria); la falta de cohesión comunitaria en las localidades; el uso indiscriminado e irresponsable de agrotóxicos en las plantaciones; la pérdida y la contaminación de los recursos naturales, el proceso de contaminación de cursos hídricos, humedales; la pérdida de la producción de autoconsumo (incluso de animales de corral); los problemas en la atención a la salud; la disminución de la oferta de trabajo y el empobrecimiento de los suelos.

La combinación de estos factores, produciría la causa central de este tipo de migración que es el empobrecimiento económico de los pequeños productores[6].

Por las condiciones socioeconómicas en el campo, actualmente se estima que unos noventa mil compatriotas estarían migrando del campo a la ciudad anualmente (Palau y otros, 2007).

Sin embargo, la situación de las personas migrantes internas no mejora con su desplazamiento del campo a la ciudad, sino todo lo contrario: se enfrentan en los centros urbanos a una realidad de mayor hostilidad aún, con la vulneración de sus derechos más elementales, hacinamientos en barrios marginados, condiciones de desempleo y subempleo, deficiente acceso a los servicios básicos sanitarios, de salud y de educación.

Además, al ser en su mayoría guaraní hablantes y carecer de personas conocidas en las ciudades, se ven en una situación de vulnerabilidad mayor que quienes se encuentran asentadas desde hace más tiempo en sus lugares de residencia.

Por otra parte, la migración desde el campo, tanto interna como internacional, está despoblando las zonas rurales en diferentes departamentos del país, quedando una población integrada por personas adultas mayores y

5 Palau, Tomás y otros (2007). Los refugiados del Modelo Agroexportador. Impactos del monocultivo de soja en las comunidades campesinas paraguayas. Asunción. BASE Investigaciones Sociales

6 En síntesis, el empeoramiento de las condiciones de vida de la población rural es consecuencia directa del avance de los monocultivos que requieren un alto consumo de plaguicidas, lo que a su vez es dañino para el ambiente, para la producción de autoconsumo y para el ser humano.

por niños y niñas. Estas familias necesitan de otras personas para seguir produciendo la tierra.

Esta situación viola de manera flagrante el derecho –constitucionalmente garantizado- de las personas a contar con un pedazo de tierra propia y a recibir del Estado los servicios básicos que garantizan una vida digna. Del mismo modo, la Política Migratoria del Paraguay, elaborada pero no sancionada por el Ejecutivo, estipula en su primer eje, el derecho de las personas a permanecer en sus lugares de origen.

En el trabajo transfronterizo

Una forma de trabajo de migrantes es el transfronterizo, en el cual, el lugar de residencia y el de trabajo o los diferentes espacios del trabajo se encuentran en Estados diferentes, pero el traslado que deben realizar las personas no las obliga a modificar su lugar de residencia (pueden ir y volver en el mismo día, pueden hacerlo tras varios días de haber ido a trabajar y luego regresan a su casa).

- *En la frontera con Brasil*

En la línea de frontera con Brasil, se realizan diferentes actividades económicas y productivas, en este caso, este estudio se centrará en la zona de frontera del Departamento paraguayo de Alto Paraná con el Estado brasileño de Paraná.

Si bien durante el período entre octubre 2006 y setiembre 2007, la zona de frontera entre Ciudad del Este y *Foz de Iguaçu* ha visualizado una aparente tranquilidad, las autoridades de turno de ambos países no han logrado coordinar programas que den solución a los constantes conflictos que se suceden año tras año, y de cuando en cuando sorprenden las diferencias entre ellos: así por ejemplo, Brasil está preparando su mega operación "Frontera Blindada III"[7], para frenar el ingreso de mercaderías de contrabando desde Ciudad del Este a fin de año. Aún no fue confirmada la operación, pero todo indica que la *Receita Federal* movilizará, como años anteriores, a un gran número de fiscales, policías y militares de la marina, según medios de prensa del vecino país. El objetivo es impedir el ingreso de "adornos para las fiestas de fin de año y juguetes" lo más solicitado para las festividades. Mientras el representante de la *Receita Federal*, Paulo Bini, afirma que los controles serán reforzados en la zona de paso, comerciantes del Este expresan su preocupación por el anuncio y critican la inoperancia del Gobierno Nacional al respecto[8].

- *En la frontera con Argentina*

Los principales pasos de fronteras con Argentina se vinculan con Asunción (a través de Puerto Falcón, Puerto Elsa e Itá Enramada) y con Encarnación, así como con conglomerados urbanos en otros puertos de los ríos Paraná y Paraguay (Ayolas, Alberdi, Pilar, Isla Ombú, Capitán Miranda, Edelira, Capitán Meza, etc.).

7 En el 2005 y 2006 el vecino país implemento la misma operación "Frontera Blindada I y II" respectivamente que dejó graves consecuencias para el comercio de Ciudad del Este.

8 Diario Abc Color, 25 de octubre de 2007.

La falta de cooperación y de una clara política en el tema de tránsito de mercaderías en el MERCOSUR, seguirá creando periódicamente disconformidad en la frontera. Tal es el caso de Puerto Falcón en la frontera con Argentina; a unos meses de las quejas de los turistas por el excesivo control de las autoridades paraguayas, los camioneros bloquean el paso, por el mismo motivo, por causa de las autoridades argentinas. El sindicato de camioneros levantó el bloqueo con una promesa de la Gendarmería Nacional (Argentina) y de la Dirección General de Aduanas (Paraguay), de mediar en el inconveniente[9].

No existen estadísticas oficiales sobre la cantidad de personas que viven del tránsito transfronterizo de mercaderías, pero es un número sin duda elevado.

En la migración de compatriotas al extranjero

Se desconoce el número exacto de compatriotas que se encuentran residiendo en el extranjero, por lo que a la hora de producir información, se recurre a los censos de población de los países receptores. Pero considerando las fechas en que fueron realizados e incluso la presencia de personas sin la documentación exigida, se calcula un sub registro de 30% a 40%.

Cuadro 1. Paraguayos y paraguayas en el extranjero

País	Cantidad
Argentina	325.036
Brasil	28.822
EE.UU (*)	50.000
España (*)	45.000
Uruguay	1.515
Bolivia	3.296
Chile	1.222
Venezuela	220
Otros	140
Total	440.251

* No hay cifras oficiales.

Fuente: Diario La Nación, 8 de marzo de 2007.

- Argentina

Históricamente, Argentina ha sido un país de destino para compatriotas que van en busca de trabajo. En los últimos años, con el avance de la frontera agrícola y el monocultivo de soja transgénica en los departamentos fronterizos, zonas de mayor concentración de esta siembra, la migración aumentó según fuentes periodísticas ya que no existen datos oficiales de emigración en el país.

9 Diario Abc Color, 7 de octubre de 2007.

Tal el caso de Coronel Bogado (Departamento de Itapúa), donde un poblador de la zona, R. G., de 68 años de edad, tiene once hijos e hijas residiendo en el vecino país, por falta de perspectivas de trabajo y vida digna en el Paraguay. En situación similar se encuentran muchas familias campesinas, cuyos hijos e hijas jóvenes se ven obligados a migrar a los centros urbanos dentro del país o al extranjero, exponiéndose en muchos casos a maltratos, situaciones de explotación laboral y hasta a la explotación sexual, sobre todo cuando la migración se produce en condiciones precarias y hasta irregulares.

En muchas ocasiones, las condiciones más regulares y fáciles ocultan la verdadera intención de quienes las ofrecen, generándose altas posibilidades de que las personas caigan víctimas de redes de trata con fines de explotación laboral y sexual[10].

La representante paraguaya ante el Estado argentino, Myriam Segovia, ha anunciado un nuevo plan de regularización de compatriotas que residen en el vecino país en situación irregular[11].

Con este proyecto, la situación de unos 400.000 compatriotas mejoraría, ya que la situación de ilegalidad favorece todo tipo de situaciones de discriminación y explotación. Se facilitaría de este modo el acceso a puestos de trabajo decente y a todos los servicios básicos.

- Brasil

Al norte del país, pobladores de la localidad de San Carlos (Departamento paraguayo de Concepción), migran masivamente a la ciudad de Caracol, por el abandono en que se encuentran por parte del Gobierno Nacional y Departamental[12].

Braulio Lezcano, docente de la localidad, mencionó que el 50% de la población ya emigró. En San Carlos no hay presencia del Estado, excepto escuela, militares y policías. Por otra parte, el 90% de los nacidos vivos son brasileños, ya que las madres reciben atención prenatal gratuita en el vecino país. El docente indicó que la localidad tiende a desaparecer[13]. Actualmente, San Carlos tiene unos mil pobladores y otro millar ya emigró, prácticamente en su totalidad a la localidad de Caracol, que cuenta con una villa de paraguayos y paraguayas.

- España y otros países europeos

Un aspecto que llama la atención de las autoridades y de la sociedad en general es la masiva emigración de mujeres a España[14]. Este fenómeno respondería principalmente a la oferta de puestos de trabajo disponibles, sobre todo como empleadas domésticas. Según la Asociación Guaraní de

10 Ver el artículo "Formas contemporáneas de esclavitud" en el Capítulo del Derecho a la libertad de este informe.

11 Diario Abc Color, 30 de agosto de 2007

12 Diario La Nación, 11 de agosto de 2007.

13 Aunque a la entrada de la localidad hay un letrero que dice "Bienvenidos al distrito de San Carlos, el pueblo que se negó a morir"

14 A junio de 2007, según el representante del Departamento de Identificaciones, de la Policía Nacional, Crio. Eliseo Báez, el 60% de las solicitudes de pasaporte corresponde a mujeres.

Cooperación Paraguay-España[15], "*la mano de obra paraguaya se aprecia mucho para el servicio doméstico, por lo que a diario hay pedidos de mano de trabajo femenina*".

Cuadro 2. Población paraguaya en España

Año	En toda España	En Madrid
2004	5 823	
2005	26 355	
2006	28 587	9 000
2007	*45 856	**16 000

* Según la Asociación Guaraní de Cooperación Paraguay-España, estos son datos oficiales. Las cifras reales serían aún mayores.

** Observatorio de la Inmigración de las Comunidades

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de España

Los datos oficiales de 45.000 compatriotas residentes en España (y más de 100.000 extraoficialmente) resultan preocupantes. Existen sectores profesionales que se ven considerablemente afectados por este hecho: Durante el VII Congreso Paraguayo de Enfermeras, en agosto de 2007, estudiantes y profesionales debatieron sobre el fenómeno de la emigración de sus integrantes y pidieron al Gobierno nacional una política antimigratoria, traducida en políticas de empleo y mejores condiciones laborales. Asimismo se dio a conocer que "*unas 350 a 400 enfermeras se encuentran trabajando en Italia, España y Estados Unidos*"[16].

Según el representante de la Asociación Guaraní de Cooperación Paraguay-España, José Atilio González, del total de connacionales que reside actualmente en España, once mil estarían haciéndolo en situación de legalidad[17]. A su vez, estima que el 70% de las personas migrantes está constituido de mujeres, por la mayor facilidad que tienen de conseguir trabajo. González indicó que la colectividad paraguaya es una de las más nuevas en España, por lo que es aún muy vulnerable a ser violentada en sus derechos por el escaso conocimiento y arraigo en el país. La mayor vulnerabilidad estaría dada en las mujeres, quienes pueden caer fácilmente en manos de las redes de trata de personas, las cuales lucran con la migración. Por todo lo mencionado, "*el asociacionismo de los paraguayos es alentado para que puedan incluso suplir las carencias que tiene la Embajada*"[18].

El Gobierno paraguayo presentó al Gobierno español un acuerdo migratorio para "*trabajadores de oficios*", como carpinteros, electricistas, entre

15 Las Asociación Guaraní de Cooperación Paraguay-España fue fundada en enero de 2006. Es una organización integrada por paraguayos, paraguayas e inmigrantes de otras nacionalidades (www.latinoamericaexterior.com).

16 Diario Abc Color, 13 de agosto de 2007.

17 En el 2006, se regularizó la situación migratoria de 8557 compatriotas.

18 Asociación Guaraní Paraguay-España, 2007.

otros, vigente desde octubre de 2007. El mismo no incluye a personas con nivel universitario de instrucción.

El convenio consiste en la "selección de trabajadores y trabajadoras" que respondan a las necesidades del mercado español. Son las autoridades nacionales quienes seleccionarán y coordinarán con sus pares españoles el traslado de paraguayos y paraguayas. Igualmente, sigue el reconocimiento recíproco y el canje[19] de los permisos de conducción entre ambos países, sólo para las personas con residencia legal.

En todo caso, la respuesta del Estado a las necesidades de protección de trabajadores y trabajadoras migrantes, es a todas luces insuficiente. Las embajadas y consulados no cumplen con su función específica de dar al menos protección jurídica y de emergencia, menos aún cumplen los organismos gubernamentales en el país con su obligación de evitar la migración forzada de personas trabajadoras garantizando fuentes de trabajo de calidad, salarios y condiciones de trabajo acordes a la legislación laboral.

■ *Deportación de compatriotas de países de la Unión Europea (UE)*

La mayor parte de los viajes emprendidos para trabajar en Europa se realiza en la modalidad de turistas, por lo cual la condición de permanencia es irregular, pues trabajan sin un permiso para hacerlo y quedan en el país por más tiempo del permitido por la legislación migratoria del mismo y las autoridades responsables de hacerla cumplir.

En lo que va del año a octubre de 2007, aproximadamente 200 compatriotas no fueron admitidas/os en países europeos como España, Francia e Italia (estos dos, generalmente países de tránsito con destino final a aquél). En todos los casos, las autoridades de esos países alegaron incumplimiento de los requisitos de la UE para ingresar al país[20]. Ante la inadmisión, las personas afectadas son retenidas en la zona restringida, lugar al que los representantes legales de los países no pueden acceder. Así, en abril, se registró la deportación de unos 90[21] compatriotas que no fueron admitidas/os en España, mientras que en julio se repitió el hecho con 40 connacionales que querían ingresar a Francia (como puente a España) y otras 74 fueron expulsadas de España[22]. Las autoridades nacionales nada pueden hacer al respecto, más que pedir un *trato digno* a sus pares españoles para con los y las compatriotas, quienes a su vez denuncian maltratos por parte de agentes de migración española. El canciller nacional, Rubén Ramírez, dio a conocer a los medios de comunicación *el pedido al Gobierno español de permitir la entrada de funcionarios diplomá-*

19 Requisitos: pago de tasa, informe de aptitud psicofísica, dos fotografías actualizadas, documento de identidad o tarjeta de residencia en vigencia, declaración del titular del permiso.

20 Los requisitos son: pasaporte vigente, pasaje de retorno, reserva de hotel, solvencia económica (unos 50 euros diarios), contrato y/o invitación de trabajo.

21 Diario La Nación, 23 de abril de 2003.

22 Según el Vice Canciller Nacional, Federico González. Diario ABC Color, 14 de julio de 2007.

ticos acreditados a la zona restringida, de modo a brindar asistencia a los compatriotas rechazados[23].

Además de este tímido pedido del canciller Ramírez, nada más se hizo para atender los derechos de connacionales, quienes, contra su voluntad son ingresados en un aeropuerto extranjero a una "zona restringida", que tiene todas las características de una prisión sin derecho a visitas, es decir, sin poder acceder al derecho a una defensa justa, lo cual constituye por cierto, una flagrante violación a los derechos civiles de las personas.

Silvia Romero, pariente de una persona retenida dentro de un grupo de once paraguayos en el aeropuerto de Barajas (Madrid), denunció la *detención* de los compatriotas en condiciones inhumanas. Sostuvo que les fueron arrebatadas sus pertenencias, quedando con la ropa puesta y sin comunicación. Además, mencionó que algunas personas del grupo se encontraban ya desde hacía seis días con un niño de tres años en compañía de su madre, y otros llevaban cuatro días en la zona restringida del aeropuerto. Para todos fue muy difícil conseguir vuelo de regreso al país, sino hasta aproximadamente una semana después de la retención.

Situación similar ocurrió en agosto de 2007 con unos 23 paraguayos en el aeropuerto de Malpesa, (Milán, Italia), quienes luego pasarían a España. La representante nacional en el país europeo, Sonia Biedermann, contactó rápidamente con los afectados para agilizar el retorno.

■ *Consecuencias de la emigración de compatriotas*

La emigración de compatriotas a España, en busca de mejores horizontes para sí y para sus familiares, genera consecuencias como la desintegración familiar que a su vez afecta principalmente a hijos e hijas de todas las edades. Según un estudio de la Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo (UTCD) realizado en junio de 2007, en forma paralela en Madrid y Asunción, de cada cuatro compatriotas migrantes, tres dejan hijos e hijas con menos de 18 años al cuidado de algún pariente, si bien todas las personas entrevistadas manifestaron su intención de llevar a sus hijos e hijas a España[24].

Los efectos más alarmantes y difíciles de revertir en el ámbito de las familias, se asocian al paso de una conformación familiar de convivencia a una transnacional (donde algunos miembros residen en un país y otros en otro), con el impacto emocional y en el desarrollo de niños y niñas, las dificultades en la interacción de pareja (cuando sólo uno de sus miembros viajó) y las modificaciones en los patrones de consumo (generalmente originados en el ingreso de remesas muy por encima de los montos tradicionales).

El gobierno no sólo no genera condiciones socioeconómicas para que la población no se vea obligada a emigrar, sino que ni siquiera tiene un plan de contención para niños, niñas y adolescentes cuyos padres emigraron

23 Diario La Nación, 24 de abril de 2007.
24 La muestra estuvo compuesta por 87% de mujeres y 19% de varones.

en busca de mejores condiciones de vida para sus familias. Según la ministra de Educación, María Ester Giménez, el Ministerio a su cargo no tiene un plan de contención para este grupo de alumnos que a consecuencia de la falta de uno de los progenitores, vio afectada gravemente su conducta. El hecho es atendido por el Servicio de Orientación Vocacional, conjuntamente con los directores de las escuelas. El Ministerio tampoco tiene contabilizados cuántos son los alumnos cuyos padres y/o madres emigraron[25].

Ante la inacción estatal frente a esta problemática, en la Semana por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, integrantes de la Plataforma de Grupos y Organizaciones de Niños, Niñas y Adolescentes (Plataforma) pidieron al gobierno incluir la situación de sus pares cuyos padres y madres emigraron y mencionaron reiteradamente que esta migración forzada es un problema grave que enfrentan los hijos y las hijas al quedar en el país[26].

En este sentido, Heve Otero, directora de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), mencionó que la migración afecta directamente a la niñez y que requiere de respuestas estructurales a través de políticas sociales que el gobierno debe implementar rápidamente para revertir esta situación[27]. Estas condiciones afectan en forma significativa los derechos de niños, niñas y adolescentes a crecer con su familia, en condiciones de protección y cuidado que garanticen su desarrollo –en especial cuando no estén con sus padres- así como a mantener el contacto con ambos padres cuando residan en Estados diferentes (art. 8 y 10, párr. 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño).

Al culminar la Semana por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, la Plataforma pidió a Diputados y Senadores frenar la migración de los progenitores, con fuentes de trabajo y acceso a los servicios básicos, principalmente salud y educación[28].

■ *Recomendaciones*

- Desarrollo de medidas que faciliten la movilidad de personas y el paso legal de mercaderías en los Estados parte del MERCOSUR, a través de políticas claras y adecuadamente difundidas en la población y entre las personas responsables de su ejecución directa.
- Cumplimiento efectivo de las funciones de la Dirección General de Migraciones (DGM)[29] conforme lo establecido en la Ley 978/96 de Migraciones, en particular la obligación administrativa de otorgar documen-

25 Diario La Nación, 2 de agosto de 2007.

26 Cf. Coordinadora por los derechos de la infancia y la adolescencia: *Informe alternativo de la sociedad civil al Comité de Derechos del Niño sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño.* CDIA, 2007 (inédito).

27 Diario La Nación, 9 de agostote 2007.

28 Diario ABC Color, 16 de agosto de 2007.

29 Artículo 123.- Se prohíbe en el territorio nacional el reclutamiento de migrantes paraguayos, a menos que medie autorización expresa emitida por las autoridades nacionales competentes, y el funcionamiento de agencias privadas de emigración, o que negocien con ésta o hagan propaganda no autorizada

tos migratorios de manera pronta y barata, la eliminación de la corrupción que rodea la tramitación de estos documentos con los "gestores", eliminación de los abusos de autoridad que se ejercen sobre migrantes indocumentados y otros.

- Desarrollo de políticas, proyectos y planes de empleo y acceso a servicios básicos para que la población no se vea obligada a emigrar.
- Implementación de un servicio de atención integral a niños, niñas y adolescentes cuyos padres y/o madres han emigrado en forma temporal por razones de empleo, que incluya el registro estadístico, el seguimiento psico social y la posibilidad de la comunicación frecuente con quien se encuentra en el extranjero.
- Desarrollo de programas de apoyo a las familias con jefas o jefes de hogar que estén pensando en emigrar por razones económicas, con el fin de favorecer la decisión compartida, el mantenimiento del vínculo entre sus miembros y el uso responsable de las remesas.
- Fortalecimiento de los servicios consulares, sobre todo en los países de destino de la mayoría de la población emigrante, a fin de asegurar respuestas rápidas, eficaces, oportunas y ajustadas a derecho ante consultas de connacionales, pedidos de contactos y localización, solicitudes de auxilio ante situaciones de inadmisión al país, condiciones de trata de personas y explotación de compatriotas.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución de la Republica del Paraguay. 1992

Coordinadora por los derechos de la infancia y la adolescencia: *Informe alternativo de la sociedad civil al Comité de Derechos del Niño sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño.* CDIA, 2007 (inédito).

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Naciones Unidas,1990.

Pacto Internacional de derechos economicos sociales y culturales. ONU, 1976. (Ley 5/92)

Palau, Tomás y otros (2007). Los refugiados del Modelo Agroexportador. Impactos del monocultivo de soja en las comunidades campesinas paraguayas. Asunción. BASE Investigaciones Sociales

El Estado paraguayo sigue atentando sistemáticamente contra la vida en el campo

Red Rural del Paraguay[1]

El proceso de despoblamiento del territorio rural, se agudizó en el 2007, causado por el aumento de la concentración de la tierra y la agresiva expansión del modelo agro exportador, que expulsan a miles de familias campesinas, las que, acorraladas, por la falta de trabajo y el hambre, huyen hacia las centros urbanos y el exterior del país. Este cuadro revela que el Estado paraguayo, al no garantizar el derecho a la tierra, la salud, la educación y la alimentación de la población rural, atenta contra la vida de campesinos y campesinas.

1 La Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo (Red Rural), es una entidad sin fines de lucro que agrupa actualmente a 17 organizaciones no gubernamentales dedicadas al desarrollo rural en Paraguay: Alter Vida - Centro de Estudios y Formación para el Ecodesarrollo, Base - Investigaciones Sociales (BASE IS), Base - Educación, Comunicación y Tecnología Alternativa (BASE ECTA), Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), Centro de Documentación y Estudios (CDE), Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC), Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI), Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), Centro Paraguayo de Cooperativistas (CPC), Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG), Instituto Desarrollo de Capacitación y Estudios, Servicio Agrario de Tecnología y Organización Comunitaria (SATOC), Servicio de Educación y Apoyo Social - Área Rural (SEAS-AR), Servicio de Educación Popular (SEDUPO), Servicio Ecuménico de Promoción Alternativa (SEPA), Tierra Nueva - Promoción del Desarrollo Rural.

■ *Marco legal*

La Constitución paraguaya promulgada en 1992, extiende una vasta red de derechos sociales y económicos para todas las personas que viven en el país, al punto de tejer un entramado que declara la existencia constitutiva de un Estado Social de Derecho. En este conjunto de derechos constitucionales (a la salud, a la educación, a la vivienda, a la tierra), el artículo 115 establece los relativos a la reforma agraria y el desarrollo rural. Asimismo, el artículo 116 (de los latifundios improductivos), señala que, con el objeto de eliminarlos progresivamente, la ley debe atender a la aptitud natural de las tierras, a las necesidades del sector de la población vinculado con la agricultura y a las previsiones aconsejables para el desarrollo equilibrado de las actividades agrícolas, agropecuarias, forestales e industriales; así como el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la preservación del equilibrio ecológico.

En el 2002, se promulgó el Estatuto Agrario, que reglamenta la tenencia y el uso de la tierra. En función de esta regulación, en 2004, se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).

■ *Los derechos constitucionales sobre la tierra son letra muerta*

Este discurso constitucional, recorre la adopción de un sistema tributario que busca estimular la producción, desalentar el latifundio, garantizar el desarrollo de la pequeña y mediana propiedad rural, la racionalidad en el uso de la tierra para impedir su degradación, la adjudicación en propiedad comunitaria para asentamientos, con toda la infraestructura necesaria de caminos, salud, educación, promoción de la mujer campesina, seguro agrícola y capacitación técnica.

El énfasis en determinar, casi con precisión, las bases para la protección y promoción de la calidad de vida en el mundo rural en la propia Constitución Nacional, nos habla de los graves problemas que ya se venía sufriendo por el crecimiento del modelo agroexportador y latifundista. Se puede ver, en contrapartida, que en estos 15 años de vigencia de la Carta Magna, ha ocurrido completamente lo contrario, y que, el Estado, en general, ha promovido sólo los emprendimientos denominados de agroexportación, por una serie de razones que escapan a la atención de los derechos constitucionales conferidos al mundo rural, a su cuidado como universo de vida de seres humanos en armonía con la naturaleza.

De este período, el extendido incendio de setiembre, de consecuencias aún imponderables para la población rural, y urbana por extensión, ha marcado el 2007 a fuego, como una síntesis de más de treinta años de crecimiento intensivo de un modelo agroexportador reimpulsado por el gobierno stronista (1954-1989), y ampliamente difundido y ensanchado en los gobiernos de la denominada “transición democrática”, en un orden general manejado por empresas nacionales y trasnacionales.

El 90% de los incendios fue provocado[2] - lo asumía el Gral. José Key Kanazawa (Ministro de la Secretaría de Emergencia Nacional), en la reunión del 10 de setiembre de este año mantenida entre varios ministros del Ejecutivo y representantes del sector productivo y de ONGs en el Ministerio de Agricultura y Ganaderia. Desde la fiscalía de Medio Ambiente se señala: la quema de pasturas y la larga sequía, se combinaron en una pesadilla de humo y desazón que alcanzó la mayor parte de las poblaciones urbanas de la región oriental del país, como presagio de la extensión temática –agricultura mecanizada y ganadería extensivas– a las urbes, ampliando los problemas pulmonares y ensanchando el clima de opresión general.

Este año, el cultivo de la soja se habría extendido aproximadamente a 2.500.000 ha, según datos estimados de la Cámara Paraguaya de exportadores de cereales y oleaginosa (Capeco), utilizando el 5% del territorio nacional. La extensión del monocultivo siguió provocando graves conflictos entre pobladores y pobladoras de zonas aledañas, ampliando el dato acumulativo del despoblamiento de los campos de las familias de producción tradicional, de abastecimiento mezclado con algunos cultivos de renta.

Esta política general de desalentar la producción familiar y atizar la agricultura mecanizada, parece estar en la base, como importante factor del crecimiento demográfico, sin planificación, en las ciudades durante los últimos treinta años. La más numerosa migración se registra en el Departamento Central, con un crecimiento del 400% en 30 años; y Alto Paraná[3]. La incorporación de la tecnología en la agricultura sólo para el cultivo intensivo y extensivo de granos, aparece como uno de los principales motivos del desahucio campesino. Pero no es una realidad local únicamente: en Brasil y Argentina, el cultivo de granos a gran escala ocupa mucho más territorio; no así en proporción territorial y de habitante. El sociólogo José Amarilla concluye que "*el problema con Paraguay es que el país es pequeño y la producción de granos está concentrada en la Región Oriental*"[4].

Al incendio rural mencionado, este año se ha sumado otro elemento que tiende a extender el fenómeno de la agroexportación al sector metropolitano (Asunción y sus alrededores), por la proyectada instalación de un megapuerto en Zeballos-cué para procesamiento de granos de la trasnacional *Cargill*, la mayor empresa norteamericana de capital cerrado. *Cargill* declara ingresos por más de tres billones de dólares estadounidenses al año (más que el PBI de México) y lidera el mercado de granos en el mundo[5]. Esta corporación se afincó en el país en 1978, durante la dictadu-

2 *Afirman que 90% de los incendios actuales fueron provocados*. Abc Digital [En línea]. 10 de septiembre del 2007. <http://www.abc.com.py/articulos.php?fec=2007-09-11&pid=356668&sec=4&jer=1> Ver también infografía "avance del fuego" en Abc Digital [En línea]. 11de septiembre del 2007. Disponible en: http://www.abc.com.py/articulos.php?fec=2007-09-11&pid=356609&sec=4

3 Amarilla, José. *Problemática, paradoja y obviedades sobre el desarrollo en Paraguay*, presentado en el Segundo Congreso Paraguayo de Población, 2005.

4 Íbid.

5 Cargill Paraguay. *Agregando valor a Paraguay*. http://www.cargill.com.py. Documento en línea: <http://www.cargill.com/worldwide/br_paraguay_sp.pdf>2007

ra stronista, encabezando en la actualidad el sector de los agro negocios con 41 establecimientos donde comercializa más de 1.300.000 ton.

En su comunicado del 9 de octubre de 2007, la Red Rural del Paraguay[6] advertía que los desechos del megapuerto proyectado, serían mucho más peligrosos que las basuras domiciliarias que van a parar a las aguas del río Paraguay, aguas abajo de la toma de la toma de la empresa estatal de servicios sanitarios del Paraguay (ESSAP) que provee de agua potable a toda la población de Asunción y varias otras ciudades del Departamento Central.

Se estima que en Paraguay el 90% de la producción de la soja es transgénica, de la variedad Roundoup Ready RR, resistente al herbicida Roundoup, ambos desarrollados por la corporación Monsanto. *"Aunque la toxicidad aguda del glifosato es baja, los productos que contienen glifosato también contienen compuestos que pueden ser tóxicos, causantes de daño gastrointestinal y al sistema nervioso central, problemas respiratorios y destrucción de glóbulos rojos"*, advierte Javiera Rulli, investigadora social de BASE IS.

En términos ambientales, *"la extensión de la agricultura mecanizada y exportadora ha generado una deforestación sistemática y sin límites, pues los monocultivos se instalan sobre bosques tropicales, hábitat de numerosas especies vegetales y animales"*[7].

Ante este escenario descrito, varias organizaciones promovieron una ley de mayor regulación y protección del medio ambiente ante el uso de los agrotóxicos: el anteproyecto establece, fundamentalmente, ampliar el espacio de protección de fumigaciones en las cercanías de caminos vecinales, arroyos, casas y reservas forestales, pero fue abortado en primera instancia parlamentaria. *"Este proyecto de ley básicamente reúne toda la normativa vigente que en este momento en el Paraguay está dispersa. Causó una tremenda roncha entre los agroexportadores y los representantes y vendedores de agrotóxicos, que integran junto con nosotros un equipo interinstitucional que está peleando en el Parlamento y donde están absolutamente polarizadas las posiciones"*[8].

"La gente le llama la ley de los carteles, no de los plaguicidas. Dice que cada 20 m hay que poner un aviso de que se pulverizó. Un productor de 10 ha va a tener que poner 110 carteles. Vamos a ser plantadores de carteles y no de productos agrícolas", subrayó el dirigente Héctor Cristaldo, de la Coordinadora Agrícola del Paraguay[9]. El proyecto fue rechazado por la Cámara de Diputados en la sesión del 6 de setiembre

6 Ver www.redrural.org.py

7 Mesa de concertación para el Desarrollo Rural y Sostenible (MDR): *Informe alternativo de la sociedad civil sobre el cumplimiento del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales en el Paraguay.* MDR, Asunción, 2007.

8 *Agroexportadores y representantes y vendedores de agrotóxicos se oponen a ley de plaguicidas.* Entrevista a Silvia González, abogada del Centro de Estudios e Investigaciones de Derecho Rural y Reforma de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (CEIDRA/UC). Biodiversidad en América Latina [En línea] www.biodiversidadla.org. Disponible: <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/28705>

9 *Multitudinario rechazo a la ley de agroquímicos.* Economía. Abc Digital [En línea] 4/09/2007. Disponible: < http://www.abc.com.py/articulos.php?pid=355162>

En contrapartida, un mes antes, el 9 de agosto, la Cámara de Senadores aprobaba aumentar la pena al "*delito de invasión de la propiedad*" a cinco años de cárcel[10] responsabilizando a todos los ocupantes y a los "*dirigentes que instiguen*" la ocupación, ampliando de esta manera el poder represivo de la estructura jurídica y policial sobre los que luchan por un territorio donde vivir y producir. Eran rechazados, ese mismo día, los artículos especiales referidos a la "*ley antiterrorista*", que habían creado expectativa y movilización en sectores campesinos y urbanos, pero se afirmaba, sin embargo, casi subrepticiamente, ampliar el campo de coerción contra la lucha por la tierra y en defensa de la gran propiedad.

■ *Más y más de lo mismo*

El 29 de mayo de 2007, el Instituto de Biotecnología Agrícola (INBIO), en un acto realizado en el Carmelitas Center, presentó un informe sobre la estimación de la superficie cultivada de soja y girasol, en la campaña 2006-2007. En dicha oportunidad, el ingeniero agrónomo Luis Enrique Cubillas Ramos, sostuvo, entre otras cuestiones: "*tenemos que apostar cada día más a la investigación científica para poder corregir muchos problemas que el productor enfrenta hoy*". La CAPECO es socia de este instituto. Señaló el ingeniero que el país podría duplicar su producción total, calculada el año anterior en 3.600.000 a 6.500.000 toneladas[11].

La tendencia inercial es la ampliación de la producción agroextensiva, mecanizada y monocultivista, afirmándose en los emprendimientos las trasnacionales del rubro, entre las que se cuentan Monsanto, Bunje, Archer Daniel Midlan (ADM), Sygenta, Bayer. Con extensos territorios ocupados en la Región Oriental, se está cerrando el corredor Sur de la producción (región central de Argentina y sudeste de Brasil) de la soja y otros granos a gran escala, situación que es observada como un proceso que está cambiando drásticamente el mapa tradicional de la economía y la vida en Paraguay. Las empresas mencionadas intervienen en todo el proceso: provisión de insumos, acopio, silos, transporte y exportación a los mercados internacionales. La Mesa de Concertación para el Desarrollo Rural Sostenible (MDR), nos advierte que la utilización indiscriminada de los agrotóxicos (también conocidos como plaguicidas, agroquímicos o defensivos agrícolas), en el Paraguay, afecta integralmente las condiciones de existencia de las familias de las comunidades campesinas e indígenas, en su salud, en sus medios de vida, en el entorno en que se desenvuelven y en sus vidas. Y ocasiona la desaparición de los ecosistemas, fuentes de biodiversidad que proporcionan los recursos tradicionales alimenticios y medicinales a las comunidades[12].

---

10 Luego de ser girado a la cámara baja, el proyecto de ley de modificación del Código Penal retornó a Senadores el 28 de noviembre último. Concluido el tratamiento correspondiente en este cuerpo legislativo –lo cual es de esperar que secueda la segunda semana de diciembre–, quedaría aprobado el aumento de la pena por el delito de "invasión" de propiedad privada de 2 hasta 5 años, pasando a manos del Poder Ejecutivo para su promulgación o veto, que a su vez, podría ser total o parcial.

11 *Dan hoy informe sojero*. Economía. Abc Digital [En línea] 28/05/ 2007, Asunción. Disponible en: <http://www.abc.com.py/articulos.php?pid=332657>

12 Mesa de concertación para el Desarrollo Rural y Sostenible. Op. Cit.

■ *Biocombustibles*

El Estado paraguayo, apuesta a esta línea de extensión de la producción agroextensiva. Su burocracia observa de buena gana el procesamiento de biocombustibles en el país, en la línea del acuerdo establecido entre Estados Unidos y Brasil, en la última visita a este último del presidente George W. Bush (marzo de 2007). Esta nueva línea de utilizar más tierra para procesamiento de productos de exportación, en este caso para sustituir en parte o gradualmente el combustible fósil, generador principal del calentamiento global de la tierra, parece contar ya con el aval de los organismos financieros internacionales. "*El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apunta a dar su apoyo al sector privado para la producción de biocombustibles*", expresaba su vicepresidente, Daniel Zelikow, durante la conferencia de prensa realizada en un hotel capitalino, al finalizar su visita oficial, el pasado 10 de octubre último. Agregaba Zelikow que Paraguay y los países vecinos representaban una gran fuente de energía verde para el futuro, por lo que el BID tendrá un rol importante en la promoción de los biocombustibles en América Latina y el Caribe.

El ex ministro de Agricultura de Brasil, Dr. Roberto Rodríguez, señalaba, el 22 de agosto de 2007, que los biocombustibles podían contribuir a que haya un mayor "*flujo de capitales hacia los países pobres, y al haber menos dependencias de las grandes potencias, podría cambiar el mapa político mundial hacia una mayor democracia*".

El ingeniero paraguayo, Ricardo Canese, ex titular del Viceministerio de Minas y Energía durante el primer período del gobierno de Luis González Macchi (1999-2003), considera que nuestro país tiene condiciones ideales para producir rentablemente biocombustibles y que utilizar biocombustible en lugar de un derivado de petróleo en principio es conveniente. Pero advierte que la producción de biocombustibles debe centrarse en cultivos que generen una gran cantidad de empleo de alta calidad y que no requieran masivamente de fertilizantes ni de pesticidas. Producir biodiesel a partir de la soja, por ejemplo, es casi como "*saltar de la sartén al fuego*"[13].

■ *Aumento del latifundio y del minifundio.*

La estructura latifundista del Paraguay inaugurada con la venta masiva de las tierras públicas, ejecutadas entre 1872 y 1885[14], no fue modificada por los sucesivos gobiernos post dictadura[15]. Ninguna de estas administraciones tuvo una política agraria que atacara el problema de fondo de un país con una estructura económica agraria como el nuestro: la histórica concentración de la tierra y el modelo agro exportador montado sobre ella. Antes que resolverse, el problema empeoró. Según estudios comparativos realizados por el investigador social Quintín Riquelme, presentado este año en el marco de la Campaña Nacional por la Reforma Agraria, el

13 Canese, Ricardo. *Objetivo Principal de la visita de Lula a Paraguay.* Economía. Abc digital [En línea]. 28/10/2007.Asunción. Disponible en: http://www.abc.com.py/articulos.php?pid=332667

14 Pastore, Carlos. La Lucha por la tierra en el Paraguay. Asunción, 1972, p. 180.

15 Codehupy. *Informe Chokokue. Ejecuciones y Despariciones en la Lucha por la Tierra en Paraguay (1989-2005).* Codehupy, Asunción, 2007, p. 63.

latifundio y el minifundio aumentaron en el periodo denominado "de transición democrática"[16].

Con relación al minifundio, de 67.121 explotaciones en menos de mil hectáreas existentes en 1956, pasó a 114.788 en 1991, para luego bajar a 110.932 en 2002, según la encuesta por muestreo realizada por la Dirección de Estadísticas y Censo del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Refiriéndose al latifundio, Riquelme descubre que las explotaciones de mil hectáreas y más crecieron en cantidad de 1.449 en 1956 a 3.240 en 1991 y a 3.794 en el 2002. Asimismo, las áreas de cultivo agrícola crecieron en 4.282.178 ha de 1991 a 2002; de este total de hectáreas, 3.195.048 pasaron a engrosar las de mil y más, o sea el 74,61% de la superficie total incorporada[17].

Las estadísticas señaladas, marcan una tendencia que se habría desarrollado en los últimos cinco años con mayor fuerza, por la agresiva expansión del cultivo de la soja y de la producción ganadera, estimulada por el alza del precio de la carne en el mercado internacional. En este sentido, los capitalistas paraguayos y brasileños vienen comprando las tierras de las familias campesinas, con lo cual se va acelerando el proceso de concentración de la tierra y el aumento de los campesinos sin tierra. Según los análisis presentados por el sociólogo Tomas Palau en el Seminario "Modelo agroexportador, migración y pobreza", realizado en junio pasado en el Sindicato de Periodistas del Paraguay, la CAPECO anunció que el área de cultivo de la soja llegaría a cuatro millones de hectáreas en 2008. Igualmente, Palau agregó que el fortalecimiento de la ganadería de exportación, dados los buenos precios internacionales de la carne, hace que los ganaderos compren más tierras para la cría vacuna y su exportación. Ante la falta de datos actualizados y formales en los últimos cinco años, se podría decir que, en este periodo, estas dos tendencias, soja-ganadería, indican que la concentración de la tierra aumentó.

■ *Aumento de campesinos sin tierra y migración forzada*

El aumento del latifundio basado en la expansión del cultivo de la soja, la ganadería y los demás monocultivos, lleva inevitablemente a un aumento del número de campesinos y campesinas sin tierra[18]. Los cálculos comparativos realizados por Riquelme muestran que, hacia fines de 1989, el Ministerio del Interior realizó un censo de "sin tierras" en la región Oriental, con un total de 110.000 familias sin tierra. De la Encuesta Integrada de Hogares 2002, se lee que las familias sin tierra sumarían 121.658, lo que, multiplicado por la cantidad promedio de miembros de una familia (5), arroja 669.121 personas pobladoras rurales sin tierra[19].

16 Riquelme, Quintín. *Concentración de inmuebles rurales y aumento de sintierras*. CDE, Asunción, 2007.
17 Ibid.
18 Palau, Tomas. Ensayo: "*Agricultura Empresarial y Pobreza*". Enero 2007.
19 Dirección general de Estadística, Encuestas y Censos. *Encuesta integrada de hogares 2002*. DGEEC, 2002.

El otro efecto del aumento de la concentración de la tierra, es la migración del campo a la ciudad: Según el censo de 1992, el 49% de la población total del país vivía en las áreas rurales, mientras que el censo de 2002 mostró que en el campo vivía sólo el 43% de la población. Esta disminución de la población rural en un lapso de diez años responde a la migración hacia las zonas urbanas del país y hacia países como España, Argentina y Estados Unidos. De estos destinos, el Departamento Central es el que más migrantes ha recibido; su población creció de 866.856 en 1992 a 1.363.399 personas en 2002. Pero la Encuesta Permanente de Hogares de 2005, estima que la población de Central es de 1.739.073. Lo que equivale decir que en tres años la población de Central aumentó en 375.674 habitantes.

■ *Un injusto sistema impositivo sobre la tierra*

La estructura latifundista del país tiene su correlato en las leyes que regulan la propiedad y el uso de la tierra, pues propician y protegen la especulación y la improductividad[20]. Esta injusticia legal es revelada por el documento del Banco Mundial (BM) Paraguay –*Impuesto inmobiliario: herramienta clave para la descentralización fiscal y el mejor uso de la tierra*, entregado el 23 de febrero al Poder Ejecutivo. En él se explica que los propietarios de tierras en Paraguay tributan apenas sobre el 2% del valor de sus tierras en el mercado. La trampa está en la ley 125/91, que establece un insignificante canon inmobiliario de 1% anual sobre el valor fiscal de la tierra, fijado por la Dirección General de Catastro. El estudio toma como ejemplo las tierras de los distritos del Departamento de Caaguazú, que, según la investigación realizada, tienen un valor de mercado promedio de mil cien dólares estadounidenses; sin embargo, el valor fiscal por hectárea fijado para estas tierras por el Estado oscila "*entre 17 y 29 dólares*". Así, en vez de que el propietario pague sus impuestos sobre el valor de mercado de sus tierras (US$ 1.100), paga sobre el ínfimo valor fiscal (US$ 20). De esto se lee, que el Estado estimula el latifundio al no establecer impuestos inmobiliarios importantes para desalentar la concentración e improductividad de la tierra. Hasta hoy el Gobierno nacional ni siquiera menciona –por el contrario, omite- estas recomendaciones del BM.

■ *Desordenadas expropiaciones y ausencia de voluntad política para la reforma agraria*

Al no tener un programa de reforma agraria integral, expresada en una política agraria articulada, el Gobierno nacional sigue abordando el problema de la tierra y la pobreza en el campo con parches improvisados[21]. Así, el Estatuto Agrario –promulgado como ley en 2002 para la reglamentación de la tenencia y uso de la tierra– y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) –creado por ley en 2004 para ejecutar las reglamentaciones del estatuto agrario, no tienen utilidad real. En este sentido, el secretario general de la Mesa Coordinadora Nacional

20 Riquelme, Quintín. Los sin tierras en Paraguay. Conflictos y movimientos campesinos. Clacso, 2003.
21 CODEHUPY. Informe Chokokue. Op. Cit.

de Organizaciones Campesinas (MCNOC), Luis Aguayo, opina que "*las acciones del INDERT en este año 2007 fueron como siempre: escasas e improvisadas*", repartiendo algunas pocas hectáreas de tierras y creando algunos asentamientos, "*a los que luego abandona a su suerte*", agrega. Y toda acción que el Estado desarrolla es por presión de las organizaciones campesinas, señala Aguayo.

En cuanto a expropiaciones de tierras, el caso de la restitución de tierras a los pequeños productores de la Colonia Tekojoja (Vaquería, Caaguazú) ejemplifica lo afirmado en el anterior párrafo: en setiembre de 2006, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) restituyó fallo mediante los derechos originales sobre las tierras, luego de que éstas habían sido irregularmente vendidas a colonos brasileños. Pero la restitución vino luego de una sangrienta y larga lucha de la organización campesina de la zona, el Movimiento Agrario Paraguayo: el 24 de junio de 2005, cayeron asesinados por fuerzas policiales durante un violento desalojo, Ángel Cristaldo y Leoncio Torres, ambos campesinos. La organización denunció la irregularidad al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) y esta institución resolvió anular aquella venta de tierras. Esta anulación fue ratificada por la Corte Suprema de Justicia[22]. De este modo, el Estado debe devolver la suma de dinero que los colonos brasileños abonaron por el inmueble. El hecho deja un precedente positivo para posteriores expropiaciones, pero también demuestra que, sólo a través de la presión, el Estado responde a la necesidad de tierra de campesinos y campesinas.

Otra de las tímidas acciones del Estado en cuanto a distribución de tierras, se verificó el pasado 19 de enero con la acción judicial presentada por la Procuraduría General de la República contra las 7.000 hectáreas de tierras que habían sido adjudicadas al general Roberto Knopfelmacher, durante la dictadura stronista. En el marco de un programa de investigación y recuperación de tierras mal habidas, adjudicadas a personeros de la dictadura como parte del sistema de prebendas, la Procuraduría presentó esta primera demanda. Es el único acto concreto ejecutado hasta hoy por el gobierno para recuperar las casi 13 millones de hectáreas de tierras fiscales que el dictador despilfarró durante su régimen. El proceso se estancó hasta hoy en primera instancia del Poder Judicial, sin que la Procuraduría demuestre mucha preocupación.

El caso de la expropiación de Puerto Casado también es importante mencionar. En junio pasado, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la ley que expropió poco más de 52.000 hectáreas de un inmueble de 600.000 hectáreas de la empresa Victoria S.A., de la secta Moon. Los ministros de la Sala Penal, José Altamirano y Sindulfo Blanco, consideraron de carácter "confiscatoria" y "plagada de errores de procedimiento" aquella expropiación, lo que permitió que, en mayoría, ante la disidencia del ministro Víctor Núñez, accedieran al pedido de la secta Moon. El Congreso, antes que ratificar su ley, decidió aceptar una donación de la em-

22 Resolución de la Corte Suprema de Justicia, septiembre, 2006, por la cual restituye a campesinos de Tekojoja sus tierras que fueran vendidas a colonos brasileños

presa Victoria S.A. de 30.000 hectáreas de sus tierras para los habitantes de Puerto Casado.

■ *Conclusiones*

El Estado viola sistemáticamente el derecho constitucional a la reforma agraria y al desarrollo rural de la población campesina. Sólo apoya decididamente políticas que impulsan la agroexportación de productos derivados del monocultivo de la agricultura extensiva, con lo cual se logra desestructurar la biodiversidad y expulsar a las familias campesinas de sus habitats naturales. Las secuelas de esta política estatal, están a la vista en el aumento desproporcionado de la población en el Departamento Central, teniendo como eje la capital del país, y en menor escala los centros urbanos de Ciudad del Este, Encarnación y Coronel Oviedo.

Los derechos consagrados en la Constitución y en las leyes rurales en favor de las familias campesinas, recorren el camino de la inoperancia, la desidia y la complicidad del poder político y económico con un modelo extractivo y depredatorio de la riqueza natural y social.

El modelo que se trata de implantar con el fin de producir biocombustible, fue adoptado sin consulta ni estudio alguno de las repercusiones en la alimentación de los pobres, el medio ambiente y en el arraigo campesino.

El intento gubernamental de recuperar algunas tierras, concedidas de manera prebendaria y partidaria en el pasado, no son sino gestos de represión para alinear las lealtades políticas de los personajes reciclados dentro del partido de gobierno. El Estado no hace absolutamente nada serio para recuperar las tierras mal habidas, ni para frenar la compra masiva de tierras por extranjeros. Tampoco tiene plan alguno para desalentar la fuga masiva de compatriotas al exterior.

■ *Recomendaciones*

Es necesario que el Estado paraguayo -con sus organismos pertinentes- revise las políticas para el sector rural, aplicando sin más los artículos constitucionales que resguardan la vida en el campo y cumplir las disposiciones del Código Agrario, especialmente en lo que respecta al acceso a la tierra de las familias campesinas.

Debe movilizar a todas las instituciones pertinentes, especialmente a los ministerios de Agricultura y Ganadería, Salud Pública, Educación y Cultura, Obras Públicas y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), para que las mismas cumplan a cabalidad con las normas legales, sobre todo en los nuevos asentamientos campesinos, con cobertura mínima de servicios en salud, educación, caminos y mercados, que luego deben llegar a una calificación optima.

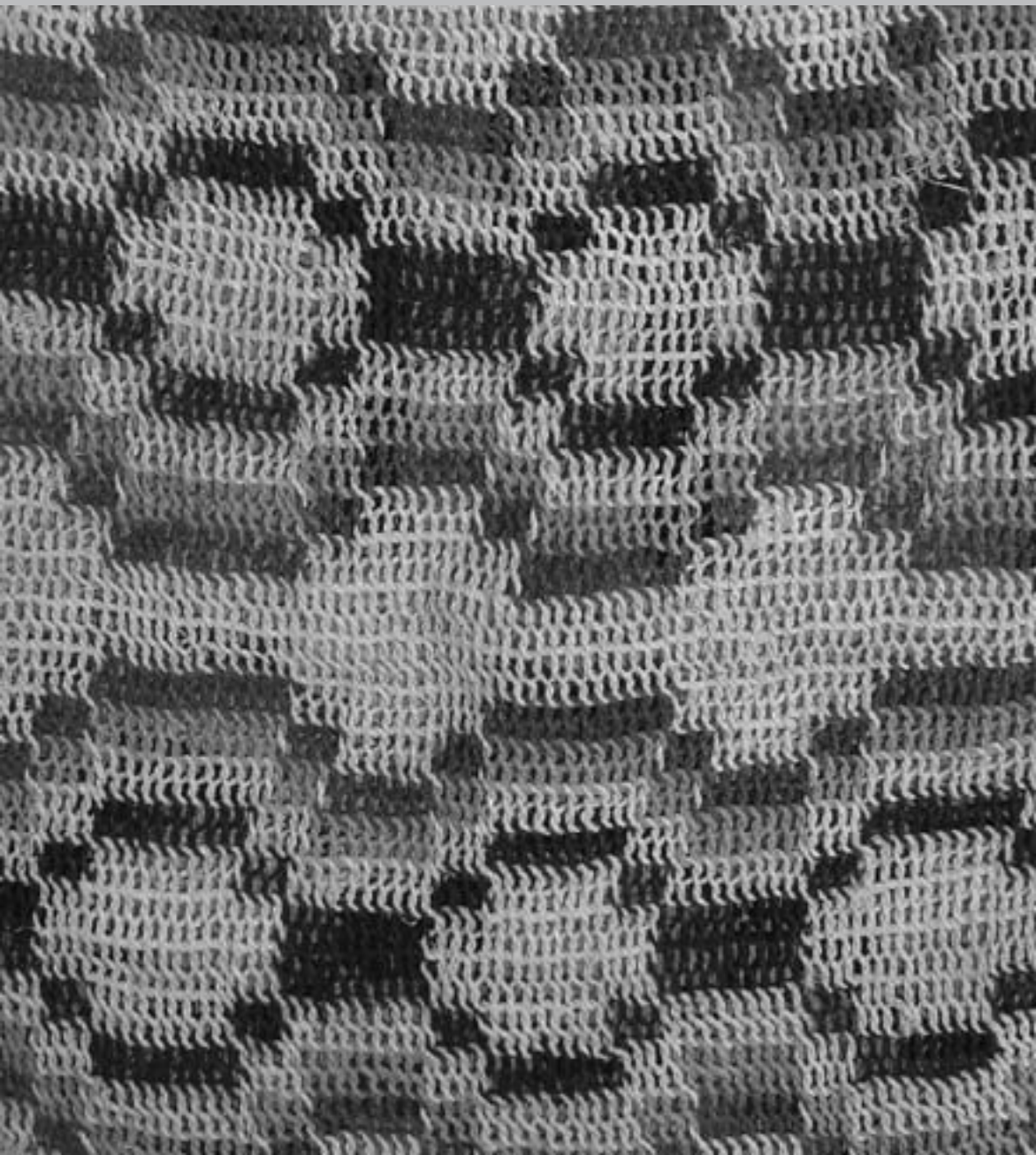
La recuperación de las tierras mal habidas debe realizarse en el marco de un plan de asentamiento programado, de producción diversificada y armónica, con el medio ambiente, y no como venganza o amenaza a quienes

las heredaron o adquirieron de las mafias políticas y gubernamentales del pasado.

Es necesario profundizar la política que desaliente el latifundio, y no permitir que los espacios ganados sean nuevamente ocupados por poderes económicos extranjeros, aliados con la cúpula corrupta de la política local. Para esto se puede echar mano a varias medidas, desde el ajuste de los impuestos a la tierra a los valores de mercado hasta la promoción efectiva de la agricultura familiar, asociativa o cooperativa.

La política de reactivar la actividad agrícola, ganadera y forestal a nivel familiar, debe enfocarse de cara a la realidad migratoria, con el fin de fomentar el arraigo campesino.

Derechos políticos



Instituciones en crisis... derechos en crisis

Enrique Gauto Bozzano
Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

Se sigue produciendo una profunda y continua caída de legitimidad y credibilidad de las instituciones encargadas de garantizar la vigencia de los derechos políticos. El sistema electoral corrompido, el mantenimiento de criterios frágiles, pero a la vez muy rígidos para la utilización de mecanismos de participación ciudadana, el nulo avance de propuestas legislativas, y la falta de cambios significativos en el funcionamiento de partidos políticos, siguen conduciendo al vaciamiento de la institucionalidad y del sistema democrático, necesarios para crear las condiciones favorables que permitan el ejercicio de estos derechos por parte de la ciudadanía.

■ *Marco constitucional*

A los efectos del presente capítulo, se considerará el contenido base de los derechos políticos a los artículos constitucionales que van del 117 al 126. En tal sentido, se presentará a continuación las implicancias de cada artículo para los derechos políticos.

El artículo 117, llamado expresamente "de los derechos políticos" contiene dos ideas fundamentales: por un lado, el derecho de todo ciudadano y ciudadana de participar en los asuntos públicos, y por el otro, el compromiso del Estado de promover el acceso de la mujer a las funciones públicas[1]. La primera idea fundamental de este artículo a su vez se complementa con el artículo 1 de la Constitución Nacional, en la parte que textualmente menciona que "La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista...".

Otro contenido esencial de los derechos políticos, se encuentra en los artículos 118 y 119 de la Constitución Nacional, que abordan el sufragio. En el artículo 118 se incluye el tratamiento de este derecho y deber del ciudadano en forma general, destacándose como base del sistema democrático y fundado en el voto universal, libre, directo, igual y secreto, y en el escrutinio público y fiscalizado. El artículo 119 habla del ejercicio del sufragio en las organizaciones intermedias.

En cuanto al artículo 120, el mismo define quiénes tienen calidad de electores y elegibles. Respecto a electores, establece que son aquellos ciudadanos paraguayos con dieciocho años cumplidos y con radicación en el país. Los artículos 121 al 123 abordan lo que podrían considerarse como herramientas de participación y de intervención de la ciudadanía en asuntos públicos: el referéndum y la iniciativa popular.

Por último, en los artículos 124 al 126 se incluyen aspectos referentes a los partidos y movimientos políticos, y a la participación del ciudadano y ciudadana en los mismos. Los tres artículos exponen las condiciones y el perfil general que deben tener los partidos y movimientos, mientras que el artículo 125 también explica el derecho que tiene el ciudadano y ciudadana de asociarse y así formar parte de los mismos.

Se puede, pues, apreciar que los derechos políticos implican un contenido amplio, que abarca el derecho de participación ciudadana a través de distintos mecanismos, el derecho al sufragio, la obligación de Estado de promover la participación de la mujer, y aspectos referentes a los partidos y movimientos políticos y al derecho de asociarse a ellos.

1 Artículo 117 de la Constitución Nacional "De los derechos políticos": Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determinen esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas.

■ *Participación ciudadana: sin cambios en el aspecto legal*

Ninguna ley nueva y tampoco avances en el estudio parlamentario de las propuestas

En el periodo que abarca este informe, no se han aprobado nuevas legislaciones que favorezcan el ejercicio de la participación ciudadana. Y tampoco han habido avances en el estudio de las propuestas legislativas que se encuentran para su tratamiento en el Parlamento, específicamente dos, ambas elaboradas y presentadas por organizaciones sociales.

En agosto del año pasado, el denominado Grupo Impulsor de la Participación Ciudadana, integrado por varias organizaciones sociales, presentó al Parlamento el "Proyecto de Ley de Participación Ciudadana", que fue girado a cinco comisiones para su estudio. Hasta el momento, ninguna comisión ha emitido un dictamen al respecto[2].

Otra propuesta presentada al Parlamento, también en agosto del año pasado, fue un proyecto de reforma de la Ley Orgánica Municipal (Ley 1294/87)[3]. El proyecto, que fue elaborado y presentado por un colectivo de organizaciones[4], propone, en lo referente al derecho a la participación ciudadana, la reglamentación para la convocatoria y realización de audiencias públicas[5]. En tal sentido, establece que las municipalidades podrán convocar a dichas audiencias, pero que también la ciudadanía, con determinados requisitos, podrá solicitar la convocatoria obligatoria a las mismas. En el proyecto también se estipulan algunos casos en los cuales las municipalidades están obligadas a convocar a audiencias públicas, para la discusión del proyecto de presupuesto municipal y para la rendición de cuentas de la gestión municipal; en ambos casos las audiencias serán una vez al año.

Otro caso de convocatoria obligatoria será para la discusión de algunos proyectos de ordenanza[6]. También, esta propuesta establece una reglamentación para la participación ciudadana en las sesiones plenarias de las Juntas Municipales[7].

---

2 Para mayor información sobre este proyecto de ley, ver: Gauto Bozzano, Enrique, en "*Derechos Humanos en Paraguay 2006*", CODEHUPY, Asunción, 2006, pp. 231-232. En dicho artículo este proyecto de ley aparece con el nombre de "Mecanismos de Participación Ciudadana en la gestión pública", producto de un involuntario error del autor de dicho artículo, que escribió tal nombre del proyecto teniendo como referencia la primera denominación que había tenido el mismo, antes de ser presentado al Parlamento.

3 Según informaciones proveídas por integrantes de organizaciones sociales que elaboraron esta propuesta, en agosto la misma se presenta como Anteproyecto ante la mesa de entrada de la Cámara de Diputados y, luego de obtener el apoyo de diputados/as de distintas bancadas, se convierte en proyecto de ley en octubre del mismo año.

4 El colectivo de organizaciones está integrado por la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), la Asociación de Juntas Municipales del Paraguay (AJUMPA), la Red de Mujeres Munícipes del Paraguay, la Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay (RCCP), la Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM), Alter Vida. Cuenta con la asistencia técnica y financiera de USAID.

5 La reglamentación de las audiencias públicas se encuentra en los artículos 73 al 76 del mencionado proyecto de ley.

6 Artículo 74 del citado proyecto de ley.

7 Artículos 77 al 79 del mismo proyecto de ley.

Inicialmente este proyecto había sido remitido a las comisiones de Legislación, de Asuntos Constitucionales, y de Asuntos Municipales. En el trámite del estudio, se consideró pertinente que el mismo se concentre en la última comisión mencionada, la cual ya emitió un dictamen recomendando su aprobación con pequeñas modificaciones[8].

Es importante acotar que, en muchos municipios, desde fines de la década pasada se vienen realizando audiencias públicas para elaboración del presupuesto municipal en forma participativa, ya sea a iniciativa de la ciudadanía de la localidad o de la Municipalidad. Estas audiencias han favorecido la participación e incidencia ciudadanas en las políticas públicas en sus localidades, por lo que resultaría muy positivo que la Ley Orgánica Municipal reglamente e incorpore este espacio como una obligación legal en varios casos para todas las municipalidades del país.

Las dos propuestas legislativas aquí expuestas, de ser aprobadas, implicarían un avance en las garantías para el ejercicio de participación ciudadana previsto en el artículo 117 de la Constitución Nacional.

■ *Participación de la mujer sigue siendo tema postergado*

Ningún cambio en el aspecto legal y algunos hechos mínimos de participación, marcaron este tema durante el periodo que abarca este informe. En cuanto a la cuestión legal, tímidos intentos se han dado este año en el Parlamento para modificar el inciso r) del artículo 32 del Código Electoral, que actualmente establece que la participación de mujeres en las listas para cargos electivos de partidos y movimientos políticos, no debe ser menor del 20%, normativa que en la práctica más bien ha servido para mantener situaciones discriminatorias hacia la mujer[9]. Las propuestas legislativas, que hasta el momento no han tenido eco favorable en el Congreso, plantean que dicho porcentaje aumente al 50%.

Respecto a participación de mujeres en cargos públicos, 13 han sido electas como intendentas en diversas localidades en el marco de las elecciones municipales realizadas en el 2006. Esto implica que el 5,7% de ciudadanos/as electos/as como intendentes/as han sido mujeres, lo cual

8 Este párrafo fue elaborado en base a informaciones proveídas por integrantes del grupo de organizaciones que elaboraron y presentaron el proyecto.

9 Sobre este tema, el Informe Sombra de la CEDAW del año 2004 expresa que el 20% de cuota establecido en dicha normativa "*...es la única medida de acción positiva puesta en marcha por el Estado paraguayo para mejorar el acceso de mujeres a espacios de poder*", y que "*...actualmente representa un obstáculo para producir un aumento sostenido del acceso de mujeres a cargos electivos de decisión y general igualdad en este campo*". Entre los factores, dicho informe expresa *"a) al aplicarse sólo en las candidaturas internas partidarias, las listas que finalmente los partidos presentan a elecciones nacionales o municipales ni siquiera llegan a tener un 20% de mujeres. b) Debido al sistema de alternancia establecido, las pocas mujeres candidatas generalmente quedan en lugares con menor expectativa de elegibilidad. c) Su efecto es prácticamente nulo cuando los escaños o lugares en juego son pocos. d) (...) el escaso porcentaje obligatorio para los partidos es manejado por estas instituciones como un techo para las candidaturas femeninas...*". Extraído del libro "*Informe CEDAW – Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay*", editado por CLADEM Paraguay, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y el Centro de Documentación y Estudios (CDE), 1º edición, Paraguay, 2005, p. 62.

representa un porcentaje muy bajo, que definitivamente no condice con el espíritu de la Constitución de la promoción del acceso y participación de la mujer a funciones públicas.

■ *Derecho al sufragio: La importancia del voto se sigue devaluando*

Diversos aspectos afectaron a este derecho en el periodo del informe. El ejercicio del sufragio está legislado en varios artículos de la Ley 834/96 que establece el Código Electoral.

Elecciones municipales 2006: entre el alto ausentismo, las típicas irregularidades en el día de votación y la polémica creada sobre las urnas electrónicas

Las elecciones municipales realizadas en noviembre de 2006, han registrado la menor participación de votantes de toda la transición. Solamente un 49,9% de los electores habilitados ha votado. Este hecho resulta preocupante desde la perspectiva de que el sufragio representa uno de los derechos fundamentales del ciudadano y ciudadana en el sistema democrático. Claramente, una baja participación electoral de alguna forma muestra la disminución de la credibilidad de la ciudadanía en cuanto al valor de este derecho.

	Participación electoral (%)	***Ausentismo (%)***
Elecciones municipales (1991)	80	20
Elecciones generales (1993)	69	31
Elecciones municipales (1996)	83,31	16,69
Elecciones generales (1998)	80,54	19,46
Elecciones para vicepresidente (2000)	60,72	39,28
Elecciones municipales (2001)	54,49	45,51
Elecciones generales (2003)	64	36
Elecciones municipales (2006)	49,9	50,01

Fuente: Los datos de 1991 y 1993 fueron extraídos del Diario Última Hora, 22 de noviembre de 2006, p. 3. Dicho diario presentó los datos 1991 teniendo como fuente a medios de comunicación, y los de 1993 a la Justicia Electoral. Los datos de las elecciones de 1996, 1998, 2000 y 2001 corresponden cifras de la página web del TSJE (www.tsje.gov.py); mientras que los porcentajes de las elecciones 2006 fueron elaborados a partir de cifras de la citada página web.

Las últimas elecciones municipales tampoco fueron la excepción respecto a habituales irregularidades y faltas electorales ocurridas en días de votación. Compra de cédulas, más de una persona en el cuarto oscuro al momento de votar, ausencias de ciudadanos/as designados/as para la integración de las mesas receptoras de votos, cambio de local de votación de ciudadanos/as sin consentimiento de los mismos, sustitución de algunas urnas electrónicas con problemas, realización de votación con papeletas en algunas localidades donde se previó el voto electrónico al constatarse inconvenientes insalvables con la instalación de las urnas electrónicas, fueron, entre otras, las irregularidades y faltas electorales ocurridas.

En cuanto a la utilización de urnas electrónicas, y complementando lo expresado en el párrafo anterior, fueron mínimas las dificultades en el funcionamiento de dicho mecanismo para la votación de la ciudadanía, cuya utilización se previó en mayor medida que las papeletas[10]. Sin embargo, sí se produjo una fuerte polémica respecto a las urnas electrónicas, cuestión que se abordará en el siguiente punto.

Las urnas electrónicas como tema de debate permanente

Mas allá del dato mencionado sobre su utilización, en las semanas previas a la realización de estas elecciones se produjo un fuerte debate entre el Partido Colorado (ANR) y varios partidos de oposición sobre la confiabilidad de las urnas electrónicas. Las objeciones a ellas se dieron desde muchos sectores y movimientos internos del Partido Colorado, aunque sin exponer pruebas concretas que puedan invalidar la utilización de las mismas[11], y mientras la oposición en general defendía su uso. En el periodo de preparación y auditoria de las urnas, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) dispuso la recarga de datos en 2.000 urnas electrónicas, tras detectar algunas fallas en el funcionamiento de las mismas[12]. Finalmente, unos días antes de las elecciones, representantes técnicos de todos los partidos políticos suscribieron un documento expresando su conformidad respecto a la utilización de las urnas electrónicas[13].

Sin embargo, las urnas siguieron siendo tema de debate en el ámbito político, principalmente con miras a las elecciones internas de los partidos y movimientos políticos, previstas para el mes de diciembre de este año, a fin de definir candidaturas para las elecciones generales del 2008. En tal sentido, específicamente desde sectores internos de la ANR prosiguieron los cuestionamientos a las urnas, con argumentos alejados de fundamentos técnicos. En este marco también se ubica un proyecto presentado al Parlamento por el diputado colorado Juan Darío Monges para dejar sin efecto la utilización de urnas electrónicas[14]. Esta coyuntura finalmente culminó con la decisión del Tribunal Electoral de dicho partido de utilizar 100% de papeletas para las elecciones internas[15]. Mientras, por el lado de la oposición, el tribunal electoral del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) decidió que la totalidad de las y los afiliados para votar en las internas, lo hará a través de urnas electrónicas.

Un argumento que se ha utilizado mucho respecto a las urnas, es que pueden ser manipuladas. Sobre este punto, es importante aclarar que, si

10 Según información recabada de la página web del Tribunal Superior de Justicia Electoral (www.tsje.gov.py), para las elecciones municipales 2006 un 65% de las y los electores registrados en el padrón electoral lo iba a hacer con dichas urnas, y un 35% con papeletas. En varias localidades del país se previó una votación con el 100% de urnas electrónicas, y en algunas solamente con papeletas.

11 Sobre las urnas electrónicas, "El fiscal electoral Carmelo Caballero dijo que hasta hoy no existe ni una sola denuncia formal de fraude que se haya cometido con las máquinas...". Diario Última Hora, 30 de agosto de 2007, versión digital (www.uhora.com.py).

12 Diario La Nación, 13 de noviembre de 2006, p. 3.

13 Diario Última Hora, 14 de noviembre de 2006, p. 4.

14 Página web de la Cámara de Diputados (www.camdip.gov.py). Disponible en: <http://www.camdip.gov.py/index.php?pagina=noticia&id=1100>

15 Diario Abc Digital, 1 de setiembre de 2007, [En línea] <www.Abc.com.py>

se aplican los procedimientos técnicos establecidos para su uso, disminuyen altamente las posibilidades de manipulación, y de esta forma los argumentos que buscan invalidar el uso de las mismas pierden fuerza. Por tanto, las urnas electrónicas se convierten en un mecanismo mucho más confiable que las papeletas.

Otro argumento en el desordenado debate, ha sido que las urnas electrónicas son inconstitucionales, porque no permiten el escrutinio público y fiscalizado que exige la Constitución. Sobre esto, es importante tomar en cuenta que, si se considera la interpretación extensiva del concepto de escrutinio adoptada desde la doctrina más autorizada en la materia, que lo entiende no sólo como el conteo de los votos, sino también como un conjunto de momentos y etapas que implica la participación previa de los apoderados de partidos y movimientos políticos en las auditorias de las urnas, la fiscalización posterior ,conjuntamente con los veedores y electores, y la intervención permanente del organismo electoral competente en las distintas etapas, las urnas electrónicas claramente son constitucionales[16].

Por tanto, y a la luz de la normativa legal vigente, la decisión del Tribunal Electoral de la ANR viola la disposición de la Ley 2851/05, que establece la obligatoriedad de la utilización de urnas electrónicas en las elecciones internas de los partidos políticos. Según dicha ley, la única posibilidad de no uso de las urnas puede darse por fallas técnicas o materiales que se detecten el mismo día de la votación. Por tanto, los tribunales electorales de los partidos, obligatoriamente, deben prever la organización de las elecciones internas con urnas electrónicas y teniendo solamente como alternativa las papeletas en caso que se detecten problemas en el funcionamiento de las urnas electrónicas el día de votación.

Si bien faltaría aún ajustar algunos aspectos de la legislación en el Código Electoral sobre las urnas electrónicas, la normativa disponible hasta el momento obliga y reglamenta claramente su utilización para elecciones internas de los partidos políticos, y autoriza suficientemente su uso para las elecciones generales[17].

Desde la perspectiva de garantizar el ejercicio del derecho al sufragio a través del voto, la implementación de las urnas electrónicas tiene por objetivo cuidar y salvaguardar con mayor seguridad la decisión tomada por la o el elector en el voto, y así eliminar o al menos reducir las diversas posibilidades de violación de su elección al utilizar papeletas.

16 Párrafo elaborado en base a un documento interno de Decidamos, elaborado en el marco de la Campaña "Por un Paraguay con más democracia", que actualmente se encuentra implementando. A su vez, dicho documento toma como referencia, para el concepto de "escrutinio", el Diccionario Electoral elaborado y editado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Segunda edición, Costa Rica, 2000, pp. 499-500.

17 Párrafo basado en un documento interno de Decidamos, elaborado en el marco de la Campaña "Por un Paraguay con más democracia", actualmente en implementación.

■ *Caída de credibilidad y confianza en el TSJE*

En el periodo de este informe, muchas dificultades se han dado en el funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), la principal entidad encargada de organizar las elecciones y de garantizar la plena vigencia del derecho al sufragio a través del voto.

Poco después de las elecciones municipales, el presidente de dicho organismo, Juan Manuel Morales -que recientemente había asumido al cargo-, resolvió destituir al director de Informática, Ricardo Lesme, argumentando incapacidad en su labor al frente de dicha dirección. Esta resolución se dio en un contexto en el cual la ANR, previamente a las elecciones mencionadas, exigía que dicho funcionario fuera destituido, por considerarlo responsable de varias irregularidades en la organización de las elecciones y que perjudicarían al Partido Colorado[18].

Como repercusión de esta destitución, y sumada a una decisión de Morales de no dejar la presidencia transitoria del organismo al ministro Alberto Ramírez Zambonini, los partidos de oposición con representación parlamentaria (PLRA, PEN, PPQ, UNACE, PPS) decidieron presentar un pedido de juicio político a Morales y a otro de los ministros, Rafael Dendia, por actuar en la misma línea de Morales[19]. Ante la falta de votos necesarios para lograr el juicio político, dichos partidos les exigieron su renuncia. Sin embargo, ello no ha ocurrido, pero estos hechos perjudicaron la credibilidad del TSJE, en un contexto donde las elecciones generales del 2008 ya estaban en la agenda pública. Y en dicho contexto, varios sectores de la oposición empezaron a alertar sobre supuesta instalación de un plan para realizar un gran fraude electoral en el 2008 a favor de la ANR, impulsado por los ministros Morales y Dendia[20].

Otro hecho que también hace a la desgastada relación entre partidos de oposición y los ministros Morales y Dendia, tuvo que ver con el cuestionamiento de los primeros acerca de un informe de uno de los técnicos del TSJE, que analiza algunos problemas sucedidos el día de las elecciones municipales, en el sentido de que dicho informe estaría adulterado[21].

A esta coyuntura, debe agregarse la decisión de la oposición de repudiar a Morales por su actuación durante la dictadura stronista, sobre la base de informaciones en medios de comunicación que señalaban a Morales como informante (pyrague) del régimen dictatorial stronista[22].

En este contexto, resulta clara la pérdida de confianza en el TSJE, imagen que ya antes de estos hechos la ciudadanía percibía como deteriorada. Entonces, es evidente que todo esto afecta y despierta desconfianza en

18 Diario La Nación, 14 de diciembre de 2006, p. 7.
19 Diario Abc color, 25 de enero de 2007, versión digital (www.Abc.com.py).
20 Diario Abc color, 11 de abril de 2007, p. 7.
21 Diario Abc color, 14 de febrero de 2007, p. 2.
22 El 24 de abril de 2007 los senadores Juan Carlos Ramírez Montalbetti (PLRA), Miguel Carrizosa (PPQ), Emilio Camacho (PEN) y Herminio Chena (UNACE) presentaron un proyecto de declaración "que repudia al señor Juan Manuel Morales por sus actividades en la época stronista y exige su renuncia al Tribunal Superior de Justicia Electoral". Tomado de la página web de la Cámara de Senadores (www.senado.gov.py).

cuanto a salvaguardar y garantizar plenamente el derecho al sufragio de todo ciudadano y ciudadana. ¿Qué ocurre si la institución encargada de garantizar la vigencia de un derecho ciudadano no tiene la confianza de la población?

■ *El ciudadano como elector: ¿se le está dando la importancia que se merece?*

Persisten obstáculos constitucionales y legales

La Constitución Nacional establece que la o el ciudadano, para ser elector/a, debe tener radicación definitiva en el país. Esto automáticamente prohíbe que las y los ciudadanos paraguayos que viven en el extranjero puedan votar. En tal sentido, muy pocas voces se han escuchado en el terreno político sobre la intención de cambiar esta normativa constitucional, que claramente vulnera el derecho ciudadano de ser elector/a.

En cuanto al aspecto legal –cuestión que, como se verá, está relacionada con el siguiente tema a ser abordado en este apartado–, no existe normativa que garantice plenamente el texto constitucional contenido en el artículo 120. Al cumplir 18 años, en la práctica, el ciudadano/a no adquiere automáticamente la calidad de elector; ello recién sucede al inscribirse en el Registro Cívico Permanente. En tal sentido, parlamentarios del Partido Patria Querida han presentado a la Cámara de Diputados, en octubre de este año, un proyecto de ley que establece que aquellos ciudadanos y ciudadanas que cumplan 18 años automáticamente pasarán a formar parte del Registro Cívico Permanente. Dicho proyecto fue girado a las Comisiones de Asuntos Constitucionales, y de Legislación y Codificación[23].

Registro Cívico Permanente: entre nuevas inscripciones, viejos vicios, y nuevas formas propagandísticas de los partidos políticos

Coincidiendo con la fecha de cierre de este informe, se clausuraba el periodo de inscripción en el Registro Cívico Permanente, para la correspondiente elaboración del padrón electoral que se utilizará en las elecciones generales del 2008. Según datos de la Justicia Electoral, se registró un aumento importante de ciudadanos y ciudadanas inscriptos/as (unos 59.000 más)[24] y que de esta manera estarán habilitados para votar en las elecciones generales del próximo año.

Por otro lado, y dentro de lo que podría también configurarse como un hecho que afecta la credibilidad del TSJE, se ubican los viejos vicios que persisten al momento de confeccionar y depurar este registro que posteriormente sirve como padrón electoral. Antes y después de las elecciones municipales, algunos partidos de oposición y medios de comunicación denunciaron la existencia de nombres de personas fallecidas dentro del padrón, muchos casos de un mismo número de cédula para más de una persona, entre otras varias irregularidades. Estos hechos de ninguna manera favorecen y tampoco respetan al ciudadano/a como elector/a.

23 Cámara de Diputados. Sesión Nº 27 del 11/10/2007. Disponible en: <www.camdip.gov.py.>
24 TSJE. ¿Cuántos votaran en las generales? 15/11/07.Gacetilla de prensa. Disponible en: < www.tsje.gov.py>

Durante el periodo que implicó la inscripción en el Registro Cívico Permanente, se pudo constatar una nueva modalidad implementada por los partidos políticos, para invitar a la ciudadanía a inscribirse. Tanto el partido de gobierno como algunos partidos de oposición, colocaron carteles y *gigantografías* en calles y avenidas principalmente de la capital, en los que casi la totalidad del espacio lo ocupaba la imagen del candidato o candidata a presidente de la República o la imagen de algún candidato/a a determinado cargo electivo –aunque en dichos carteles no se menciona si es o no candidato/a–, mientras que la invitación a inscribirse en el Registro, aparecía en letras pequeñas y en un espacio muy escaso. Si bien estas propagandas no implican directamente una violación de la ley electoral, las mismas, por su forma de presentación pública aquí descripta, denotan más bien la intención de promocionar a los/as candidatos/as a cargos electivos en futuras elecciones, en este caso, para elecciones internas con miras a las elecciones generales del próximo año.

Referéndum e iniciativa popular: Ni cambios legales ni utilización de estos mecanismos

No se han registrado modificaciones, en cuanto a la normativa legal que reglamenta la utilización de estos mecanismos (artículos 259 al 265 del Código Electoral), y tampoco ellos han sido utilizados en el periodo que abarca este informe. En el caso del referéndum, el cual puede ser impulsado tanto desde la ciudadanía como desde el Parlamento, en agosto del año pasado se ha presentado en la Cámara de Diputados un proyecto de ley "De Participación Ciudadana" (ya mencionado anteriormente en este artículo). Esta propuesta, cuyo estudio no ha tenido avances en el mencionado cuerpo legislativo, incluye la figura del referéndum departamental y municipal.

Respecto a la utilización del referéndum, ha persistido en el debate público la intención del sector oficial de la ANR –liderado por el propio presidente de la República– de realizar una enmienda constitucional para incluir la figura de la reelección presidencial. Por un lado, el oficialismo de la ANR ha presentado públicamente el dictamen de algunos juristas, exponiendo que puede realizarse la inclusión de dicha figura por enmienda. De ser así, se realizaría un referéndum. Por otro lado, varios sectores de partidos de oposición, así como un grupo de ex convencionales constituyentes del año 1992, desacreditaron la posibilidad de una enmienda, ya que consideraron que el único camino válido es la reforma.

Con relación a la iniciativa popular –mecanismo tampoco utilizado durante el periodo del informe–, el proyecto de ley mencionado también plantea cambios referentes a esta figura, regulada en los artículos 266 al 275 del Código Electoral. La propuesta en cuestión propone que la cantidad de firmas necesarias para presentar proyectos de ley al Parlamento a través de iniciativa popular se reduzca de 2% a un 0,5% de las y los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente. También el proyecto presentado por el Grupo Impulsor de organizaciones sociales, propone que se incorporen las figuras de iniciativa popular departamental e iniciativa po-

pular municipal, para poder presentar proyectos de ordenanzas departamentales y municipales[25].

De todas formas, a 15 años de vigencia de esta Constitución, ha sido nula la utilización de estos mecanismos, a excepción de una oportunidad en que se recurrió a la iniciativa popular. El empleo de estos mecanismos, pueden constituir una forma importante de participación ciudadana. Es fundamental, pues, la revisión de las reglamentaciones establecidas en el Código Electoral, de modo a establecer criterios más flexibles que faciliten su utilización[26].

Partidos y movimientos políticos: Derecho de asociación con luces y sombras. Y prosiguen esfuerzos por esclarecer el financiamiento político

Son varios los partidos, movimientos políticos y alianzas que se han creado y que han obtenido el reconocimiento legal correspondiente por parte de la Justicia Electoral. Dentro del periodo de este informe, se constata el reconocimiento de tres nuevos partidos políticos[27], cinco movimientos y dos alianzas[28]. Podría decirse, que el surgimiento de estos nuevos colectivos políticos se da en una coyuntura pre electoral bastante intensa pero, haciendo un análisis desde la perspectiva del derecho a la asociación en partidos y movimientos políticos, establecido en el artículo 125 de la Carta Magna, esto representa un aspecto positivo en el ejercicio y vigencia de este derecho político.

Otro hecho que puede incluirse como un aspecto positivo es la aprobación y promulgación de la Ley 3212/07, que amplía disposiciones del Código Electoral, incluyendo así la figura de las Concertaciones entre movimientos y partidos políticos. Esta figura, es importante aclarar, guarda diferencias con las alianzas.

En cuanto a aspectos negativos de este derecho, nuevamente se han dado varias denuncias de ciudadanos y ciudadanas que constataron que aparecían en los padrones de ciertos partidos políticos sin haber firmado papel o documento alguno que autorice su afiliación a los mismos. En este

25 Las propuestas legislativas sobre referéndum e iniciativa popular que aquí aparecen, fueron facilitadas por integrantes del Grupo Impulsor de organizaciones sociales que trabajó en la elaboración y presentación del Proyecto de Ley de Participación Ciudadana, documento en el cual se encuentran las citadas propuestas.

26 *(...) "nuestra Constitución y leyes reglamentarias regulan frágilmente el referéndum y la iniciativa popular para presentar un proyecto de ley. Dicho sea de paso, casi nunca se utilizó la iniciativa popular, salvo una vez, y cuando se utilizó dijeron `muchas gracias, ya tenemos un proyecto igual´. Otra es el Referéndum, tampoco utilizado en 15 años de Constitución. Al contrario, hay un artículo inclusive sobre las materias que no pueden ser objeto de referéndum: tratados y relaciones internacionales, expropiaciones, cuestiones impositivas, tributarias, etc. ¿Y por qué no sería bueno preguntar si qué nos parecen los tratados internacionales, el Mercosur o Itaipú o el que fuera? Para más no son vinculantes, sino que el Legislativo que es el único que decide si se hace o no y si es vinculante o no. Así planteadas no satisfacen esas dos instituciones".* Seall Sasiain, Jorge, Ponencia "*Garantías de la Constitución Nacional para la participación política*", presentada en la Mesa de Análisis "Estado Laico: una conquista hacia las libertades y derechos de la ciudadanía", organizada por Decidamos, 24 de setiembre de 2007.

27 Uno de estos tres partidos recuperó su status de tal, ya que anteriormente se le había retirado el reconocimiento al dejar de cumplir los requisitos necesarios para seguir siendo partido político.

28 Datos elaborados en base a información contenida en la página web del TSJE <www.tsje.gov.py>.

sentido, a más de expresar sus buenas intenciones de subsanar esta violación a la libertad de asociación, ni los organismos electorales de dichos partidos ni el TSJE han tomado acción alguna para corregir esta falencia.

El tema del financiamiento de los partidos y movimientos políticos siguió siendo un tema emergente en el periodo del informe. Si bien la Constitución Nacional no establece con debida claridad lo relacionado a este punto, sí el tema el del financiamiento político puede incluirse en lo relativo a la naturaleza de los partidos políticos, tal como se denomina el artículo 124 de la Constitución, y también en lo referente al artículo 126 donde se establecen las prohibiciones a los partidos y movimientos, particularmente el inciso a) del mismo. El Código Electoral también establece normativas en cuanto al financiamiento y patrimonio de los partido, en los artículos 67 a 70, y 276 a 284.

En informes anteriores, ya se había manifestado la preocupación sobre este tema, principalmente teniendo en cuenta las grandes sumas de dinero gastadas por algunos partidos políticos en campañas electorales, la falta de transparencia en la utilización que los mismos hacen de los recursos que poseen, y el surgimiento de "candidatos-empresarios"[29].

En tal sentido, se han dado iniciativas tanto desde organizaciones sociales como desde el sector parlamentario para establecer mayores y mejores regulaciones al financiamiento de los partidos y movimientos políticos. Así surge una iniciativa desde el denominado Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político, integrado por varias organizaciones sociales, que viene realizando diversas labores y actividades encaminadas a mejorar la normativa legal en este aspecto[30]. Este colectivo de organizaciones ha elaborado un anteproyecto de ley que aún no fue presentado al Parlamento, pero de todas formas este grupo impulsor ha venido realizando lobby y teniendo entrevistas con parlamentarios de diversos partidos políticos con representación parlamentaria, en la búsqueda que uno de ellos se haga cargo de la presentación del anteproyecto de ley. También ha realizado lobby con varios sectores sociales interesados en el tema[31].

Desde el sector parlamentario, existen al menos dos iniciativas concretas y presentadas al Congreso: un proyecto de ley del diputado Edmundo Rolón, febrero de 2005, cuyo tratamiento finalmente quedó a cargo de la denominada Comisión Bicameral de Reforma del Código Electoral, aunque esta instancia lleva tiempo sin reunirse[32]; y otro proyecto presentado en octubre de este año por el diputado Cándido Aguilera, que plantea

29 Para más información sobre este tema, ver: Colmán, Brigitte (Decidamos), "*Calidad democrática: otro año perdido para pensar la participación más allá del voto*", en "*Derechos Humanos en Paraguay 2005*", CODEHUPY, Asunción, 2005, pp. 328 a 330; Bareiro, Paz (Decidamos), "*A la sombra de un proyecto reeleccionista*", en "Derechos Humanos en Paraguay 2006", CODEHUPY, Asunción, 2006, pp. 265 a 267.

30 Para más información sobre la iniciativa del Grupo Impulsor, ver: Bareiro, Paz (Decidamos), "*A la sombra de un proyecto reeleccionista*", Op. Cit., pp. 266-267.

31 Este párrafo fue elaborado con la información facilitada por integrantes del Grupo Impulsor para la regulación del Financiamiento Político.

32 Según información proveída por el Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político, dicha Comisión Bicameral lleva más de dos años sin reunirse.

básicamente la reducción del subsidio electoral, pero a su vez que el pago de los subsidios se haga en forma mensual[33].

Los derechos políticos en debate: Hacia las elecciones generales 2008

Especial importancia merece el debate que ya está instalado, tanto en el ámbito político como en la opinión pública, sobre la legalidad o no de algunas candidaturas presentadas para la Presidencia del país.

Particular atención merecen las candidaturas de Fernando Lugo y Lino Oviedo. El debate en torno a la situación de Lugo, se centra en la pregunta de si la renuncia que el mismo ha presentado al Vaticano ya lo habilita para ser candidato a presidente. En este contexto, el sector oficialista de la ANR ha expresado que, llegado el momento, presentará un pedido de impugnación de su candidatura; mientras, tanto Lugo como los partidos y movimientos integrantes de la Alianza Patriótica para el Cambio -por la cual se candidata Lugo- expresan que no existe impedimento alguno para que sea candidato.

En cuanto a Oviedo, recientemente la Corte Suprema de Justicia ha resuelto su libertad definitiva, en cuanto al caso del intento de golpe de Estado de abril de 1996, por el que Oviedo tuvo una condena de 10 años, que empezó a cumplirla en el 2002. Unas horas después de conocerse resolución, Oviedo se reinscribió en el Registro Cívico Permanente.

En ambos casos, uno de los aspectos centrales de este debate fue la posibilidad de influencia política que pudiera darse en el Poder Judicial para lograr la impugnación de Lugo, y la que se pudo haber dado para que la Corte Suprema de Justicia otorgue la libertad definitiva a Oviedo en el caso mencionado.

En torno al caso Oviedo, muchas han sido las críticas que ha sufrido la Corte, que no solamente se dirigen a señalar su error en la sentencia dada, sino a las repercusiones negativas que esta sentencia conlleva para la ya decaída imagen de la máxima instancia judicial[34].

El objetivo en este informe no es el abordar la situación legal de Lugo y Oviedo, sino expresar una preocupación manifiesta, y sentida por gran parte de la ciudadanía, acerca de cómo, en muchas ocasiones, el cumplimiento de la Constitución y de las leyes está sujeto a intereses políticos del momento. Preocupa que, en el fondo, lo que prime no sea si la ley está siendo o no aplicada correctamente, sino qué es lo importante para

33 Cámara de Diputados. Asuntos tratados. 5/10/07. Disponible en:< www.camdip.gov.py>.

34 Jorge Silvero Salgueiro, analiza el caso y opina "*El fallo en cuestión, que absolvió de culpa y pena al Sr. Lino Oviedo, es un rotundo contrasentido, pues justamente el órgano encargado de defender la Constitución es quien liberó de toda responsabilidad a la persona que por sus propios actos generó la mayor y más prolongada crisis constitucional desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1992. Por ello, la gestión actual de la Corte Suprema de Justicia es altamente deplorable y, daña profundamente la imagen internacional del país al dejarnos como una nación que no es capaz de defender su institucionalidad democrática*". En: "La fiesta de San Jorge", Diario Última Hora, 9/11/07, p. 26. Columna de Jorge Silvero (Profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica de Asunción).

los sectores políticos predominantes en la coyuntura. Así, en este caso, la posibilidad o no de Lugo y Oviedo de tener derecho a ser elegibles para cargos públicos (condición que puede tener todo ciudadano según criterios generales establecidos en el artículo 120 de la Constitución) se ubica en un debate en el cual el criterio constitucional y legal no es privilegiado; y ello claramente afecta y menoscaba la esencia de este derecho.

En conclusión, los casos de Lugo y Oviedo constituyen –y seguramente seguirán constituyendo– razones claras para preguntarse si realmente existe o no un Poder Judicial independiente, cuyas instancias garanticen la vigencia de los derechos ciudadanos más allá de los intereses de ciertos sectores políticos, y apliquen la ley únicamente en función de criterios jurídicos.

■ *Recomendaciones*

Sobre el derecho a participar en los asuntos públicos (art. 117 primera parte)

- El Congreso debe avanzar en el estudio de las propuestas presentadas sobre participación ciudadana, de manera a crear y promover mecanismos y formas de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. El proyecto de Ley de Participación Ciudadana y la propuesta de reforma de la Ley Orgánica Municipal, deben ser motivo de especial atención del Parlamento, para facilitar y promover la vigencia de este derecho.

Sobre la promoción del acceso a la mujer a las funciones públicas (art. 117 última parte)

- Debe modificarse el inciso r) del art. 32 del Código Electoral, y que el mismo establezca el 50% de mujeres en las listas de los cargos electivos de los partidos, y en forma alternada desde los primeros lugares.
- Es necesario también crear otros mecanismos legales y administrativos que mejoren y aumenten la participación y acceso de la mujer a las funciones públicas.

Sobre el derecho al sufragio (arts. 118 y 119)

- Los jueces y fiscales electorales, en coordinación y con apoyo del TSJE, deben actuar con mayor fuerza y rigor ante las diversas faltas y delitos electorales cometidos en los días de elecciones, de forma a salvaguardar este derecho ciudadano fundamental.
- El TSJE debe implementar las medidas correspondientes para hacer cumplir la ley que obliga a todos los partidos y movimientos políticos a utilizar urnas electrónicas en sus elecciones internas.
- Deben fortalecerse los esfuerzos, tanto desde el TSJE como desde los partidos y movimientos políticos, de garantizar un correcto funcionamiento de las urnas electrónicas para las elecciones internas como así también para las próximas elecciones generales.

- La inestabilidad y crisis institucional que afecta al TSJE debe ser rápidamente solucionada. No ayuda al panorama político la fuerte caída de credibilidad de la institución encargada de organizar las próximas elecciones generales.

Sobre el/la ciudadano como elector/a (art. 120)

- Deben crearse mecanismos, tanto legales como administrativos, que faciliten la incorporación de las y los ciudadanos al Registro Cívico Permanente, para que los mismos adquieran el status de electores, tal como lo establece la Constitución.
- Los partidos y movimientos políticos deben dejar de utilizar, para próximos periodos de inscripción, propaganda engañosa para invitar a la ciudadanía a inscribirse en el Registro Cívico Permanente, ya que realmente lo que hacen es promocionar a los candidatos y candidatas a cargos electivos, incumpliendo con el periodo de propaganda electoral establecida en la ley.
- El TSJE debe realizar acciones concretas para eliminar vicios y errores que aún persisten dentro del padrón electoral, para así asegurar la confiabilidad del mismo, sobre todo de cara a las próximas elecciones generales.

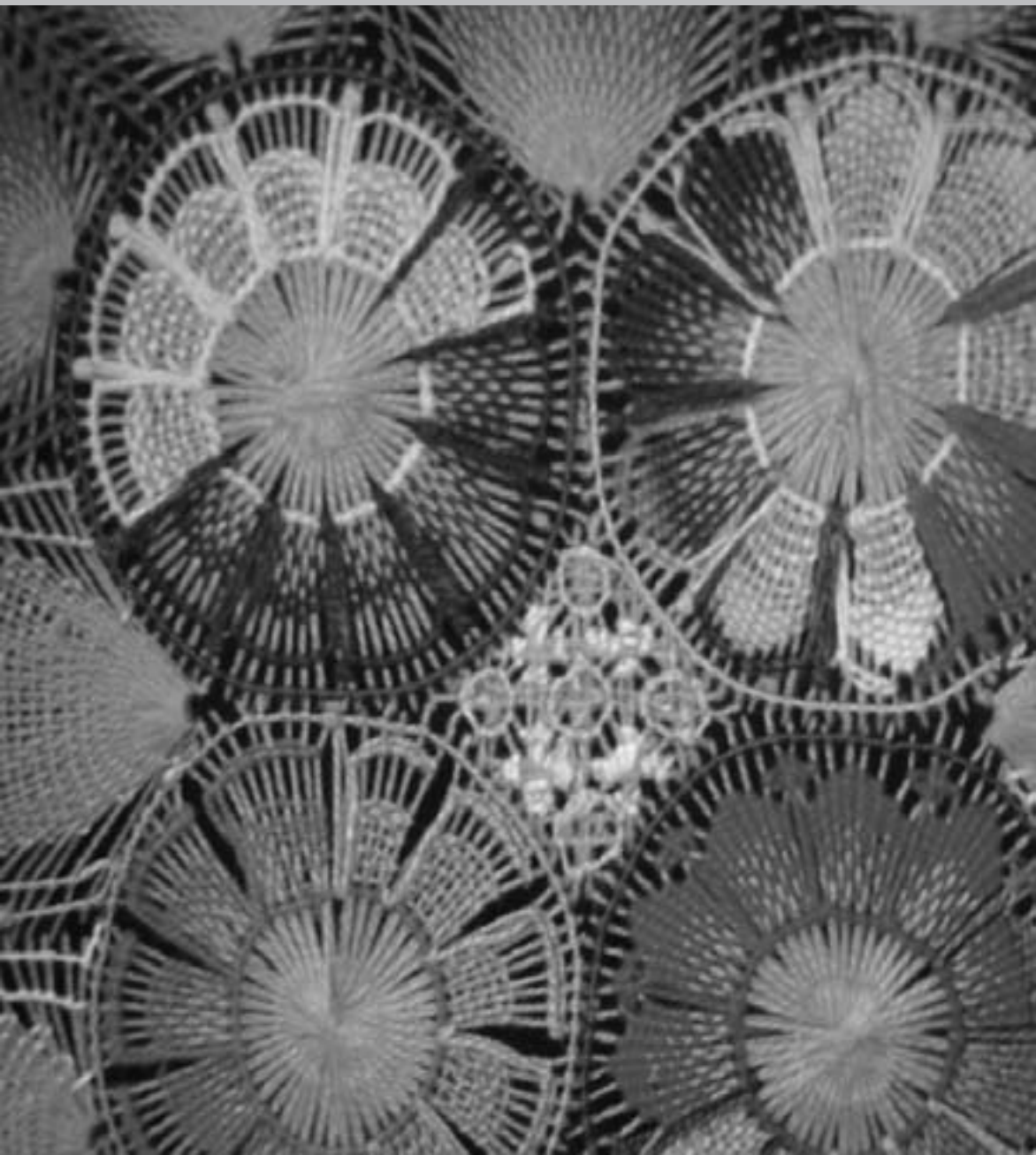
Sobre el referéndum y la iniciativa popular (arts. 121 al 123)

- El Parlamento debe avanzar en el estudio de las propuestas presentadas para flexibilizar y posibilitar el uso de estos mecanismos de participación e incidencia ciudadanas en los asuntos públicos.

Sobre los partidos/movimientos políticos y la libertad de asociación a los mismos (arts. 124 al 126)

- Los distintos partidos políticos deben emprender acciones conjuntas para eliminar los casos de doble y de hasta triple afiliación de ciudadanos y ciudadanas, que claramente afectan del derecho de asociación a dichos espacios.
- Es necesario establecer mayores regulaciones para el financiamiento de los partidos y movimientos políticos, y de esa manera garantizar la transparencia en la obtención de los recursos por parte de los partidos y movimientos.

Compromisos Internacionales



Ñembotavy total…

Paraguay firma y ratifica los instrumentos de DDHH, pero no se dan los pasos para una efectiva aplicación, se presentan informes incompletos y atrasados, y se cumplen las sentencias a cuentagotas.

Luis Claudio Celma

El reconocimiento de los derechos humanos en el ámbito internacional fue pasando progresivamente de las declaraciones (proclamas y expresiones de buenas intenciones de los Estados, muy importantes como marco de acción) a las convenciones y los pactos internacionales en los que los Estados asumían compromisos concretos de adecuar sus legislaciones, generar políticas públicas coherentes para garantizar esos derechos, difundirlos entre la población y dar cuenta de sus acciones y omisiones a un sistema de monitoreo independiente.

Introducción

Uno de los indicadores más importantes de la apertura democrática del Paraguay ha sido su incorporación a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos y la consagración constitucional de la mayor parte de los derechos que constituyen el standard mínimo reconocido a todos los seres humanos. Así, el Paraguay pertenece al sistema de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que no es un tribunal y trabaja tanto con los Estados como con el empresariado y los sindicatos, ha consagrado de 1944 en adelante, las más importantes disposiciones referidas a las relaciones laborales, a la seguridad social y a la igualdad entre trabajadores y trabajadoras, además de haber levantado la igualdad de trato. Adicionalmente, la OIT ha consagrado el más importante instrumento con el que se cuenta para el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio 169. Numerosos convenios de la OIT han sido ratificados por el Paraguay.

Posteriormente, el Paraguay formó parte de la constitución misma del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, conocido como sistema universal de protección de derechos humanos y del sistema de derechos humanos de la Organización de Estados Americanos, conocido como sistema interamericano. Obviamente hubo un importante lapso en el que el Paraguay no firmó ni ratificó ningún instrumento, pero eso no implicó su salida de esos dos sistemas. A lo largo de este artículo se presentarán los instrumentos firmados y ratificados por el Paraguay tanto en el sistema universal como en el interamericano y los compromisos emergentes de ambos, con énfasis en el sistema universal, ya que el artículo siguiente de este mismo capítulo, se ocupa del cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Finalmente, el Paraguay pasó a formar parte de la Jurisdicción Penal Internacional al ratificar el Estatuto de Roma. Este instrumento crea la Corte Penal Internacional que fue constituida para tratar los crímenes de guerra, de lesa humanidad y de genocidio. En este informe no ha sido posible aún analizar las maneras en las que el Paraguay está adecuando su legislación y sus políticas públicas a este sistema. Es una deuda que esperamos poder saldar en el 2008.

El sistema interamericano

Durante el gobierno de Alfredo Stroessner, el Paraguay solamente había firmado la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, con lo cual aprobaba el monitoreo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Ésta incluía en sus informes anuales referencias al estado de los derechos humanos en el país y en forma permanente solicitaba autorización para una visita *in loco*, nunca tenida en cuenta –y por tanto no autorizada- hasta que el gobierno de Andrés Rodríguez realizó una invitación oficial[1].

1 En este informe se presenta un relato detallado de la relación del Estado paraguayo con la CIDH y todo el sistema interamericano, en el artículo de supervisión del cumplimiento de sentencias.

Para el Paraguay, resultaba claro que para dejar de ser considerado como una dictadura y pasar a ser parte de los Estados democráticos había que formar parte de los sistemas de derechos humanos. Por ello no es casual que la primera ley sancionada por el Congreso de la apertura política haya sido la que ratifica la Convención Americana sobre DDHH (Ley 1/89). De esa manera, el Paraguay cedió parte de su soberanía aceptando la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Posteriormente ratificó tanto la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (1995 – Convención de Belem do Pará) y el Protocolo de San Salvador. Un seguimiento de las sentencias de litigios sometidos a esa instancia pueden leerse en este mismo informe en el artículo que monitorea el cumplimiento por parte del Paraguay de esas resoluciones.[2]

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha informado en tres oportunidades sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, dos de ellos durante el régimen dictatorial de Alfredo Stroessner, en los años 1978 y 1987 donde se resaltó el "amparo de un permanente estado de sitio" y las vulneraciones al derecho a la vida (torturas, desapariciones), libertad física, libertad de asociación, libertad de expresión, entre otros. La Comisión concluyó que el Estado Paraguayo no solo no respetaba en forma concordante los compromisos internacionales de derechos humanos, sino que su violación era un hábito constante[3]. El último informe sobre Paraguay es del año 2001, donde la Comisión visualizó con preocupación la impunidad, la administración de justicia, los derechos económicos, sociales y culturales, la libertad de expresión, los derechos de la niñez, mujer y pueblos indígenas, sin embargo, hasta ahora no se han registrado avances importantes en el cumplimiento de las recomendaciones.

Durante el año 2007 la Comisión declaró admisible la denuncia de la Comunidad Indígena Kelyenmagategma del Pueblo Enxet-Lengua y sus miembros en contra del Estado Paraguayo por presunta violación de los artículos 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), 4 (derecho a la vida), 5 (Derecho a la integridad personal), 8.1 (Garantías Judiciales), 11 (Protección de la Honra y de la Dignidad), 17 (Protección a la Familia), 19 (Derechos del niño), 21 (Derecho a la propiedad privada), 22 (Derecho a la Circulación y de Residencia) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 del mismo Convenio y del artículo 13 (Derecho a la Educación) del Protocolo de San Salvador.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sesionó en Paraguay, por primera vez este año. Su 129º período extraordinario de sesiones se realizó en ciudad de Asunción del 5 al 7 de septiembre de 2007. En éste

2 Arancedo, Alejandra, Sergio Fuenzalida y Liliana Tojo (CEJIL), Estado de cumplimiento de las decisiones de los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, pp.

3 Capitulo VIII, Conclusiones, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, año 1978, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, disponible en www.cidh.oas.org

contexto, los días 3 y 4 de septiembre de 2007, el Relator Carozza visitó en el Chaco paraguayo las Comunidades Indígenas Yamok Kasek y Yakye Axa, se reunió con autoridades de Gobierno encargadas de la política en materia de pueblos indígenas y sostuvo reuniones de trabajo sobre peticiones y casos, cuyas presuntas víctimas son comunidades indígenas. Además, el 7 de septiembre de 2007, el Relator Carozza y el Presidente de la CIDH mantuvieron una reunión con representantes de más de 300 comunidades indígenas de las Regiones Oriental y Occidental del Paraguay. En la reunión representantes de 14 asociaciones indígenas, describieron la grave y urgente situación que enfrentan sus comunidades, y describieron el encuentro como histórico porque "dialogaron directamente por primera vez, y sin intermediarios", con la CIDH[4].

■ *El sistema universal*

Las declaraciones de derechos humanos llevan un tiempo de trabajo significativo en el cual se debaten entre los Estados las nociones que se contendrán en ellas, pues aunque no siempre los obligan a implementar medidas, al firmarlas reconocen el conjunto de derechos y asumen que deben garantizarlos. Algunas declaraciones llevaron muchos años para ser aprobadas, la más reciente es la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en la que se había trabajado por más de diez años[5], mientras que los tratados internacionales de derechos humanos (convenciones y pactos) también tienen un proceso de debate y discusión donde los acuerdos a que se llegan son los mínimos estándares para considerar que un Estado está asumiendo responsablemente la garantía de los derechos consagrados en ellos, en 1979 se había declarado en las Naciones Unidas el Año internacional del niño, esperando contar para el final del mismo con una Convención aprobada, pero ésta estuvo lista recién en 1989.

En las declaraciones de derechos humanos, un representante autorizado firma por el Estado Parte y comúnmente existe un solo caso en el que un Estado retiró su firma posteriormente. En el caso de los convenios, las convenciones, los tratados y los pactos no alcanza con la firma por parte del Poder Ejecutivo, es necesario que el Congreso del país ratifique estar de acuerdo con este tratado y lo convierta en una ley que rige en él, por encima de las otras leyes y en acuerdo con la Constitución respectiva[6].

---

4 Comunicado de Prensa 49/07 y 54/07, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en www.cidh.oas.org

5 Información relativa a la misma y sobre las dificultades para su aprobación pueden verse en el capítulo sobre Derechos de los pueblos indígenas, en este mismo Informe.

6 Si bien cada tratado y convención establece los procedimientos a seguir para su ratificación y entrada en vigor, en general las constituciones nacionales establecen el orden de prelación de las leyes considerando a la Constitución nacional como la superior, seguida de los tratados internacionales ratificados y éstos de las leyes de carácter nacional. En el caso de la Constitución nacional del Paraguay de 1992, los tratados internacionales de derechos humanos se encuentran por encima de los otros tratados internacionales (art. 137 y 142). Asimismo, en el derecho internacional se cuenta con un tratado acerca de los tratados, en el cual se regula el funcionamiento que tendrán los mismos, principalmente en cuestiones más formales que no siempre están consideradas en ellos (Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 1969).

Una vez ratificado, el instrumento internacional pasa a ser ley nacional y debe ser cumplida por las autoridades, la ciudadanía y utilizado por la magistratura al impartir justicia. El Estado debe depositar el documento en la Secretaría General de las Naciones Unidas y en un período de tiempo posterior (establecido en el mismo tratado) se considera que el Estado puede ser exigido por los mecanismos internacionales a su cumplimento. Cuando un número determinado de países ha ratificado y depositado el instrumento, el tratado entra en vigencia, es decir, sus mecanismos se ponen en marcha.

Algunas convenciones cuentan con protocolos adicionales, referidos a temas o a mecanismos determinados que complementan o amplían la protección de los derechos consagrados en ellos, lo más frecuente es la habilitación para llevar casos ante los Comités o para solicitar un procedimiento de informes con visitas al país. Estos protocolos son generalmente opcionales o facultativos, es decir que deben también ser ratificados por cada Estado Parte, y para entrar en vigencia se precisa también que un número determinado de Estados lo ratifiquen.

En este apartado nos concentraremos en los instrumentos del sistema universal conocidos como el núcleo central de los tratados de ese sistema: el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP); el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC); la Convención contra la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes (CAT, por sus siglas en inglés); la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación racial (CEDR); la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés), la Convención sobre los derechos del niño (CDN), la Convención sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias (CMW, por sus siglas en inglés) y las recientes Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) y Convención para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CDF), que entrarán en vigencia a los treinta días de la vigésima ratificación o adhesión de un Estado.

■ *Los pasos como Estado parte de un instrumento de DDHH*

El primer paso: firmar y ratificar

En el sistema universal, Paraguay ha firmado todas las convenciones internacionales de derechos humanos, consideradas principales para la protección de los derechos de las personas. La Asamblea General de las Naciones Unidas había aprobado durante la dictadura de Alfredo Stroessner, cinco tratados que quedaron disponibles para la firma de los Estados: el de la eliminación de todas las formas de discriminación racial (CEDR, 1965), el de derechos civiles y políticos (PIDCP, 1966); el de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC, 1966); el de eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979) y la Convención contra la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanas y degradantes (CAT, 1984). Lógicamente durante la dictadura, el Paraguay

ni firmó ni ratificó la mayoría de ellos. La excepción fue la CEDAW, ratificada en 1986, convencidos los senadores de que era un instrumento para "Asia o África"[7].

El proceso de ratificación de los otros tratados se inició en 1989, en coincidencia con la caída de la dictadura y la necesidad de legitimar un incipiente proceso de transición a la democracia, con importante tutela militar en ese momento y con presión internacional en materia de derechos humanos, por lo que son ratificados los otros cuatro. Entre tanto son aprobados por las Naciones Unidas cuatro nuevos tratados: el de los derechos del niño (CDN, 1989), el de la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (CMW, 1990) y los más recientes sobre derechos de las personas con discapacidad y el destinado a proteger a todas las personas contra las desapariciones forzadas (CDPD y CDF, ambos de 2006). De entre ellos, Paraguay solamente ha ratificado la CDN en 1990 y se encuentra en el Congreso nacional la CMW. Los otros dos no han sido aún remitidos por el Ejecutivo al Legislativo, aunque una de las Comisiones urgió a Relaciones Exteriores el envío de la convención sobre derechos de las personas con discapacidad[8].

En síntesis, el Estado paraguayo se ha adherido o ha firmado los nueve tratados principales de derechos humanos del sistema universal, pero solo ha ratificado seis de ellos. El Estado de ratificación de las Convenciones y Pactos por el Estado paraguayo al 2007 es el siguiente:

Cuadro 1. Estado de ratificación por parte de Paraguay de las convenciones y pactos del Sistema universal de derechos humanos[9]

Instrumento	Aprobación, vigencia y firma	Estado de ratificación
Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP)	Aprobación: 16/12/1966 Vigencia desde 23/03/1976 *Adhesión de Paraguay*	Ratificado, ley 4/92 Depositado, 10/06/1992 En vigor desde 10/09/1992
Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC)	Aprobación: 16/12/1966 Vigencia desde 03/01/1976 Adhesión de Paraguay	Ratificado, ley 5/92 Depositado, 10/06/1992 En vigor desde 10/09/1992

7 Así argumentó el senador liberal colaboracionista, Enzo Doldán.

8 El senador Carlos Filizzola, presidente de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social, urgió formalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores la remisión de la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad.

9 Algunos pactos y convenciones cuentan con protocolos facultativos que permiten ampliar los derechos garantizados o implementar mecanismos novedosos, que también deben ser ratificados, pero no necesariamente se informa sobre todos ellos. Los protocolos facultativos al PIDCP, a la CEDR, a la CEDAW y a la CAT permiten a los Comités de vigilancia de los mismos recibir comunicaciones individuales contra un Estado parte, de personas o grupos que aleguen ser víctimas de una violación de un derecho consagrado en el tratado o de personas o grupos que tengan conocimiento de ello; cuando entre en vigencia también el protocolo facultativo a la CDPD permitirá el mismo mecanismo en el Comité de referencia. El segundo protocolo facultativo al PIDCP relativo a la abolición de la pena de muerte y los protocolos facultativos de la CDN sobre la utilización de niños en conflictos armados y sobre la venta de niños, la prostitución y la pornografía infantil sí deben ser informados.

Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial (CEDR)	Aprobación: 21/12/1965 Vigencia desde 04/01/1969 *Firma de Paraguay: 13/09/2000*	Ratificado, ley 2128/03 Depositado, 18/08/2003 En vigor desde 17/09/2003
Convención contra la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes (CAT*)	Aprobación: 10/12/1984 Vigencia desde 26/06/1987 *Firma de Paraguay: 23/10/1989*	Ratificado, ley 69/89 Depositado, 12/03/1990 En vigor desde 11/04/1990
Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW*)	Aprobación: 18/12/1979 Vigencia desde 03/09/1981 *Adhesión de Paraguay*	Ratificado, ley 1215/86 Depositado, 06/04/1987 En vigor desde 06/05/87
Convención sobre los derechos del niño (CDN)	Aprobación: 20/11/1989 Vigencia desde 02/09/1990 *Firma de Paraguay: 04/09/1990*	Ratificado, ley 57/90 Depositado, 25/09/1990 En vigor desde 25/10/1990
Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (CMW*)	Aprobación: 18/12/1990 Vigencia desde 01/07/2003 *Firma de Paraguay: 13/09/2000*	Enviado por el Ejecutivo al Congreso (Mensaje 845, 17/12/2002), aprobado por el Senado el 08/12/2007, pasado a la Cámara de Diputados.
Convención para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CDF)	Aprobación: 06/12/2006 Todavía no en vigencia *Firma de Paraguay: 06/02/2007*	Pendiente de ser enviado al Congreso.
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD)	Aprobación: 13/12/2006 Todavía no en vigencia *Firma de Paraguay: 30/03/2007*	Pendiente de ser enviado al Congreso.

* Siglas en inglés con que son reconocidas estas convenciones, incluso en el mundo hispanohablante

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en los sitios del Ministerio de Relaciones Exteriores (www.mre.gov.py) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (www.unhchr.ch) así como del registro de sesiones de la Cámara de Senadores

El segundo paso: dar cuenta de la implementación

Los mismos tratados y convenciones crean mecanismos de control del cumplimiento de los acuerdos entre los Estados, quienes se comprometen en forma soberana a dar cuenta de los pasos implementados para garantizar en los territorios bajo su jurisdicción y entre la población los derechos consagrados en el instrumento.

Esencialmente, los Estados se comprometen a:

- adecuar sus leyes a los postulados del tratado, la incorporación de los principios en los mandatos y funciones de instituciones nacionales ya existentes o la creación de nuevas instituciones cuando corresponda, tanto en ámbitos administrativos y jurisdiccionales como en las escalas nacionales, subnacionales y locales;
- difundir los derechos consagrados en él a toda la población, en especial a quienes son titulares de ellos o a quienes se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad para acceder a su cumplimiento, en lenguajes accesibles y con información completa;
- implementar políticas públicas que garanticen el cumplimiento efectivo de los derechos consagrados, con presupuestos adecuados, personal público entrenado y sensible e infraestructura de calidad.

En el sistema universal, en virtud de los tratados se han creado Comités de expertos y expertas que monitorean su cumplimiento, recibiendo informes periódicos de los Estados sobre su implementación. Esta periodicidad está establecida en cada Convención. Los Comités se conforman con nacionales de los Estados partes elegidos y elegidas en la asamblea de todos ellos, pero son miembros a título individual, es decir, no representan al Estado del cual son nacionales. En general, los tratados establecen que los Comités deberán conformarse de forma tal que sean representativos de las diferentes partes del mundo y de los distintos sistemas legales vigentes. En total, en el sistema universal, se encuentran en vigor siete pactos y convenciones con sus protocolos facultativos y sendos Comités. Paraguay ha ratificado seis y por tanto está obligado a presentar informes periódicos a cada uno de ellos[10].

10 Se encuentran vigentes el PIDCP, el PIDESC, la CAT, la CDER, la CEDAW, la CDN y la CMW que cuentan con el Comité de Derechos Humanos; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité contra la Tortura; el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación racial; el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el Comité de Derechos del niño y el Comité para la protección de los Derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias, respectivamente. Paraguay ha ratificado todos, excepto la CMW, por lo que todavía no está obligado a presentar informes al último comité citado. Cuando entren en vigencia la CDPD y la CDF tendrán como órganos de vigilancia al Comité de los Derechos de las personas con discapacidad y al Comité contra la desaparición forzada, respectivamente. Por su parte otros tratados internacionales cuentan con mecanismos de reportes periódicos obligatorios que se deben presentar a comités y consejos como el Consejo de expertos en la aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, respecto de los convenios de la OIT; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en relación a los Protocolos de Buenos Aires y San Salvador; la Comisión interamericana de mujeres, respecto a la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; y el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, respecto a la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Entre los órganos de vigilancia de los tratados internacionales de derechos humanos se encuentra una compatriota como experta independiente, Rosa María Ortiz, en el Comité de Derechos del niño, donde se desenvuelve como vice presidenta, su período culmina en febrero de 2011. En el sistema interamericano, Evelio Fernández Arévalo es el compatriota presente en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), su primer período culmina el 31 de diciembre de 2007, puede ser reelecto por un nuevo período de tres años.

Cuadro 2. Estado de presentación de informes sobre la implementación de las convenciones y pactos del sistema universal de protección de derechos humanos

Instrumento		*Debido**	*Entregado***	*Considerado****
PIDCP	1	09/09/1993	01/02/1994	53º período: marzo y abril de 1995
	2	09/09/1998	09/07/2004	85º período: octubre de 2005
	3	09/09/2003	*Postergados por el Comité de Derechos Humanos al 31/08/2008*	
	4	09/09/2008		
PIDESC	1	30/06/1994	18/11/1994	14º período: abril y mayo de 1996
	2	30/06/1999	31/08/2006 (combinados)	39º período: noviembre de 2007
	3	30/06/2004		
	4	30/06/2009	*Postergado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al 30/06/2011*	
CAT	1	10/04/1991	13/01/1993	11º período: noviembre de 1993
	2	31/12/1995	10/06/1996	18º período: abril y mayo de 1997
	3	10/04/1999	14/06/1999	24º período: mayo de 2000
	4	10/04/2003	*Pendiente de entrega*	
	5	10/04/2008		
CEDR	1	17/09/2004	*Pendientes de entrega*	
	2	17/09/2006		
	3	17/09/2008		
CEDAW	1	06/05/1988	04/06/1992 (combinados)	15º período: enero y febrero de 1996
	2	06/05/1992		
	3	06/05/1996	28/08/2003 (combinados)	32º período: enero de 2005 (combinados, 3º y 4º y 5º informes)
	4	06/05/2000		
	5	06/05/2004	25/05/2004	
	6	06/05/2008		
CDN	1	24/10/1992	30/08/1993	7º período: setiembre y octubre 1994 15º período: mayo de 1997
	2	24/10/1997	12/10/1998	28º período: octubre de 2001
	3	24/10/2002	*Pendiente de entrega*	
	4	24/10/2007		
	5	24/10/2012		
CMW	*Todavía no ratificado*			
CDPD	*Todavía no ratificado (no se halla aún en vigencia)*			
CDF	*Todavía no ratificado (no se halla aún en vigencia)*			

* Fecha en que corresponde la presentación del informe conforme a los artículos pertinentes de cada instrumento
** Fecha en que efectivamente el Estado paraguayo presentó el informe
*** Período de sesiones del Comité respectivo en que el Estado fue sometido a examen en función de ese informe periódico

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (www.unhchr.ch)

En general, como puede apreciarse en el cuadro 2, el Estado paraguayo se ha caracterizado por el atraso en la presentación de sus informes periódicos, siendo el más significativo en cuanto a lo cualitativo el de la CEDR donde no ha presentado ningún informe y siendo el atraso más prolongado y vigente el de la CDN (a noviembre de 2007 el atraso representa 5 años y un mes de atraso en la presentación), mientras que el atraso más corto entre la fecha esperada y la fecha de entrega correspondió al 3er Informe de la CAT (dos meses y 4 días). Asimismo, puede observarse que los atrasos en la presentación de los informes periódicos ha llevado a que se presentaran varios en forma combinada (el 2º y 3º del Pidesc, el 1º y el 2º de la Cedaw y nuevamente el 3º y el 4º considerados junto con el 5º).

¿Será que en el Estado paraguayo prima la errónea idea imperante en el país de que *"en Paraguay no somos racistas"* por lo que alcanza con la simple ratificación de la CEDR y no ve necesaria la presentación de informes? Tal vez desconozca las actitudes hacia las comunidades afro descendientes, judías, árabes, persas, turcas y musulmanas, hacia descendientes de migrantes japoneses, coreanos y chinos, hacia las personas de origen boliviano, argentino y brasileño y hasta aquellas hacia las comunidades indígenas que han generado sanciones importantes en el ámbito internacional[11]. ¿Será que el Estado paraguayo considera que la tortura fue un resabio de la dictadura ya eliminado en los primeros tiempos de transición a la democracia, por eso bastó con presentar informes hasta diez años después de la caída de Stroessner? Tal vez no haya tenido suficientemente en cuenta las denuncias presentadas en sus propios juzgados, ante la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ni haya tenido tiempo de leer los capítulos relativos a esta práctica por parte de sus agentes contenidos en las sucesivas ediciones del Informe de Derechos Humanos de Codehupy o de darse cuenta del significado de la presencia en 2006 del Relator Especial del Comité de Derechos Humanos contra la tortura. ¿Será que el Estado paraguayo considera que ninguna persona en su territorio puede tener una perspectiva acerca del cumplimiento de los derechos civiles y políticos (¡sus propios derechos!), por eso elaboró en forma sigilosa y entregó de manera callada el segundo informe periódico del PIDCP[12]? ¿Será que el Estado paraguayo piensa que la realidad cambia sola a favor del cumplimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes por lo que atrasó en forma significativa (casi tres años) la remisión de las respuestas a la Lista de Asuntos presentada por el Comité de Derechos del Niño sobre su segundo informe periódico acerca de la CDN[13]?

---

11 Cfr. Soto, Lilian: *Discriminación por razones de raza. Racismo en el Paraguay.* En: Bareiro, Line (compiladora). *Disriminacion-es. Debate teórico paraguayo. Legislación antidiscriminatoria.* CDE, UNFPA, Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, Comisiones de Equidad Social y Género y de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, 2005, pp. 63ss.; Plá, Josefina. *Hermano negro. La esclavitud en el Paraguay*, Paraninfo, 1972.

12 Cfr. Valiente, Hugo y Coronel Airaldi, Carmen: *La experiencia de hacer y presentar el Informe Sombra al Pacto internacional de derechos civiles y políticos.* En: Codehupy. *Informe sombra al Pacto internacional de Derechos civiles y políticos*. Codehupy, p. 11.

13 Cfr. Comité de Derechos del Niño y de la Niña: *Observaciones de conclusión del Comité de Derechos del Niño y de la Niña. Paraguay* CRC/C/15/Add.166, 12 de octubre del 2001, párr. 2. Los documentos de Naciones Unidas se citan con la codificación establecida por ella.

El sentido de los informes de los Estados Partes

La comunidad internacional comprende que los objetivos de la presentación de informes periódicos a los Comités de vigilancia de los tratados de derechos humanos son[14]:

> *"asegurar que se emprenda un examen amplio de la legislación, las normas y procedimientos administrativos y las diversas prácticas nacionales"*, de forma tal que contribuyan a que estén adecuadas a los estándares internacionales;
>
> ayudar a vigilar *"de manera constante la situación real con respecto a cada uno de los derechos"* consagrados en el instrumento y producir información certera de la medida en que *"todos los individuos que se encuentran"* en el territorio del Estado parte o bajo su jurisdicción *"disfrutan, o no disfrutan, de los diversos derechos";*
>
> diagnosticar la situación y adoptar políticas públicas pertinentes a partir de la *"visión general y detallada de la situación existente"* que se presenta en el informe como *"base para elaborar políticas claramente formuladas y cuidadosamente adaptadas a la situación, entre ellas, el establecimiento de prioridades"*;
>
> facilitar la sumisión de las políticas públicas al escrutinio ciudadano local y a los mecanismos internacionales para *"estimular la participación de los diversos sectores económicos, sociales y culturales de la sociedad en la formulación, aplicación y revisión de las políticas pertinentes"*;
>
> *"evaluar de una manera efectiva la medida en que se han hecho progresos hacia el cumplimiento de las obligaciones"*

La elaboración de los informes periódicos son una oportunidad para que el Estado parte se tome el tiempo entre sus agentes para preguntarse sobre las acciones que ha emprendido en relación con el tratado, entre en diálogo constructivo con la sociedad civil acerca de estas acciones y pueda, en interacción con el respectivo comité, identificar las responsabilidades que se derivan del tratado y que todavía no ha logrado asumir suficientemente. En un proceso de intercambio con el Comité, una vez presentado el informe periódico, el Estado recibe unas preguntas formuladas por el Comité destinadas a obtener mayor información sobre algunos aspectos, muchas veces estas preguntas se fundamentan en información proveída por la sociedad civil del país. Posteriormente, representantes del Estado participan de una serie de sesiones del Comité donde presentan el infor-

14 Textos tomados de Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *Observación General Nº 1 – Presentación de informes por los Estados parte.* 1999.

me y responden a las preguntas de los miembros, por lo que es importante que la delegación gubernamental esté conformada por personas informadas sobre la situación del país, las responsabilidades y las decisiones del Estado. Luego, el Comité, en sesión cerrada, redacta sus observaciones finales que incluyen una introducción (informes considerados, ajuste de éstos a las directrices de elaboración, nivel de la delegación gubernamental y calidad del diálogo), aspectos positivos observados y principalmente motivos de preocupación y recomendaciones, señalando dónde no fueron adoptadas medidas adecuadas o suficientes y proponiendo una serie de medidas y acciones correctivas que el Estado debe adoptar; asimismo, se recuerda la obligación de difundir las observaciones.

Si tenemos en cuenta las últimas Observaciones finales de los cuatro Comités a que Paraguay sometió informes desde el 2000[15], las apreciaciones acerca del ajuste de éstos a las orientaciones e instrucciones establecidas y de la calidad de la delegación gubernamental para responder a las preguntas del Comité sobre el informe, demuestran una deficiencia en estos campos. Aun cuando, éstos resultan claves para que cada Comité pueda profundizar sobre la realidad del país y realizar apreciaciones y recomendaciones acertadas:

> *"(…) Si bien el informe proporciona información detallada sobre la legislación del Estado Parte relativa a los derechos civiles y políticos, el Comité [de Derechos Humanos] lamenta, sin embargo, que éste haya sido presentado con seis años de atraso y que no proporcione suficiente información sobre la aplicación efectiva del Pacto"*[16].

> *"(…) Sin embargo, las respuestas escritas a su Lista de Asuntos (CDN/C/Q/PAR.2) recién se recibieron el 5 de octubre de 2001 y solamente responden parcialmente las preguntas elevadas por el Comité en dicha Lista de Asuntos. Desgraciadamente, la delegación representando al Estado Parte no está en condiciones de responder a la mayoría de las preguntas del Comité [de Derechos del niño]. En particular, el Comité lamenta que no fue posible discutir el contenido del nuevo Código de la Niñez más detalladamente. El Comité lamenta esto sobremanera, especialmente debido a que problemas similares ocurrieron durante el examen del informe inicial del Estado Parte"*[17].

15 Al momento de escribir este artículo, se disponía de las observaciones finales de los Comités de Derechos del niño (2001), para la eliminación de la Discriminación contra la mujer (2005), de Derechos humanos (2005) y de Derechos económicos, sociales y culturales (2007).

16 Comité de Derechos Humanos: *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Paraguay*, párr. 2. CCPR/C/PRY/CO/2, 31 de octubre de 2005. Disponible en: Codehupy, *Derechos humanos en Paraguay 2005. 10 años de informes***.** Codehupy, 2005, pp. 527-532; Codehupy, *Informe Sombra al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos***.** Codehupy, 2006, pp. 343-352. Además puede accederse en línea: http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.PRY.CO.2.Sp?OpenDocument.

17 Comité de Derechos del niño: *Observaciones de conclusión del Comité de Derechos del niño. Paraguay*, párr. 2. CRC/C/15/Add.166, 12 de octubre de 2001. Disponible en: Codehupy, *Derechos humanos en Pa-*

> *El Comité [para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer] expresó su agradecimiento al Estado parte por los informes periódicos (…), si bien señaló que no se habían atenido enteramente a las directrices del Comité relativas a la preparación de informes periódicos"*[18].
>
> *"El Comité [de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] acoge con satisfacción la presentación, aunque tardía, del segundo y tercer informes periódicos del Estado parte, (…). Lamenta sin embargo que varias de sus preguntas hayan quedado sin respuestas"*[19].

Cuando no se siguen las directrices de los Comités y las delegaciones no cuentan con la posibilidad de responder a las preguntas del Comité y mantener un diálogo fluido e informado con sus miembros, resulta más difícil establecer los mecanismos de monitoreo.

El tercer paso: difundir e implementar

Uno de los compromisos de los Estados al ratificar las convenciones es difundir su contenido, en especial los derechos consagrados en ellos y los mecanismos para asegurar su cumplimiento en los idiomas oficiales del país y en aquellos de mayor difusión y los de las minorías. Asimismo, las observaciones finales de cada Comité y los mismos informes del Estado deben ser ampliamente difundidos a fin de que la ciudadanía no solo esté informada sino que tenga las condiciones para exigir el cumplimiento de sus derechos:

> *"El Comité [de Derechos del niño] recomienda que (…) se difundan ampliamente entre el público en general tanto el segundo informe periódico como las respuestas escritas presentadas por el Estado parte y que se considere la publicación del informe junto con los registros de sumarios pertinentes y las observaciones de conclusión adoptadas con relación a este tema por el Comité. El documento debe ser ampliamente difundido a fin de generar debate y sensibilización acerca de la Convención, así como de su implementación y mo-*

---

raguay 2001. Codehupy, 2001, pp. 275-292. Asimismo, accesible en línea: http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CRC.C.15.Add.166.Sp?OpenDocument

18 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: *Observaciones finales: Paraguay,* párr. 11. CEDAW/C/PAR/CC/3-5, 15 de febrero de 2005. Disponible en: Codehupy, *Derechos humanos en Paraguay 2005. 10 años de informes.* Codehupy, 2005, pp. 542-551; Cladem-Paraguay, CMP y CDE, *Informe sombra CEDAW. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay.* Cladem-Paraguay, CMP y CDE, 2005, pp. 213-220. Además, disponible en línea: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw32/conclude-comments/Paraguay/CEDAW-CC-PAR-0523836S.pdf.

19 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Paraguay*, párr. 2. E/C.12/PRY/CO/3. Disponibles en este mismo volumen, accesible en línea: http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/cescr39/E.C.12.PRY.CO.3_sp.doc

nitoreo en el marco del Gobierno y público en general, incluyendo ONG"[20].

"El Comité [de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] pide al Estado parte que difunda ampliamente las presentes observaciones finales en todos los niveles de la sociedad, y en particular entre los funcionarios del Estado, el poder judicial y las organizaciones de la sociedad civil en general, (…) Alienta también a que el Estado Parte integre a las organizaciones no gubernamentales y a otros miembros de la sociedad civil en el proceso de debate nacional previo a la presentación de su próximo informe periódico"[21].

"El Comité [para la eliminación de toda discriminación contra la mujer] pidió que se diera amplia difusión en el Paraguay a las presentes observaciones finales para que el pueblo del Paraguay, en particular los funcionarios de la administración pública, los políticos, los parlamentarios y las organizaciones femeninas y de derechos humanos, estuvieran al corriente de las medidas adoptadas para asegurar la igualdad de jure y de facto de las mujeres y las medidas que serían necesarias en ese sentido en el futuro"[22].

"El Comité [de Derechos humanos] pide que el segundo informe periódico del Estado Parte y las presentes observaciones finales sean publicados y difundidos ampliamente en el Estado Parte en sus idiomas oficiales"[23].

Sin embargo, el Estado paraguayo no ha publicado ninguna de estas documentaciones ni las ha hecho accesibles a la ciudadanía o a sus funcionarios y funcionarias. Toda la difusión ha sido desarrollada por las organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, las observaciones finales de los Comités tienden a orientar la acción posterior del Estado parte en materia de los derechos consagrados en cada tratado y en las siguientes sesiones su implementación también es revisada. En el caso del Estado paraguayo, los tres informes citados antes dan cuenta de que no ha considerado siquiera importante informar sobre la atención brindada por sus organismos y funcionarios y funcionarias a esas recomendaciones anteriores:

"El Comité [para la eliminación de toda discriminación contra la mujer] expresó preocupación por que el Estado parte no hubiera adoptado medidas adecuadas para poner en práctica las recomendaciones relativas

20 CRC/C/15/Add.166, párr. 54.
21 E/C.12/PRY/CO/3, párr. 37.
22 CEDAW/C/PAR/CC/3-5, párr. 42.
23 CCPR/C/PRY/CO/2, párr. 24.

a diversas inquietudes señaladas en anteriores observaciones finales en 1996 (documento A/51/38)"[24].

"El Comité [de Derechos del niño] nota con gran preocupación que la mayoría de sus recomendaciones previas (CDN/C/15/Add.75) no han recibido seguimiento satisfactorio o no han recibido seguimiento alguno. El Comité recomienda enfáticamente que el Estado Parte realice seguimiento efectivo de las recomendaciones previas del Comité (CDN/C/15/Add.75), prestando especial atención a las que se reiteran de aquí en adelante"[25].

"(…) el Estado parte debería proporcionar, en el plazo de un año, la información pertinente sobre la evaluación de la situación y el cumplimiento de las recomendaciones del Comité [de Derechos humanos] contenidas en los párrafos 7, 12, 17 y 21. El Comité pide que en su próximo informe, que ha de presentarse antes del 31 de octubre de 2008, el Estado parte comunique información sobre las demás recomendaciones formuladas y sobre el Pacto en su conjunto"[26].

El Comité [de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] lamenta que la mayor parte de sus recomendaciones de 1996 no se hayan aplicado en su totalidad, y que el Estado parte no haya abordado de un modo más efectivo los siguientes motivos de preocupación, en relación con su informe inicial, y que continúan siendo válidos (…)[27].

■ *Apertura a otros mecanismos del sistema universal de protección de los derechos humanos*

En las Naciones Unidas se cuenta con otros mecanismos de protección de los derechos humanos complementarios a los órganos de vigilancia de los tratados. Entre los procedimientos especiales se encuentran los Grupos de trabajo y los Relatores especiales[28]. A su vez, los relatores especiales pueden relacionarse con un tema específico de los derechos humanos en

24 CEDAW/C/PAR/CC/3-5, párr. 18.

25 CRC/C/15/Add.166, párr. 7 y 8.

26 CCPR/C/PRY/CO/2, párr. 25 y 26. Las recomendaciones de urgente información son asegurar que la Comisión de Verdad y Justicia disponga de suficiente tiempo y recursos para cumplir con su mandato; juzgar a los responsables de los actos de tortura y asegurar que sean debidamente sancionados e indemnizar a las víctimas en forma justa y adecuada; adoptar medidas efectivas para asegurar la independencia judicial; adoptar medidas para asegurar el respeto de los derechos del niño, incluyendo medidas urgentes para erradicar el trabajo infantil. La información sobre estas recomendaciones debería haber sido presentada el 31 de octubre de 2006.

27 E/C.12/PRY/CO/3, párr. 12.

28 La única paraguaya que forma parte de los procedimientos especiales es Soledad Villagra, quien integra el Grupo de trabajo sobre detenciones arbitrarias, desde el 2000. El listado completo de los mecanismos temáticos con sus períodos de duración se encuentra disponible en línea en: http://www.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/themes.htm

el mundo o acerca de la vigencia de los derechos humanos en un país o una región.

El Estado paraguayo ha extendido una invitación abierta y permanente el 23 de marzo de 2003 a que los grupos de trabajo y los relatores especiales sobre los diversos temas realizaran visitas al país, formando así parte de los 57 Estados que mantienen esta invitación abierta.

Desde esa fecha realizaron misiones al país: Juan Miguel Petit, Relator especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (del 23 de febrero al 5 de marzo de 2004)[29] y de Manfred Nowak, Relator especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la cuestión de la tortura (del 22 al 29 de noviembre de 2006)[30]. Anteriormente se había contado con una visita de Fatma Zohra Ouhachi-Vesely, la Relatora Especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos, en el marco de su misión a América latina (14 a 19 de junio de 1998)[31].

Se espera en los próximos años, las misiones del Relator especial sobre el derecho a la educación, del Relator especial sobre la independencia de los jueces y magistrados y del Relator especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos.

Esta apertura no debería permanecer como una actitud políticamente correcta, sino que genera el compromiso del Estado de prestar especial atención a los miembros de los procedimientos especiales durante sus misiones, organizarlas con la sociedad civil y posteriormente difundir sus recomendaciones y asegurar su cumplimiento.

■ *Recomendaciones*

- Ratificar la Convención para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. El Poder Ejecutivo debe para ello enviar su mensaje al Congreso y este dar a su tratamiento y aprobación la mayor celeridad para que puedan ser promulgadas como leyes nacionales.
- Ratificar la Convención para la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias. La Cámara de Diputados debe darle prioridad a su tratamiento y aprobación para que pueda ser promulgada como ley nacional.

29 El informe final de su misión al Paraguay se encuentra en el documento E/CN.4/2005/78/Add.1, fue publicado en Paraguay por Unicef y se encuentra disponible en línea: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/171/15/PDF/G0417115.pdf?OpenElement.

30 El informe final de su misión al Paraguay todavía no fue dado a conocer. En el capítulo del tema del año que se relaciona con la cuestión de la tortura, se dispone de mayor información. Se puede acceder en línea a un informe de prensa no oficial de las Naciones Unidas solo en inglés: http://www.unhchr.ch/huricane/huricane.nsf/view01/509BA4239456B976C12572350077E647?opendocument

31 El informe de su misión a América latina se encuentra en el documento E/CN.4/1999/46/Add.1, disponible en línea: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/100/66/PDF/G9910066.pdf?OpenElement.

- Presentar el informe de avances en el cumplimiento de las recomendaciones de más urgente implementación incluidas en las Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos.
- Presentar los informes periódicos adeudados al Comité contra la tortura, con respecto a la CAT, al Comité para la eliminación de toda forma de discriminación racial, con respecto a la CEDR y al Comité sobre los derechos del niño, con respecto a la CDN, asegurando la mayor participación de los organismos del Estado responsables de su implementación y de las organizaciones de la sociedad civil, prestando especial atención a las recomendaciones de las Observaciones finales a los informes previamente presentados respecto a la CAT y la CDN.
- Difundir ampliamente en castellano y en guaraní y en versiones completas y adaptadas a cada población, en soportes impresos, gráficos, de audio y de video las observaciones finales de los Comités y los mecanismos adoptados por el Estado para su cumplimiento.
- Establecer un mecanismo participativo de seguimiento de la implementación de las recomendaciones emanadas de las observaciones finales de los Comités al concluir sus exámenes de los informes periódicos del Estado, en el que se incluyan altas autoridades responsables y representantes de las organizaciones de la sociedad civil, en particular las de derechos humanos y las de los grupos y sectores de la población más directamente afectados por los derechos consagradas en cada tratado.
- Iniciar el proceso de elaboración participativa del sexto informe relativo a la CEDAW, pautado para el 6 de mayo de 2008; del tercer informe periódico relativo al PIDCP, que debe presentarse a más tardar el 31 de octubre de 2008; y del cuarto informe periódico relativo al PIDESC, a ser presentado hasta el 30 de junio de 2011.

BIBLIOGRAFÍA

Bareiro, Line (compiladora) *Disriminacion-es. Debate teórico paraguayo. Legislación antidiscriminatoria.* CDE, UNFPA, Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, Comisiones de Equidad Social y Género y de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, 2005.

Plá, Josefina. *Hermano negro. La esclavitud en el Paraguay,* Paraninfo, 1972.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *Observación General Nº 1 – Presentación de informes por los Estados parte.* 1999.

CODEHUPY. *Informe Sombra al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.* Codehupy, 2006.

Cladem-Paraguay, CMP y CDE. *Informe sombra CEDAW. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay.* Cladem-Paraguay, CMP y CDE, 2005.

Se visitaron entre el 4 y el 22 de noviembre de 2007 las páginas del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay (www.mre.gov.py), del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (www.unhchr.ch), de la Organización Internacional del Trabajo (www.ilo.org) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (www.cidh.org).

Cumplimiento de las decisiones de los órganos de Protección de los DD.HH., un arrastrado proceso

Alejandra Arancedo, Sergio Fuenzalida y Liliana Tojo
Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recibido 19 denuncias contra el Paraguay. Por su parte, la Corte IDH ha dictado sentencia en seis casos sometidos a su estudio, estableciendo en todos ellos la responsabilidad internacional del Paraguay por la violación de los derechos protegidos por la Convención. Sin embargo y a pesar de los compromisos asumidos por el Estado paraguayo, son evidentes las deficiencias del Paraguay en relación con las medidas de reparación ordenadas por el Tribunal interamericano.

■ *Introducción*

Desde inicios de la década del setenta, la República del Paraguay ha sido objeto de monitoreo específico por parte de los órganos de protección del sistema interamericano de derechos humanos. Aún cuando la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (en adelante "la Convención") se realiza inmediatamente después de la caída de la dictadura de Stroessner (ley 1/89 del 8 de agosto de 1989), en los primeros años de la década del setenta, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) registra en sus informes anuales solicitudes de información al Estado paraguayo a propósito de denuncias sobre detenciones arbitrarias, torturas y violaciones al derecho a la vida[1], emitiendo también en ese tiempo las primeras resoluciones sobre comunicaciones de casos individuales sometidos a su conocimiento.

De 1978 a 1990, Paraguay continúa siendo referido en los informes anuales de la CIDH, siendo ésta la vía por la cual el sistema interamericano expuso su evaluación respecto de la situación de los derechos humanos vigentes en el país, en esa época. Durante esos años, la CIDH insistió ante las autoridades paraguayas para poder llevar adelante una visita *in loco*, pero sólo durante el gobierno de Andrés Rodríguez, fue cursada la invitación oficial[2].

A partir de 1993, con el reconocimiento de la competencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[3] (Corte IDH) se generan nuevas perspectivas en la relación entre el Estado paraguayo y el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, pues se abre la posibilidad de que los casos individuales denunciados ante la CIDH accedan a la Corte IDH.

Según las estadísticas consignadas por la CIDH, en su Informe Anual 2006[4], fueron recibidas diecinueve denuncias contra el Paraguay, siendo treinta la cifra total de casos y peticiones pendientes ante ese órgano de protección[5].

---

1 Cfr. CIDH, *Informe Anual de 1971*, 6 de marzo de 1972; *Informe Anual de 1972*, 3 de marzo de 1973; *Informe Anual de 1973,* 14 de febrero de 1974; *Informe Anual de 1974*, 30 de diciembre de 1974; *Informe Anual de 1975*, 28 de junio de 1976.

2 Cfr. CIDH, *Informe Anual de 1988-1989*, 18 de septiembre de 1989, Capitulo IV Situación de Derechos Humanos en varios Estados. *"La Comisión ve con agrado que el Gobierno del Paraguay, que durante más de una década desde 1978 venía postergando su anuencia para la visita solicitada por la Comisión, ha indicado oficialmente su aceptación de la misma, la que se espera realizar durante el próximo mes de febrero de 1990. La Comisión espera poder confirmar en dicha visita la plena vigencia de los derechos humanos y avances serios en las tareas de reforma constitucional y legal indicadas, así como en las prácticas forzadas de adhesión política"*.

3 La República del Paraguay reconoce la competencia de la Corte IDH para la interpretación y aplicación de la Convención el 8 de enero de 1993, por Decreto Nº 16078. Al momento de reconocer esta competencia, expresa que el reconocimiento es por tiempo indefinido y debe interpretarse de conformidad a los principios que guíen el Derecho Internacional, en el sentido de que este reconocimiento se refiere expresamente a los hechos ocurridos con posterioridad a ese acto y sólo para aquellos casos en que exista reciprocidad.

4 Cfr. CIDH, *Informe Anual de 2006*. 3 de marzo de 2007, Capitulo III B "Estadísticas".

5 Una petición es una denuncia formal ante la CIDH frente a una violación de un derecho protegido en el ámbito interamericano (por la Declaración Americana, la Convención Americana u otro tratado interame-

Por su parte, la Corte IDH ha dictado sentencia en seis casos sometidos a su estudio, estableciendo en todos ellos la responsabilidad internacional del Paraguay por la violación de los derechos protegidos por la Convención.

En el presente documento, presentaremos el estado actual de cumplimiento de dichas sentencias por parte del Estado, evidenciando las deficiencias del Paraguay en relación con las medidas de reparación ordenadas por el Tribunal interamericano.

■ *Caso Ricardo Canese*

La primera sentencia dictada por la Corte IDH contra el Paraguay, se refiere a la condena judicial y restricciones para salir del país impuestas a Ricardo Canese, como consecuencia de manifestaciones hechas durante su campaña política para las elecciones presidenciales de 1993; campaña durante la cual hizo referencia a asuntos de interés público relacionados con otro de los candidatos[6]. La Corte dictó sentencia en el caso, el 31 de agosto de 2004[7], estableciendo la responsabilidad internacional del Estado paraguayo por violación a los principios de legalidad y retroactividad, a las garantías judiciales, al derecho de circulación y de residencia, a la libertad de expresión, todos en relación con la obligación de respectar los derechos de la Convención, y ordenó las siguientes medidas de reparación en favor de la víctima:

- El pago de una suma de dinero en concepto de indemnización por daño inmaterial, que deberá hacerse efectivo dentro del plazo de seis meses a partir de la notificación de la decisión final. Para establecer el mismo, la Corte tomó en cuenta que el proceso penal seguido en contra de Canese, la condena penal impuesta por los tribunales competentes y la restricción a su derecho de salir del país durante ocho años y casi cuatro meses, afectaron sus actividades laborales y le produjeron un efecto inhibidor en el ejercicio de su libertad de expresión.
- La publicación en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, por una sola vez, del texto de la Sentencia dictada por la Corte IDH;

En octubre del 2006, los representantes de la víctima ante la Corte Interamericana, fueron notificados de la Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia del 22 de septiembre de 2006[8] en la que la Corte expresaba que *"… nota con preocupación que el Estado no ha dado cumplimiento a las reparaciones ordenadas en la Sentencia, a pesar de que el plazo para su cumplimiento venció el 17 de marzo de 2005"* (párr. 12).

---

ricano que le otorgue competencia para ello). Una vez concluido el procedimiento ante la Comisión, este órgano está facultado a iniciar el trámite ante la Corte IDH conforme a los Reglamentos respectivos.

6 El caso fue denunciado ante la CIDH el 2 de julio de 1998 por CEJIL, el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), el Sindicato de Trabajadores de la Administración Nacional de la Electricidad (SITRANDE) y los abogados Pedro Almada Galeano, Alberto Nicanor Duarte y Carlos Daniel Alarcón.

7 Cfr. Corte IDH, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004.

8 Cfr. Corte IDH, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia de 22 de septiembre de 2006.

Ante la evidencia de que el Estado paraguayo no había dado aún cumplimiento a lo dispuesto en los puntos resolutivos de la Sentencia sobre fondo, reparaciones y costas (emitida por el Tribunal el 31 de agosto de 2004), la Corte resolvió requerir al Estado que adopte las medidas necesarias para dar efecto y pronto acatamiento a las referidas medidas de reparación y mantener la supervisión relacionada con el cumplimiento de la sentencia hasta su integridad.

Durante el 2007, los representantes de Ricardo Canese mantuvieron informada a la Corte respecto de la falta de avances en el cumplimiento efectivo de su decisión. Finalmente, el 14 de marzo de 2007, el Estado publicó en la Gaceta Oficial las partes pertinentes de la Sentencia y en el mes de octubre, Canese recibió el pago de las sumas indicadas por la Corte en su fallo.

A la fecha, queda aún pendiente el cumplimiento de la orden vinculada con la publicación del texto de la Sentencia dictada, en el caso en un diario de circulación nacional.

■ *Caso del Centro de Reeducación de Menores "Panchito López"*

En septiembre de 2004, la Corte IDH dictó sentencia en el caso del Centro de Reeducación de Menores "Panchito López"[9], estableciendo la responsabilidad del Estado paraguayo en la violación de los derechos a la vida, la integridad personal y la protección judicial de los internos en el Centro, en el periodo comprendido entre agosto de 1996 y julio de 2001; así como la violación, por parte del Paraguay, de su obligación de adoptar disposiciones de derecho interno en relación con sus obligaciones adicionales, referidas a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

En su decisión, la Corte estableció como medidas reparatorias:

- La publicación en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, al menos por una vez, del texto de la Sentencia dictada por la Corte IDH.
- La realización –en consulta con la sociedad civil y en el plazo de seis meses– de un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y de declaración que contenga la elaboración de una política de Estado de corto, mediano y largo plazos, en materia de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal.
- La obligación de brindar a los ex internos y sus familias, tratamiento psicológico a aquellos heridos en los incendios. Se debe también brindar asistencia médica, en forma gratuita;
- La obligación de brindar orientación en materia de asistencia vocacional, en forma gratuita a los jóvenes.
- El pago de reparaciones económicas por daño material e inmaterial.

9 La denuncia había sido presentada ante la CIDH por CEJIL y la Fundación *Tekojoja* en agosto de 1996.

El 4 julio del 2006, la Corte emitió la Resolución sobre cumplimiento de la Sentencia, en la cual dejaba en evidencia que el Estado paraguayo[10] –en ese entonces a casi dos años de la fecha de emisión de la sentencia-, sólo había cumplido con la publicación de la sentencia, encontrándose en mora con el resto de las medidas de reparación ordenadas, pese a que el plazo se encontraba largamente vencido.

Durante el periodo que se reporta en el presente informe, el Estado dispuso la ejecución de la partida prevista en el presupuesto correspondiente al 2006, por un total de Gs. 3.797.474.796 equivalentes, al 9 de noviembre de 2007 a US$ 806.728,94. Esta suma fue prorrateada entre todos los beneficiarios de la sentencia, correspondiendo a cada uno de ellos un valor equivalente al 18,70% de este monto, suma que fue efectivamente percibida por las víctimas y sus familiares, quienes se presentaron ante la instancia administrativa acordada solicitando su efectivización.

Adicionalmente, fue prevista durante el 2006 una partida presupuestaria para el 2007, establecida en Gs. 3.800.000.000. A la fecha de cierre de este reporte, el presidente de la Nación aun no había firmado el decreto correspondiente, siendo éste el último acto administrativo pendiente para la efectiva disponibilidad del pago del monto presupuestado.

Pese al tiempo transcurrido, el Estado paraguayo ha cumplido parcialmente y con notorias deficiencias el fallo ordenado por la Corte. Así, si bien ha entregado a las víctimas y sus familiares identificaciones especiales para gestionar asistencia médica, en la práctica, los servicios de salud desconocen el valor de estas credenciales y todavía no se han llevado a cabo cirugías reparadoras de las secuelas que varias de las víctimas tienen por el incendio en el Centro de Detención.

Tampoco se ha realizado el acto de reconocimiento público, ni la sociedad civil ha sido efectivamente involucrada en iniciativas relacionadas con la elaboración de la política pública ordenada por la Corte IDH. Durante el último año, se han producido retrocesos en la dinámica institucional establecida para el cumplimiento de la Sentencia; inexplicablemente, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, ha reducido las convocatorias para reunir al Grupo Técnico de Trabajo donde se coordinan las acciones.

Al cierre de este reporte, la Corte ha solicitado informaciones al Estado paraguayo sobre los avances en relación con el cumplimiento del caso.

■ *Caso Yakye Axa*

El 17 de junio de 2005, la Corte IDH dictó Sentencia en el caso de la Comunidad indígena *Yakye Axa*[11] estableciendo la responsabilidad del Estado por la violación a las garantías judiciales y a la protección judicial,

10 Cfr. Corte IDH, *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" vs. Paraguay.* Resolución de Cumplimiento de Sentencia de 4 de julio de 2006.

11 La denuncia fue presentada ante la CIDH por Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco y el CEJIL, el 10 de enero de 2000.

al derecho a la propiedad y a la vida consagrados en la Convención, en perjuicio de los miembros de la Comunidad indígena *Yakye Axa*.

En la Sentencia, la Corte ordenó al Estado paraguayo como medidas reparatorias:

- La identificación por parte del Estado del territorio tradicional de los miembros de la comunidad indígena *Yakye Axa* y entregárselos de manera gratuita, en un plazo máximo de tres años contados a partir de la notificación de Sentencia.
- El suministro a los miembros de la comunidad indígena *Yakye Axa* que se encuentran sin tierras, de los bienes y servicios básicos necesarios para su subsistencia.
- La creación de un fondo destinado exclusivamente a la adquisición de las tierras a entregarse a los miembros de la comunidad indígena *Yakye Axa*, en un plazo máximo de un año contado a partir de la notificación de la Sentencia.
- La implementación de un programa de y un fondo de desarrollo comunitario.
- La adopción en el derecho interno paraguayo, en un plazo razonable, de medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter, que sean necesarias para garantizar el efectivo goce del derecho a la propiedad de los miembros de los pueblos indígenas.
- La realización de un acto público de reconocimiento de su responsabilidad, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de la Sentencia.
- La publicación dentro del plazo de un año, al menos por una vez, en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, de partes principales de la sentencia. Además, al Estado se le ordenó financiar la transmisión radial de la Sentencia.
- El pago por concepto de daño material y costas y gastos dentro del plazo de un año desde la notificación del fallo.

A pesar de haber transcurrido más de dos años de la emisión de la Sentencia, muchas de las medidas de reparación establecidas por el Tribunal interamericano se mantienen incumplidas o su cumplimiento es deficiente o bien sufren un importante atraso. Así, recién en octubre de 2007, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) realizó las gestiones para la expropiación del predio reivindicado por los indígenas, Estancia Loma Verde, ante el Ministerio de Educación, a fin de que el Poder Ejecutivo inicie los trámites correspondientes ante el Congreso Nacional. Con respecto a la obligación de suministro de bienes y servicios a los miembros de la Comunidad, ella se ha prestado de manera intermitente, sin una metodología clara en base a las necesidades de los indígenas, los cuales a pesar de la ayuda, siguen viviendo en condiciones de extrema pobreza.

En lo que respecta a la creación de fondos para la adquisición de las tierras y para implementar un programa de desarrollo comunitario, ello se que quedado en el plano formal, tras sendas resoluciones administrativas. Se puede sostener que el incumplimiento es total en cuanto a la adopción en el derecho interno de medidas necesarias para garantizar el efectivo goce del derecho de propiedad, por parte de los indígenas, no habiendo el Estado informado de ninguna iniciativa en este sentido.

Hasta la fecha del presente informe, el Estado paraguayo sólo ha realizado el acto público de reconocimiento en la comunidad y pagado –con un importante atraso– las indemnizaciones y costas que el Tribunal interamericano le había ordenado cancelar.

■ *Caso Sawhoyamaxa*

El 29 de marzo de 2006, la Corte IDH dictó Sentencia en el caso de la comunidad indígena *Sawhoyamaxa*[12] estableciendo la responsabilidad del Estado por la violación a las garantías judiciales y a la protección judicial, al derecho a la propiedad, a la vida y al derecho a la personalidad jurídica, consagrados en la Convención, en perjuicio de los miembros de la Comunidad indígena Sawhoyamaxa.

En la Sentencia, la Corte ordenó al Estado de Paraguay las siguientes medidas reparatorias:

- Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole, necesarias para, en el plazo máximo de tres años, entregar física y formalmente a los miembros de la comunidad *Sawhoyamaxa* sus tierras tradicionales;
- Implementar un fondo de desarrollo comunitario;
- Efectuar el pago por concepto de daño inmaterial y costas y gastos dentro del plazo de un año;
- Suministrar a los miembros de la comunidad, mientras se encuentren sin tierras, los bienes y servicios básicos necesarios para su subsistencia;
- Establecer, en un plazo de seis meses, un sistema de comunicación que permita a las víctimas contactarse con las autoridades de salud competentes, para la atención de casos de emergencia;
- Realizar, en el plazo máximo de un año, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, un programa de registro y documentación;
- Adoptar en su derecho interno, en un plazo razonable, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo eficaz de reclamación de tierras an-

12 La denuncia fue presentada ante la CIDH por Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco y CEJIL, el 15 de mayo de 2001.

cestrales de los miembros de los pueblos indígenas, que haga ciertos sus derechos sobre sus tierras tradicionales;

- Publicar partes principales de la Sentencia dentro del plazo de un año, al menos por una vez, en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional. De igual forma, el Estado debe financiar la transmisión radial de la Sentencia.

El estado, de cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas por el Tribunal, en este caso, es casi similar a la situación dada en la comunidad *Yakye Axa*, con niveles importantes de incumplimiento, especialmente en lo referido a la transferencia de la tierra donde no se registraron progresos. El Estado ha dado cumplimiento a las obligaciones referentes al pago de las indemnizaciones, a la instalación de una emisora radial, para lograr la conexión entre la comunidad y el centro de salud más cercano. Asimismo, se han realizado reuniones entre representantes del Estado paraguayo y de la comunidad, a fin de iniciar el registro y documentación de sus miembros.

■ *Caso Goiburú y otros*

En septiembre de 2006, la Corte IDH emitió su Sentencia en el caso Goiburú y otros[13], referido a la detención ilegal y arbitraria, tortura y desaparición forzada de Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello Barreiro y de los hermanos Rodolfo Feliciano y Benjamín de Jesús Ramírez Villalba, cometidos por agentes estatales paraguayos entre 1974 y 1977, y a la impunidad parcial en que se encuentran las referidas violaciones de derechos.

Este caso reviste una particular trascendencia histórica, ya que se trata de hechos que ocurrieron en un contexto de práctica sistemática de detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones y desapariciones forzadas ocurridas en el marco de la Operación Cóndor, operativo en el cual las estructuras de seguridad estatales de los distintos países de la región actuaron en forma coordinada a través de sus gobiernos dictatoriales[14].

En su decisión, la Corte tomo en consideración el reconocimiento parcial de responsabilidad internacional que había formulado el Estado paraguayo y dispuso una serie de medidas de reparación en relación con los hechos denunciados y probados en el caso:

- Realizar de inmediato diligencias para activar y completar los procesos de investigación y eventual sanción de los responsables de las violaciones de derechos, incluyendo, no sólo gestiones judiciales, sino también diplomáticas, cuando correspondan;

13 El caso había sido denunciado ante la CIDH entre diciembre de 1995 y julio de 1996 por el International Human Rights Law Group (actualmente Global Rights) y el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), respectivamente. Su trámite fue unificado por la Comisión en el mes de octubre de 2004.

14 Cfr. Corte IDH, *Caso Goiburú y otros* vs. *Paraguay.* Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 22 de septiembre de 2006, párrafos 62 y 63.

- Proceder de inmediato a la búsqueda y localización de los restos de las víctimas que se encuentran desaparecidas.
- Efectuar, en el plazo de 6 meses, un acto público de reconocimiento de responsabilidad y desagravio;
- Publicar la Sentencia, por una sola vez, en un diario de circulación nacional y en el Diario Oficial;
- Proveer a todos los familiares de las víctimas, previa manifestación de su consentimiento, y por el tiempo que sea necesario, sin cargo alguno y por medio de los servicios nacionales de salud, un tratamiento adecuado, incluida la provisión de medicamentos;
- Construir, en el plazo de un año, un monumento en memoria de Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello, Rodolfo Ramírez Villalba y Benjamín Ramírez Villalba, que debe incluir una placa en alusión al contexto de las desapariciones forzadas ocurridas durante la Operación Cóndor;
- Implementar programas permanentes de educación en derechos humanos dentro de las fuerzas policiales paraguayas, en todos los niveles jerárquicos;
- Adecuar la tipificación de los delitos de tortura y desaparición "forzosa" de personas contenidas en la legislación penal, a las disposiciones de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas;
- Indemnizar a los familiares de las víctimas en concepto de daño material e inmaterial.

Habiéndose cumplido los plazos previstos, no se han producido avances sustantivos en el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas por la Corte, estimándose que el Tribunal interamericano se abocará al control del cumplimiento durante el próximo período de sesiones.

■ *Caso Vargas Areco*

En septiembre de 2006, la Corte IDH dictó Sentencia en el caso Vargas Areco, siendo un caso emblemático de la práctica de reclutamiento ilegal de niños y adolescentes en las Fuerzas Armadas de la República del Paraguay[15]. Gerardo Vargas Areco había sido reclutado para el servicio militar en las Fuerzas Armadas del Paraguay, cuando tenía 15 años de edad y falleció el 30 de diciembre de 1989, al sufrir un disparo por la espalda, cuando intentaba huir del destacamento.

En su Sentencia, la Corte aceptó parcialmente el reconocimiento de responsabilidad internacional formulado por el Estado paraguayo y estableció la violación del derecho a la vida, a la integridad personal y a las garantías judiciales del adolescente Gerardo Vargas Areco y sus familiares, garanti-

15 El caso había sido denunciado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 28 de julio de 1999 por el Servicio de Paz y Justicia filial Paraguay (SERPAJ-Py) y CEJIL.

zadas en la Convención Americana, así como violaciones específicas reconocidas en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

En su decisión, la Corte estableció una serie de medidas reparadoras:

- Llevar adelante investigaciones diligentes para identificar, juzgar y sancionar a todos los responsables de las violaciones probadas
- Realizar -en el plazo de un año- un acto de disculpas públicas y reconocimiento de responsabilidad, en la comunidad en la que vive la familia de Gerardo, con presencia de autoridades civiles y militares, acto durante el cual, se colocará una placa en su memoria.
- Proveer tratamiento médico, psicológico y psiquiátrico, según sea el caso, a los familiares de Gerardo, si así lo requieren, y por el tiempo que sea necesario.
- Diseñar e implementar programas de formación y cursos regulares sobre derechos humanos para todos los miembros de las Fuerzas Armadas paraguayas.
- Publicar la sentencia, dentro del plazo de seis meses, en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, por una sola vez.
- Adecuar su legislación interna en materia de reclutamiento de menores de 18 años en las Fuerzas Armadas del Paraguay, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.
- Indemnizar por los daños materiales e inmateriales a la familia de Gerardo Vargas Areco.

A la fecha del presente informe, y habiendo transcurrido los plazos fijados por la Corte en su decisión, el Estado paraguayo sólo ha cumplido parcialmente con las medidas acordadas por la Corte: así, ha publicado las partes pertinentes de la Sentencia, tanto en la Gaceta Oficial como en un diario de circulación nacional, y ha implementado los cursos de formación sobre derechos humanos dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas. Con respecto a las medidas legislativas ordenadas, se encuentran en trámite legislativo las modificaciones legales que establecen la edad mínima de 18 años de edad para el reclutamiento al servicio militar paraguayo.

■ *Caso Víctor Hugo Maciel*

En este caso, la organización SERPAJ-Py y CEJIL, presentaron una denuncia ante la CIDH contra el Estado paraguayo, por la violación de los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, a la vida, a medidas especiales de protección de la niñez, a la protección judicial y garantías judiciales, a raíz de la muerte de un adolescente enrolado en el servicio militar, quien había sido sometido a una sobrecarga de actividades físicas (“descuereo”). Él había sido incorporado forzadamente al Ejército y al momento de su ingreso, las autoridades administrativas y sanitarias no constataron que padecía el *mal de chagas*, declarándolo apto para el servicio. La enfermedad le impedía someterse a esfuerzos físicos intensos y

murió precisamente por la sobrecarga de ejercicios ordenada por el militar que estaba a su cargo.

El 22 de marzo de 2006, los representantes de la víctima suscribieron un Acuerdo de Solución Amistosa con el Estado de Paraguay, por el cual éste se obligó principalmente a las siguientes reparaciones:

- Reconocimiento de responsabilidad internacional, mediante un acto público con la presencia de altas autoridades del Estado, y la publicación del reconocimiento y del texto del Acuerdo;
- Proseguir la investigación de los hechos con el fin de identificar, juzgar y sancionar penalmente a todos los responsables de las violaciones a los derechos humanos cometidas en perjuicio de Víctor Hugo Maciel, evitando la impunidad.
- Hacer las gestiones pertinentes para que una plaza o calle de la ciudad de San Juan Bautista (Departamento de Misiones) sea designada con el nombre de Víctor Hugo Maciel, colocando una placa con texto alusivo.
- Sustituir la declaración al Protocolo Facultativo a la Convención de Derechos del Niño, referente a la participación de niños en conflictos armados, señalando que para la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario se deberá contar efectivamente con la edad de 18 años.
- Presentar un proyecto de Ley –e impulsar activamente su aprobación- que modifique la Ley de Servicio Militar (569/75), derogando su artículo 10 y reformando su artículo 5, de modo a prohibir en forma absoluta la incorporación de personas menores de 18 años de edad al servicio, e igualmente con relación a la ley 123/52, relativa a la creación del CIMEFOR.
- Dictar una orden general por el presidente de la República resaltando la prohibición de reclutamiento de personas menores de 18 años de edad, y la responsabilidad militar, penal y administrativa en que incurren los integrantes de las fuerzas militares que incumplan esta orden.
- Ordenar la realización de exámenes médicos integrales obligatorios; antes, durante y previo al licenciamiento de la prestación del servicio militar, a todos los ingresantes, por un médico matriculado
- Difundir, en todos los cuarteles, la dirección y teléfono de las oficinas públicas encargadas de la recepción y tramitación de denuncias por malos tratos, apremios, torturas, servidumbre u otra violación a los derechos humanos de los soldados.
- Organizar una campaña de difusión, a través de los medios masivos de comunicación, haciendo pública la prohibición absoluta de incorporar personas menores de 18 años al servicio militar.
- Una reparación pecuniaria a los familiares de la víctima.

Hasta la fecha del presente informe, el Estado paraguayo ha dado cumplimiento con varias de las medidas acordadas en el Acuerdo de Solución

Amistosa: así, llevó a cabo el acto público de reconocimiento con la presencia de varias autoridades estatales paraguayas; en cuanto a las modificaciones legales que debe adoptar para prohibir el ingreso al Ejército a personas menores de 18 años de edad, aún se encuentran en trámite legislativo los proyectos de ley respectivos; ha sustituido la declaración al Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en organizaciones armadas ante la Secretaría General de las Naciones Unidas y también se han hecho esfuerzos por dar a conocer y proveer a los reclutas de medios para denunciar abusos. Sólo la investigación del caso para definir la responsabilidad de la muerte de Víctor Hugo Maciel y el compromiso de darle a una calle o plaza su nombre se encuentra con dificultades de cumplimiento.

NACIONES
UNIDAS

E

ADVANCE UNEDITED VERSION

Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/C.12/PRY/CO/3
22 de noviembre de 2007

Original: ESPAÑOL

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES
39º período de sesiones
Ginebra, 5 al 23 de noviembre de 2007

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 16 y 17 DEL PACTO

Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Paraguay

1. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales examinó el segundo y tercer informes del Paraguay sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/PRY/3) en sus 44°, 45° y 46° sesiones, celebradas el 13 y 14 de noviembre de 2007 (E/C.12/2006/SR.44, 45 y 46), y en su 55° sesión, celebrada el 21.de noviembre de 2007, aprobó las siguientes observaciones finales.

A. Introducción

2. El Comité acoge con satisfacción la presentación, aunque tardía, del segundo y tercer informes periódicos del Estado parte, así como las respuestas presentadas por escrito a su lista de cuestiones. El Comité observa con beneplácito la presencia de una delegación del Estado parte de alto nivel, compuesta por especialistas en algunos temas relacionados con el Pacto, que da muestra de la importancia que concede el Estado parte al diálogo con el Comité. Lamenta sin embargo que varias de sus preguntas hayan quedado sin respuesta.

B. Aspectos positivos

3. El Comité observa con satisfacción que durante el periodo que cubren el segundo y tercer informes periódicos, el Estado parte adoptó los nuevos códigos Penal y Procesal Penal; el

Código de la Niñez y de la Adolescencia (Ley N° 1.680/01), la Ley contra la Violencia Doméstica (Ley N° 1.600/00), La Ley que reprime el comercio y la difusión de material pornográfico utilizando la imagen de menores e incapacitados (Ley N° 2.861), y que ratificó la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

4. El Comité observa con satisfacción las actividades emprendidas por la Defensoría del Pueblo, en el área de derechos económicos, sociales y culturales, en particular aquellas relacionadas con los derechos a la educación, al trabajo y a la salud.

5. El Comité observa con satisfacción los cursos y actividades de la Comisión de Derechos humanos, adscrita al Ministerio de Justicia y del Trabajo, destinados a promover los derechos humanos.

6. El Comité observa con satisfacción los esfuerzos emprendidos por el Estado parte en materia de alfabetización.

7. El Comité acoge con beneplácito los avances realizados por el Estado parte en la extensión de la cubertura del registro civil al conjunto de la población y especialmente a las comunidades indígenas.

8. El Comité observa con agrado los programas destinados a los menores infractores, como medidas alternativas al confinamiento, así como la separación de menores y de los adultos en los centros de privación de libertad.

9. El Comité acoge con satisfacción la creación de la Secretaría de la Mujer, que cuenta con rango ministerial.

10. El Comité observa los esfuerzos emprendidos por el Estado parte para detener la deforestación en el Paraguay.

C. Factores y dificultades que obstaculizan la aplicación del Pacto

11. El Comité observa que no hay factores u obstáculos importantes que impidan la aplicación eficaz del Pacto en el Estado parte.

D. Principales motivos de preocupación

12. El Comité lamenta que la mayor parte de sus recomendaciones de 1996 no se hayan aplicado en su totalidad, y que el Estado parte no haya abordado de un modo mas efectivo los siguientes motivos de preocupación, en relación con su informe inicial, y que continúan siendo válidos:

    a) La persistencia de marcadas disparidades en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en la sociedad paraguaya. Al Comité le preocupa además que, pese al crecimiento económico del Estado parte en los años

recientes, el número de personas que viven en la extrema pobreza ha ido en aumento.

b) La lentitud en la realización de la reforma agraria. Aunque observa que el Instituto de Bienestar Social se transformó en Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), el Comité reitera su preocupación ante la situación de los campesinos y de la población indígena que no tienen acceso a sus tierras tradicionales y ancestrales. El Comité observa con preocupación la concentración de la propiedad de las tierras en un porcentaje muy reducido de la población.

c) La desigualdad de salarios entre el hombre y la mujer;

d) La persistencia de la violencia doméstica. Aunque el Comité Observa que en el periodo comprendido por los informes periódicos, el Estado parte adoptó una ley contra la violencia doméstica, la preocupa que la sanción para esta conducta delictiva sea únicamente una multa y que el elemento de "habitualidad", requerido por el tipo penal, provoque que actos de esta naturaleza queden impunes.

e) El salario mínimo no esta garantizado para todos los trabajadores. El Comité observa con preocupación que un gran número de trabajadores del sector público continúan recibiendo un salario inferior al mínimo.

f) Los derechos sindicales de los trabajadores no estén plenamente garantizados. Al Comité le preocupa la lentitud del trámite de registro de sindicatos ante el Ministerio de Justicia y Trabajo y el hecho de que los empleadores pueden retrasar el registro mediante el envío de un escrito. Le preocupa también el hostigamiento del que pueden ser objeto algunos líderes sindicales en el sector privado.

g) El alto porcentaje de la población excluida de toda protección social. El Comité observa preocupado el alto grado de desempleo, la magnitud de la economía informal, que alcanza al 80% de la población económicamente activa, y que las personas que trabajan en este sector reciben salarios insuficientes y no cuentan con beneficios sociales.

h) El elevado número de niños trabajadores. Al Comité le preocupa especialmente la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los niños que trabajan en el servicio doméstico, quienes están expuestos a malos tratos, explotación y abuso sexual, y muchos de ellos no pueden acceder al derecho a la educación. El Comité observa que no existe una estructura de protección legal y judicial efectiva para esos niños.

i) El derecho a la salud de la población no ha sido garantizado. Aunque el presupuesto destinado al sector salud ha sido incrementado, el Comité observa con preocupación que la mayoría de la población paraguaya no cuenta con

servicios de salud adecuados. Además, el Comité nota preocupado que en 2004, la atención del sector público se centró predominantemente en la población con ingresos más altos.

13. El Comité observa con preocupación la discriminación que padecen las mujeres en el Paraguay, que se ve perpetuada por los prejuicios y condiciones sociales tradicionales, a pesar de los instrumentos jurídicos y programas adoptados por el Estado parte.

14. Al Comité le preocupa la discriminación múltiple de la que son objeto las mujeres en las zonas rurales, quienes en un alto porcentaje son jefas de familia y se enfrentan cotidianamente a la pobreza y a la extrema pobreza. Esta situación las conduce en algunos casos a emigrar o a ser víctimas de explotación sexual.

15. Al Comité le preocupa que la remuneración de los empleados domésticos, en su mayoría mujeres, es de solo 40% del salario mínimo. Aunque observa que a dichos empleados el empleador les proporciona vivienda y alimentos, el Comité considera que dicho porcentaje del salario mínimo es insuficiente para llevar un nivel de vida adecuado. Al Comité también le preocupa que los trabajadores domésticos tengan jornadas laborales hasta por 12 horas, en muchos casos sin seguro social, ni pago de horas extras.

16. El Comité observa con preocupación que la expansión del cultivo de soja ha traído aparejado el uso indiscriminado de agro-tóxicos, provocando muertes y enfermedades de niños y adultos, contaminación del agua, desaparición de ecosistemas y afectación a los recursos tradicionales alimenticios de las comunidades.

17. El Comité observa con gran preocupación los numerosos casos de desalojo forzoso, del cual han sido objeto familias campesinas e indígenas, en particular en las comunidades Tetaguá Guaraní, Primero de Marzo, María Antonia y Tekojoja, quienes habían venido ocupado las tierras, así como los informes recibidos en cuanto a que la Policía Nacional ha efectuado los desalojos mediante el uso excesivo de la fuerza, quemando y destruyendo viviendas, cultivos, bienes y animales.

18. El Comité observa con preocupación que cerca del 45% de los pueblos indígenas no cuentan con un título legal de sus tierras ancestrales y están por consiguiente expuestos a desalojos forzosos.

19. El Comité observa con preocupación que el Estado parte aún no ha adoptado una política de vivienda, especialmente destinado a las áreas rurales, a pesar de la escasez que supuestamente afecta a mas de un millón de familias.

20. Al Comité le preocupa el alto grado de desnutrición que afecta especialmente a las poblaciones rurales y a los pueblos indígenas, y que ha ido en aumento. Lamenta no haber recibido suficiente información del Estado parte al respecto.

21. El Comité observa con preocupación que los abortos clandestinos provocan un gran número de muerte de mujeres, así como el alto grado de mortalidad materna e infantil.

22. Aunque observa el aumento presupuestario para el hospital Neuropsiquiátrico del Paraguay, al Comité le preocupa la situación de las personas internadas en hospitales de salud mental, en especial las mujeres y niños, así como la falta de garantías procesales adecuadas para estas personas ante casos de internamiento. Le preocupa en particular los abusos de los que han sido objeto ciertos pacientes en caso de aislamiento.

E. Sugerencias y recomendaciones

23. El Comité insta al Estado Parte a que aborde los motivos concretos de preocupación que ya expresó con respecto su informe inicial, e insiste en que el Estado parte debería plantearse aplicar las sugerencias y recomendaciones del Comité a este respecto. En particular:

a) El Comité exhorta al Estado parte a que tome todas las medidas necesarias para reducir la extrema pobreza y que mejore sus estrategias de desarrollo social, incluyendo medidas de coordinación entre las diferentes instituciones, y de evaluación que permitan conocer el impacto de los planes e identificar sus deficiencias. El Estado parte debería también tomar medidas adicionales de índole fiscal dirigidas a una mejor distribución de la riqueza entre la población, tanto en las áreas rurales como urbanas. Al respecto, el Comité le invita a tomar en consideración su declaración sobre la Pobreza y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptada el 4 de mayo de 2001 (E/2002/22-E.12/2001/17, anexo VII). El Comité solicita al Estado parte que en su próximo informe periódico incluya datos desagregados y comparativos, e indicadores, sobre el número de personas que viven en la pobreza y en la extrema pobreza, así como sobre los progresos realizados en el combate a la pobreza y a la extrema pobreza.

b) El Comité recomienda al Estado parte que incremente sus esfuerzos para acelerar la demarcación y recuperación de las tierras y territorios ancestrales de los pueblos indígenas, acompañando la repartición de tierras a los campesinos de medidas tales como asistencia técnica, insumos, herramientas, microcréditos, capacitación e infraestructura como sistemas de irrigación y electricidad. El Estado parte debe vigilar que el presupuesto destinado a la reforma agraria no sea desviado de su fin.

c) El Comité recomienda al Estado parte que tome las medidas necesarias para garantizar la igualdad de condiciones de trabajo entre el hombre y la mujer incluyendo salario igual por trabajo igual. El Estado parte debería adoptar cuanto antes la ley de igualdad de salarios que está siendo discutida por el Senado, vigilando que la misma sea plenamente compatible con el Pacto.

d) El Estado parte debe incrementar sus esfuerzos para eliminar la violencia doméstica y considerar la posibilidad de modificar su legislación penal en materia de violencia doméstica, aumentando la pena para esta conducta delictiva.

e) El Comité insta al Estado parte a que adopte medidas urgentes eficaces para reducir la tasa de desempleo y la economía informal; así como para garantizar a los trabajadores el ejercicio de sus derechos laborales, incluyendo a la seguridad social.

f) El Comité recomienda al Estado Parte que vigile que el Ministerio de Justicia y del Trabajo realice con diligencia el trámite de registro de sindicatos. El Estado parte debe tomar medidas enérgicas para proteger a los trabajadores sindicalizados y a sus dirigentes de actos de intimidación, incluyendo a través de la investigación de tales hechos y de juicios y sanciones a los responsables.

g) El Comité pide al Estado parte que tome medidas efectivas para garantizar la igualdad del salario mínimo entre el sector público y privado, vigilando que el mismo permita a todas las familias llevar un nivel de vida adecuado.

h) El Comité alienta al Estado parte a redoblar sus esfuerzos para eliminar el trabajo infantil, en particular en el servicio doméstico, tomando todas las medidas apropiadas. Le pide que se investigue todo caso de explotación y abusos sexuales de niños trabajadores, y se juzguen y castiguen a los responsables.

i) El Comité recomienda al Estado Parte a que intensifique sus esfuerzos en el área de salud, y lo invita a que adopte una política global de salud que permita garantizar el acceso de las poblaciones más pobres a una atención primaria de la salud gratuita y de calidad. El Comité solicita al Estado parte que en su próximo informe presente información detallada y actualizada, incluyendo datos estadísticos desagregados e indicadores que permitan apreciar los avances logrados en esta área.

24. El Comité pide al Estado parte que vele por la igualdad de hombres y mujeres en todas las esferas de la vida, en particular tomando medidas eficaces para luchar contra la discriminación en la educación de las niñas y adolescentes, en el acceso al empleo, y las condiciones de trabajo. El Comité recomienda al Estado la adopción de una ley de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y que vigile que las actividades de la Secretaría de la Mujer tengan un impacto en la vida real de las mujeres.

25. El Comité recomienda al Estado parte que tome las medidas positivas necesarias para eliminar la discriminación de las que son víctimas las mujeres en situación de vulnerabilidad, como son las mujeres en zonas rurales, incluyendo el diseño de una política pública integral para combatir la trata de personas y proporcionar protección y asistencia a las víctimas.

26. El Comité recomienda al Estado parte que modifique los artículos del Código Laboral que establecen condiciones discriminatorias al trabajo doméstico, y que incremente el número de inspecciones laborales en este sector.

27. El Comité insta al Estado parte a que tome medidas urgentes para controlar que el cultivo de la soja no traiga aparejado detrimento en el disfrute, por parte de la población, de los derechos reconocidos por el Pacto. Además de garantizar la observancia de la Ley de

Agrotóxicos, el Estado parte debe crear un marco legal efectivo de protección contra el uso de agro-tóxicos y realizar inspecciones eficaces y frecuentes.

28. El Comité insta al Estado parte a tomar las medidas necesarias, incluyendo de orden legislativo, para: a) evitar que las familias campesinas e indígenas que ocupan las tierras sean desalojadas; b) que los reclamos de las familias campesinas e indígenas sean atendidos y no sean objeto de represión; c) se de curso a las denuncias presentadas ante la fiscalía; d) asegurarse que el poder judicial en sus decisiones tome en cuenta las disposiciones del pacto; y e) investigar, juzgar y sancionar a los responsables de desalojos forzados y violaciones conexas a los derechos reconocidos por el pacto.

29. El Comité insta al Estado parte a que tome todas las medidas necesarias para garantizar que los pueblos indígenas cuenten con un título legal de sus tierras indígenas.

30. El Comité exhorta al Estado parte, de conformidad con su Observación General No.4, sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, a tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo la construcción de unidades habitacionales, para solucionar el problema de la escasez de viviendas que afecta principalmente a las zonas rurales, a las familias con bajos ingresos y a otras personas y grupos marginalizados. El Comité solicita al Estado parte que en su próximo informe presente información detallada y actualizada, incluyendo datos estadísticos desagregados e indicadores que permitan apreciar los avances logrados en esta área.

31. El Comité recomienda al Estado parte que tome medidas eficaces y urgentes para combatir el hambre y la desnutrición. El Estado parte debería revisar sus políticas públicas agrícolas de modo que se impulse el fomento de la agricultura familiar campesina y la seguridad alimentaria. Utilizar el máximo de recursos disponibles para el apoyo financiero y técnico destinado a los productores de pequeña y mediana escala.

32. El Comité alienta encarecidamente al Estado parte a que tome las medidas legislativas necesarias para solucionar el problema de la mortalidad de las mujeres a causa de abortos clandestinos y le recomienda que en los programas escolares los temas de educación sexual y de métodos de planificación familiar sean abordados abiertamente, de tal manera que contribuyan a prevenir los embarazos precoces y la transmisión de enfermedades sexuales. Le recomienda también que adopte una ley sobre salud sexual y reproductiva compatible con las disposiciones del Pacto. El Estado parte debe también continuar con sus esfuerzos para disminuir la mortalidad materna e infantil.

33. El Comité alienta al Estado parte a que continúe con sus esfuerzos para mejorar la situación de las personas bajo tratamiento neuropsiquiátrico internadas en los hospitales de salud, acelerando los avances en la implementación del Acta de compromiso firmada en 2004, y especialmente garantizando el acceso a recursos de revisión judicial en casos de internamiento. El Comité también recomienda que adopte una Ley de salud mental, plenamente compatible con el Pacto, en un corto avenir.

34. El Comité recomienda al Estado parte que, al abordar el programa de restitución de tierras, tome debidamente en cuenta el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales, elemento esencial para la expresión de su identidad cultural y de su misma supervivencia.

35. El Comité recomienda que, en su próximo informe periódico, el Estado parte proporcione análisis más detallados de casos examinados y de los resultados de las actividades emprendidas por el Defensor del Pueblo.

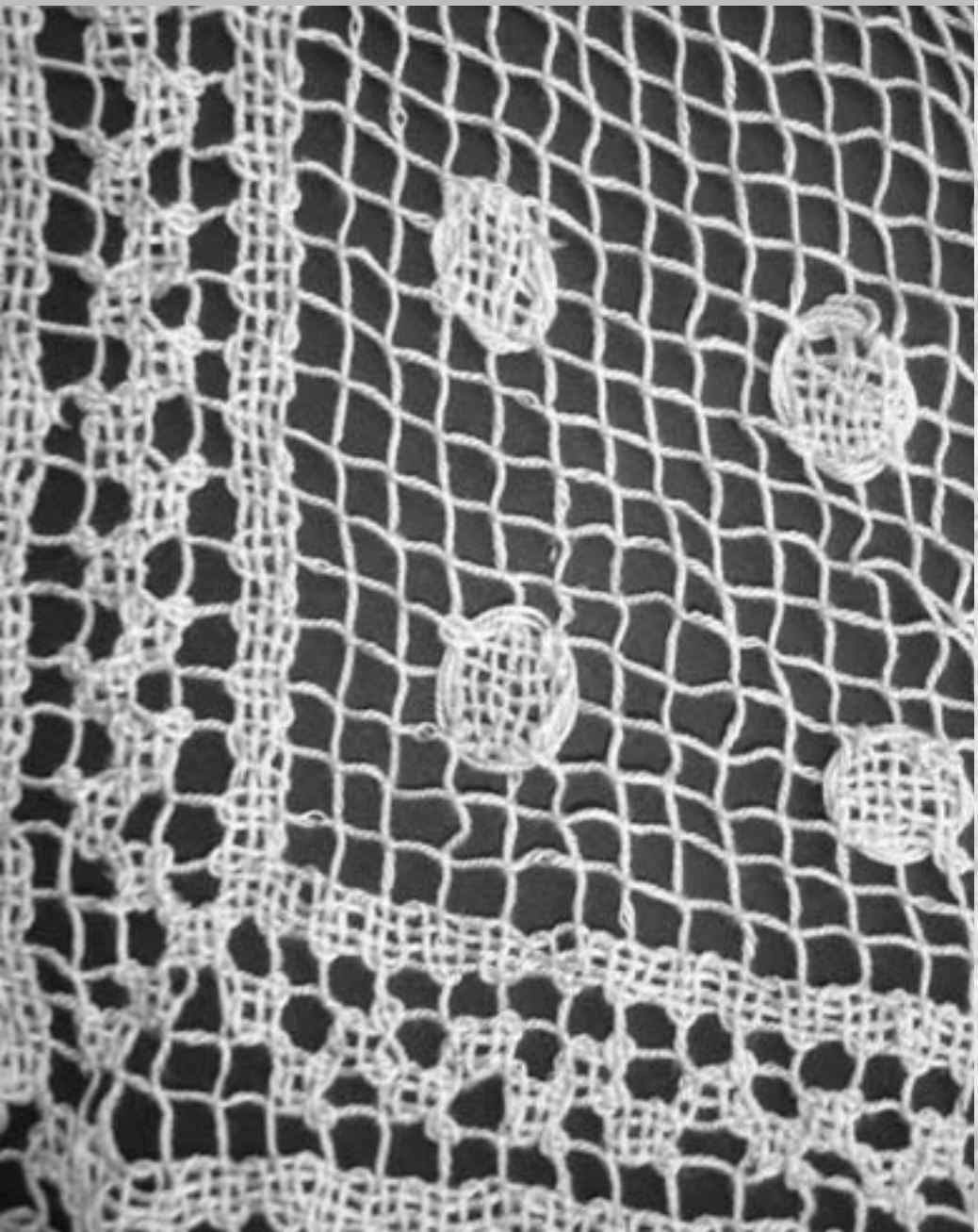
36. El Comité recomienda que el Estado parte refuerce el mandato de la Comisión de Derechos Humanos, inclusive mediante un financiamiento adecuado, y que, a nivel nacional, participe en actividades de seguimiento, de las observaciones finales de este Comité.

37. El Comité pide al Estado Parte que difunda ampliamente las presentes observaciones finales en todos los niveles de la sociedad, y en particular entre los funcionarios del Estado, el poder judicial y las organizaciones de la sociedad civil en general, y le comunique en su próximo informe periódico todas las medidas que haya adoptado para ponerlas en práctica. Alienta también al Estado Parte a que integre a las organizaciones no gubernamentales y a otros miembros de la sociedad civil en el proceso de debate nacional previo a la presentación de su próximo informe periódico.

38. El Comité invita al Estado Parte a actualizar su Documento Básico Común de conformidad con las Directrices Armonizadas sobre Preparación de Informes de 2006 (HRI/GEN/2/Rev.4).

39. El Comité pide al Estado Parte que presente su cuarto informe periódico en un documento único a más tardar el 30 de junio de 2011.

Tema del año



La tortura en Paraguay ¿crimen prescriptible?

Andrés Ramírez

"…hay todavía resabios de aquella época (…) otros podrán experimentar un escalofrío al recordar esos destinos; otros, los familiares, la dulzura rabiosa del recuerdo; otros, en fin, volverán a creer en una Justicia que podrá ser lenta y esquiva pero así es la marcha de la historia, mucho más no se puede esperar…" Noé Jitrik[1].

1 Escritor y Docente universitario; cita extraída del artículo *Parque de la Memoria: la dulzura rabiosa del recuerdo*, publicado en: <http://www.clarin.com/diario/2007/11/14/opinion/o-02701.htm>

■ *Introducción*

Desde los juicios de Nüremberg para los altos funcionarios del III *Reich*, siguiendo por los más de 20.000 casos que fueron juzgados luego en Alemania (Dachau, Auschwitz, Bechen) respecto funcionarios menores, miembros de las SS y militares, hasta los juicios a nazis o colaboradores tiempo después de la guerra bajo otras jurisdicciones (Adolf Eichman en Israel, Claus Barbie en Francia, etc.), la perpetración y castigo de crímenes de lesa humanidad pareciera arrastrar tras de sí ámbitos de inflexión o de disyuntivas, que asoman a cada tanto frente a la humanidad con mayor o menor fuerza, ligados a su naturaleza –si ofenden o no universalmente la dignidad humana - o su permanencia –si se extingue o no su punición con el paso del tiempo-.

Sin dudas, la complejidad y la suma de esfuerzos que comporta asumir el desafío de esclarecer, punir, reparar y evitar estos crímenes, ha tenido su mejor muestra en la confluencia de esfuerzos de la comunidad internacional en la creación, primero, de Tribunales Regionales en materia de Derechos Humanos –como la Corte Europea, la Interamericana y la Africana-, de Tribunales Internacionales *ad hoc* en materia penal después –los casos de los Tribunales para la ex Yugoslavia (1993)[2] y Ruanda (1994)[3] son un ejemplo-, hasta llegar al establecimiento de la Corte Penal Internacional[4] en virtud del Tratado de Roma en vigor desde el 2001[5].

Empero, bajo la creación de dichos órganos subyace la muestra también de que, si los pasos han sido en gran medida en los sistemas de justicia de la comunidad de naciones, plausibles, unívocamente dirigidos a la proscripción de los crímenes señalados, paradójicamente no ha sucedido lo mismo cuando las justicias nacionales han debido enfrentar su prosecución en solitario, generando así en gran medida, las corrientes normativas migratorias en el movimiento de los Derechos Humanos hacia el Derecho Internacional Público de las últimas décadas. Siguiendo esta impronta, a diferencia de países de la Comunidad Europea, que han expuesto también dificultades en este terreno pero procurando a modo de solución ajustar las actuaciones estatales a las pautas de la Corte de Estrasburgo – casi anticipándose ya a un tribunal constitucional europeo - en el caso de América, el orden jurídico de los Estados pareciera no admitir esta instancia como dirimente, dejando de satisfacer a menudo las pautas normativas dictadas por la jurisdicción interamericana sobre derechos humanos.

En relación a estas pautas y ya acercándonos a nuestro tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Bueno Alves *vs.* Argentina[6] ha reiterado el presente año su jurisprudencia en el sentido

2 Cfr. Versión disponible en: <http://www.un.org/icty/pratical-e/index.htm>

3 Cfr. Versión disponible en : < http://69.94.11.53/default.htm>

4 Cfr. Versión disponible en: <http://www.icc-cpi.int/>

5 El Tribunal a la fecha lleva ya examinados sus primeros casos y situaciones referentes a República Centroafricana, Darfur, Sudán, República Democrática del Congo, Uganda del Norte, Venezuela e Irak. http://www.iccnow.org/?mod=casessituations [consulta: 23/11/07]

6 Corte IDH: Caso Bueno Alves s. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164 en http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm

de que la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes están estrictamente prohibidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. A criterio de la Corte "…*la prohibición absoluta de la tortura, tanto física como psicológica, pertenece hoy día al dominio del jus cogens internacional. Dicha prohibición subsiste aun en las circunstancias más difíciles, tales como guerra, amenaza de guerra, lucha contra el terrorismo y cualesquiera otros delitos, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto interno, suspensión de garantías constitucionales, inestabilidad política interna u otras emergencias o calamidades públicas (…) los tratados de alcance universal*[7] *y regional*[8] *consagran tal prohibición y el derecho inderogable a no ser torturado. Igualmente, numerosos instrumentos internacionales consagran ese derecho y reiteran la misma prohibición*[9]*, incluso bajo el derecho internacional humanitario*[10]…" [11].

Lo rotundo de la sentencia así proferida, por un tribunal que ejerce potestades contenciosas pactadas por la gran mayoría de los países del hemisferio, bien podría hacernos suponer que la tortura es en la conciencia jurídica continental una violación grave a los derechos humanos y, en su práctica sistemática, un crimen de lesa humanidad que como tal, no es ni debe ni puede ser tolerado por las autoridades nacionales. Sin embargo esto no es así y lo demuestran acontecimientos recientes, para bien y mal, que comportan en este orden, tanto los avances sobre la impunidad en la Argentina en la causa de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) respecto a los crímenes de la última dictadura militar (1976-1983), como los retrocesos de manos de la prescripción en la justicia chilena respecto a desapariciones forzadas durante el régimen militar (1973-1990), así como en la justicia paraguaya en causas por tortura perpetradas en nuestro país bajo el terrorismo de estado (1954-1989).

---

7 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 7; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Art. 2; Convención sobre los Derechos del Niño, Art. 37, y Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Art. 10.

8 Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, art. 2; Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, Art. 5; Carta Africana de los Derechos y Bienestar del Niño, Art. 16; Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), Art. 4, y Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Art. 3.

9 Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, Principio 6; Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, Art. 5; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, Regla 87(a); Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, Art. 6; Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), Regla 17.3; Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado, Art. 4, y Líneas directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, Directriz IV.

10 Art. 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra; Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III), Arts. 49, 52, 87 y 89, 97; Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV), Arts. 40, 51, 95, 96, 100 y 119; Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), Art. 75.2.ii, y Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), Art. 4.2.a.

11 Corte IDH. Op. Cit., Párr. 76 y 77.

Sin dudas, los acontecimientos representativos del estado de cosas que examinamos excede al cono sur y podrían abarcar sin mayores esfuerzos –por su relevancia temática- a los Estados Unidos de Norteamérica y las prácticas de sus fuerzas de seguridad en el marco de la guerra declarada al terrorismo, condenadas de hecho tanto internamente por diversos sectores de la sociedad norteamericana[12] como internacionalmente por el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas[13]. No obstante, hemos preferido recurrir a la situación argentina y chilena como contexto regional de nuestro análisis, no solo por cercanías geográficas sino, fundamentalmente, porque en estos países la actuación de sus órganos judiciales en cuanto nos interesa examinar ha tenido lugar luego de la presentación de informes similares a los que habrá de presentar el año próximo la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) en Paraguay[14] - esto es, el Informe *Nunca Más* de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas - Conadep (1984)[15] y el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconcilia-

12 El 17 de septiembre la agencia EFE –www.efe.es– informaba que el presidente de EE.UU., George W. Bush, había designado oficialmente al ex juez federal Michael Mukasey, como candidato a nuevo secretario de Justicia, en sustitución de Alberto Gonzales, quien dimitió a finales de agosto. Mukasey, de 66 años, era designado en su nuevo cargo en un momento en el que Departamento de Justicia no gozaba de la mejor imagen, después de los escándalos bajo la dirección de su predecesor que incluyeron, entre otros, las escuchas telefónicas a ciudadanos y ciudadanas sin el debido permiso judicial y el despido de ocho fiscales federales en 2006. Pese a estos antecedentes, el Senado de Estados Unidos confirmó a Mukasey, por 53 votos a favor y 40 en contra, en una sesión nocturna realizada el jueves 8 de noviembre, en la que varios demócratas, incluyendo el líder de la mayoría, Harry Reid, se opusieron a Mukasey debido a su negativa a responder si una técnica de interrogatorio denominada "waterboarding" que simula un ahogamiento, es tortura. Malcolm Wrightson Nance, un especialista en contraterrorismo de la Marina estadounidenses sometido a un simulacro de ahogamiento como parte de su entrenamiento, dijo que el polémico método debía ser considerado una tortura. Durante una audiencia organizada para analizar las técnicas utilizadas en interrogatorios, Nance contó que ese método había sido utilizado por la Alemania nazi, el Japón Imperial, Corea del Norte, Irak, la Unión Soviética y los Khremer Rouge en Camboya. "Cualquiera que experimente esta técnica dirá o hará cualquier cosa para detenerlo, con lo que toda la información que provea será totalmente inútil", dijo y luego agregó: "en mi caso la técnica fue tan rápida y tan profesional que no sabía qué estaba pasando hasta que el agua comenzó a entrar por mi nariz, mi garganta. Luego baja por la tráquea y comienza a degradar el proceso respiratorio. Es una experiencia abrumadora que induce al horror y desencadena los instintos de sobrevivencia. Mientras se llenaban de agua mis pulmones estaba consciente de lo que pasaba. Me estaban torturando". http://www.clarin.com/diario/2007/11/10/elmundo/i-04401.htm

13 El Comité contra la Tortura, luego de su 36º período de sesiones, celebrado del 1 a 19 de mayo de 2006, señaló su preocupación porque los Estados Unidos habían autorizado desde el 2002 el uso de técnicas que habían provocado la muerte de algunos detenidos en los interrogatorios. El Comité también lamentó que, de resultas de "reglas de interrogatorio confusas" y técnicas definidas de manera general e imprecisa como las posturas que causan estrés, los detenidos han sido víctima de abusos graves. Asimismo, expresó que dicho Estado debía suprimir toda técnica de interrogatorio, como los métodos que suponen humillación sexual, el "submarino" o los "grilletes cortos" y la utilización de perros para atemorizar, que constituya tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en todos los centros de detención que estén bajo su efectivo control de facto, a fin de cumplir sus obligaciones en virtud de la Convención. Otros puntos de preocupación del Comité fueron los centros de detención secretos a los que no tiene acceso el Comité Internacional de la Cruz Roja, las denuncias de que el Estado ha estado involucrado en desapariciones forzadas, la falta de disposiciones legislativas claras para que no se haga excepción alguna a la prohibición de la tortura dispuesta en la Convención, especialmente desde el 11 de septiembre de 2001, y la reclusión indefinida de prisioneros en la bahía de Guantánamo, sin suficientes garantías jurídicas y sin la evaluación judicial de su legitimidad. CAT/C/USA/CO/2, 25 de julio de 2006.

14 Cfr. Página web de la Comisión de Verdad y Justicia. <http://www.verdadyjusticia.gov.py>

15 http://www.desaparecidos.org/arg/conadep/nuncamas/nuncamas.html

ción o *Informe Rettig* (1991)[16], respectivamente-. Por mandato de la ley 2225/03 el informe de la CVJ debe ser elevado a la Justicia para el inicio de los procesos penales que correspondan.

■ *El contexto regional*

En el caso de la Argentina, que se toma como muestra de avances dados contra la impunidad, en el Informe *Nunca Más* los testigos Maggio y Cubas, sobrevivientes de la ESMA, relataron lo que sabían sobre la suerte de las monjas católicas francesas Alice Domon y Leonie Renée Duquet, desaparecidas en 1977 junto a nuestra compatriota Esther Ballestrino de Careaga[17]. Maggio señaló: *"Tuve oportunidad personal de hablar con la hermana Alice, ya que fue llevada junto con la hermana Renée al tercer piso del Casino de Oficiales de la ESMA, lugar donde me encontraba cautivo. Esto ocurre alrededor del 11 ó 12 de diciembre. Es cuando me cuenta que había sido secuestrada en una iglesia, conjuntamente con familiares de desaparecidos. Luego supe que eran 13 personas; las hermanas estaban muy golpeadas y débiles, ya que para llevar al baño a la hermana Alice tenían que sostenerla dos guardias. Le pregunte si la habían torturado y me contestó afirmativamente: la habían atado a una cama totalmente desnuda y le habían aplicado la picana por todo el cuerpo; además dijo que después la habían obligado a escribir una carta a la Superiora de su Congregación, la escribió en francés bajo constante tortura, y posteriormente le sacaron una foto a ambas, sentadas junto a una mesa. Las fotos les fueron sacadas en el mismo lugar donde las torturaron: el subsuelo de Casino del Oficiales. Las hermanas estuvieron en ESMA unos diez días, torturadas e interrogadas. Luego fueron «trasladadas» junto con las once personas restantes. Los rumores internos, fundamentados por el apresuramiento con que se sacó de allí a estas personas, indicaban el asesinato de las mismas"*[18].

El día 25 de septiembre de 2005, luego de los trabajos de exhumación e identificación genética realizados por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), Léonie Duquet fue enterrada en el jardín de la Iglesia Santa Cruz, en Buenos Aires, junto a las dos madres de Plaza de Mayo secuestradas con ella, María Ponce de Bianco y Esther Ballestrino, y la activista de derechos humanos Ángela Auad.

16 http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html

17 Esther Ballestrino de Careaga militó en el Febrerismo, un movimiento socialista con un programa de liberación nacional. Era maestra normal y doctora en bioquímica y farmacia. Había estudiado en la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay. Durante la dictadura militar de Higinio Morínigo (entre 1940 y 1947) organizó el movimiento femenino del Paraguay. Fue su primera secretaria General. Perseguida, en 1947 se refugió en Argentina, donde se casó con Raymundo Careaga y tuvo tres hijas. Después del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, Esther solicitó y obtuvo la condición de refugiada del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Pero su casa fue allanada varias veces. El 13 de septiembre de 1976 la dictadura secuestró a su yerno, Manuel Carlos Cuevas, marido de su hija Mabel. El 13 de junio de 1977 se llevaron a Ana María, su hija menor que estaba embarazada de tres meses. Fue detenida y desaparecida el 8 de diciembre de 1977. Mas información en: <http://www.villacrespomibarrio.com.ar/CARPETA%20NOTAS/MUJER/Tres%20mujeres%206.htm>

18 Testimonio de Horacio Domingo Maggio, Legajo Nº 4450, Conadep.

En cuanto al proceso judicial abierto con ocasión de estos hechos, el 16 de noviembre del corriente año la agencia Telam[19] informaba que la Sala II de la Cámara de Casación Penal de la República Argentina ratificaba, tras cuatro años de paralización del proceso, la validez de la reapertura de la causa por violaciones a los derechos humanos en la ESMA durante la última dictadura militar. El retraso de la Cámara para expedirse sobre un recurso presentado hacía más de cuatro años por el ex capitán de navío Raúl Scheller, acusado del asesinato de Alice Domon y Leonie Duquet, había hecho que el Presidente Kirchner reclamara en varias oportunidades que se aceleraran las causas contra los represores. A través de su defensor, Scheller había planteado la inconstitucionalidad de la ley 25779 que anulaba las leyes de "obediencia debida" y "punto final". La Corte Suprema ya había avalado a la ley 25779 cuando, en junio de 2005, se expidió en la causa seguida contra el represor Julio "el Turco" Simón.

En su fallo, la Sala II de la Cámara de Casación hizo referencia precisamente a esa resolución de la Corte que declaró la inconstitucionalidad de las leyes "exculpatorias" 23492 y 23521 y al *"indiscutible deber jurisdiccional de conformar las decisiones que se adopten a las sentencias dictadas por el Alto Tribunal"*. En tal sentido, los camaristas argentinos, David, Fégoli y Mitchell, coincidieron en que *"a fin de dar cumplimiento a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, la supresión de las leyes de punto final y obediencia debida resulta impostergable"*. La decisión parlamentaria eliminó obstáculos normativos que impidieran la persecución penal de delitos como los atribuidos a Scheller y por lo tanto *"quienes resultaron beneficiarios de tales leyes no pueden invocar ni la prohibición de retroactividad de la ley penal más grave ni la cosa juzgada"*, consignó la sentencia. La Sala II también citó fallos según los cuales *"no puede entenderse como consolidada e irrevisable una situación cuyo beneficio se pretende lograr a expensas de las más elementales expectativas que puede tener una persona y la sociedad, como es la de acceder a una tutela judicial efectiva cuando se invoca la pretensión de investigar conductas que han lacerado a la propia humanidad"*.

En Chile, el Coronel (R) del Ejército Claudio Lecaros Carrasco tenía registrado en su foja de servicios su paso por la Escuela de Artillería de Linares, después del golpe militar de Pinochet contra Salvador Allende en 1973. Tras unas semanas como Gobernador de Loncomilla, regresó al cuartel a seguir cumpliendo como jefe de Sección de Inteligencia del regimiento[20]. Según múltiples testimonios en los procesos por los desaparecidos en ese regimiento, en la Escuela de Artillería los prisioneros sufrieron sofisticadas torturas y varios de ellos fueron ejecutados sumariamente. Lecaros fue procesado por el secuestro de José Sepúlveda, Segundo Sandoval, Leopoldo González y Teófilo Arce, ejecutados en ese regimiento al paso de la Caravana de la Muerte. También fue procesado por el secuestro y desaparición de María Isabel Beltrán, Anselmo Cancino, José Campos, Héctor Contreras y Robinson Mella, todos asesinados y desaparecidos sus cuerpos. La Escuela de Artillería conoció asimismo de la "Operación

19 Agencia TELAM. [En línea] <http://www.telam.com.ar>

20 Breve historia del absuelto coronel (R) Lecaros, en: <www.lanacion.cl>

Retiro de Televisores". En 1979 la inteligencia del regimiento y la de la III División del Ejército en Concepción, en una tarea conjunta, desenterraron cinco cuerpos y los quemaron dentro de un tambor. La operación está acreditada en una de las investigaciones del ex juez Juan Guzmán.

El 15 de noviembre de este año, la prensa chilena informaba sobre el fallo de la Sala Penal de la Corte Suprema de dicho país que -a través de una mayoría accidental- absolvía al Coronel Lecaros Carrasco. La mayoría ocasional - 3 a 2 – de la Sala sostuvo que prescribió el delito de Lecaros, tesis sostenida por el voto favorable del abogado integrante José Fernández Richards y de los ministros Rubén Ballesteros y Nibaldo Segura que, siguiendo la crónica periodística, salvo contadas excepciones niegan la validez de los tratados internacionales. Mediante mayorías accidentales, en el último tiempo esta Sala ha venido recalificando el delito del secuestro permanente como homicidio, a pesar de que los cuerpos están desparecidos. La misma Sala Penal pero con sus cinco titulares, confirmó días antes las condenas a siete ex miembros del Comando Conjunto por el crimen del militante comunista en 1976, Carlos Contreras Maluje, aquí, con el único voto en contra de Nibaldo Seguro (Ballesteros votó a favor), los jueces afirmaron que sí se aplican los Convenios de Ginebra por lo que el delito no puede amnistiarse ni prescribe[21]. La exculpación de Lecaros de una condena de cinco años de prisión por el secuestro y desaparición en 1973 de Cesario Soto, Vidal Riquelme y Rubén Acevedo, produjo la reacción de abogados y organismos de derechos humanos, familiares de las víctimas y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, Jaime Naranjo, quienes señalaron que esa resolución va en contra de la tesis jurídica adoptada por la mayoría de la Corte Suprema, que rechaza amnistiar y prescribir los crímenes contra la humanidad según tratados internacionales firmados por Chile.

■ *El contexto nacional*

En el Paraguay, aún en tiempos de Stroessner, la tortura estaba constitucionalmente proscripta. La Constitución –o Carta Magna según se la quiera ver– de 1940, vigente al momento en que el fallecido General[22] toma el poder en 1954, establecía garantías judiciales respecto a la libertad personal[23] y en su artículo 28 dejaba claramente establecida la prohibición del *"…empleo de todo tormento y azote…"*. La siguiente constitución, sancionada durante la dictadura en 1967, ratificaba desde su preámbulo los principios republicanos y el deber de consagrar los Derechos Humanos

21 Cfr. <http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20071113/pags/20071113213307.html>

22 El ex dictador paraguayo Alfredo Stroessner (1954-1989) falleció el 16 de agosto de 2006 en Brasilia a los 93 años, en el hospital Santa Luzía donde se hallaba internado desde fines de julio. Stroessner había sido operado de una hernia inguinal a fines de julio, seguida de una neumonía; desde entonces se hallaba sedado y con respiración artificial.

23 Art. 26: "*Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente, ni detenido por más de veinticuatro horas sin comunicársele la causa de su detención, ni ser detenido sino en su casa o en lugares públicos destinados a ese objeto. Queda garantizado a todos los habitantes el recurso del habeas corpus. La Ley reputa inocentes a los que no hayan sido declarados culpables o legalmente sospechosos de serlo por auto de juez competente. El crimen o deshonra en que incurran las personas no afecta a sus parientes*".

y de asegurar la libertad, así como la prohibición de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes[24]; adicionalmente establecía una cláusula de máxima garantía en materia de derechos humanos, disponiendo en su artículo 80 que:

"La enunciación de los derechos y garantías contenida 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 menoscabar ningún derecho o garantía".

Derrocado Stroessner por el golpe militar de 1989 e iniciada la transición democrática, la Constitución de 1992 consagró definitivamente en su artículo 5 la prohibición de tortura y el carácter imprescriptible de este crimen[25]. Sin embargo, en lo sustantivo, la tipificación de la tortura como hecho punible y su punición estuvieron, al igual que durante toda la dictadura, ausentes de la legislación penal hasta la derogación del Código de 1914 por una nueva norma, la Ley 1160/97 (Código Penal). Esto no escapó a la mirada del Comité contra la Tortura, que fue siguiendo el proceso de transición paraguaya en este punto, en cada uno de sus informes periódicos: Paraguay había ratificado la Convención contra la Tortura (CAT) de Naciones Unidas en 1990 y su Protocolo Facultativo en diciembre de 2005[26], al igual que la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIT). El informe inicial del Paraguay presentado al Comité encargado de supervisar la CAT el 13 de enero de 1993 fue examinado en su décimo primer período de sesiones, en noviembre de 1993; su segundo informe periódico fue presentado el 10 de julio de 1996, luego de lo cual fue señalado como motivo de preocupación que:

> *"…la tortura no está tipificada en la legislación vigente y la que contiene el proyecto de nuevo Código Penal –en el estado actual de su tramitación legislativa– no*

24 Art. 65: "*En ningún caso se aplicará la pena de muerte por causas políticas. No se admite la confiscación de bienes. Nadie será sometido a tortura ni a tratos crueles o inhumanos. El régimen penitenciario será desarrollado en establecimientos adecuados, sanos y limpios, y tenderá a promover la readaptación social del recluso, por medio de un tratamiento integral que será determinado por la ley*".

25 Art. 5: "De la tortura y otros delitos. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. El genocidio y la tortura, así como la desaparición forzosa de personas, el secuestro y el homicidio por razones políticas son imprescriptibles".

26 El Protocolo, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002, entró en vigor el 22 de junio de 2006. Dicho instrumento busca prevenir la tortura en base a dos pilares: un nuevo órgano internacional, -el Subcomité para la Prevención de la Tortura, de Naciones Unidas-, junto con la obligación de cada Estado Parte de establecer o designar su propio mecanismo nacional de prevención complementario. En el 2006, la CODEHUPY informó que a finales de noviembre se había desarrollado el I Foro de Consulta sobre la implementación del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura. En este foro se había conformado un grupo de trabajo para la redacción de un anteproyecto de ley para la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) que permitiría integrar a la legislación local un sistema internacional de control en la materia. Este equipo estuvo integrado por personas de organizaciones de la sociedad civil y servidores/as públicos/as. La redacción del anteproyecto para el establecimiento del MNP culminó en junio de este año, y fue presentado para su consideración y debate público en la Sala Bicameral del Congreso Nacional el viernes 22 de junio. El 26 de junio tuvo entrada como proyecto ley a la Cámara de Senadores, girado a las comisiones de Hacienda, Legislación y Derechos Humanos, firmado por la senadora Ana María Mendoza de Acha. En: <http://www.codehupy.org/www/images/stories/pdf/informe_2006/libertad.pdf.>

> *satisface la obligación que al Estado Parte impone el artículo cuarto de la Convención en relación con el artículo primero de la misma. La tipificación que contenía el proyecto en el inicio de su tramitación ya era insuficiente y la actual lo es aún más…"*[27].

Luego de la adopción del nuevo Código Penal –ley 1160/97– en el que se tipifica la tortura como hecho punible, el Comité tuvo la oportunidad de examinar el tercer informe periódico del Paraguay (CAT/C/49/Add.1), en sus sesiones 418ª, 421ª y 425ª, celebradas los días 5, 8 y 10 de mayo de 2000 (CAT/C/SR.418, 421 y 425) y señaló esta vez como motivo de preocupación que:

> "*…la tortura no está tipificada en la legislación vigente en términos compatibles con el artículo 1 de la Convención. El delito incluido en el nuevo Código Penal bajo esa denominación omite elementos esenciales del tipo penal que se describe en la Convención…*"[28].

Por su parte, según fue establecido por la Corte IDH en la sentencia de 22 de septiembre de 2006 en el caso *Goiburú y otros vs. Paraguay*[29], a nivel interno en Paraguay, los procesos penales relativos a violaciones de derechos humanos durante la dictadura, fueron instruidos, y en algunos casos los imputados condenados en instancia, bajo tipos penales tales como secuestro, privación ilegítima de libertad, abuso de autoridad, asociación o concierto para delinquir, lesiones, coacción o amenazas y homicidio, contenidos en el Código Penal del año 1914, dado que no fue sino hasta la entrada en vigor en 1998 del actual Código Penal que fue tipificada de alguna forma la tortura y la desaparición de personas.

Sobre dicha tipificación en el orden interno, la Corte IDH señaló en los párrafos 91 al 93 de su Sentencia, que la disparidad en la calificación de los hechos a nivel interno e internacional se ha visto reflejada en los mismos procesos penales. No obstante, la Corte reconoció que la detención ilegal y arbitraria, tortura y desaparición forzada de las víctimas no ha quedado en la total impunidad mediante la aplicación de otras figuras penales. Por otro lado, en relación con la obligación general establecida en el artículo 2 de la Convención y las específicas obligaciones contenidas en las Convenciones Interamericanas sobre la materia ya señaladas, la Corte entendió que el Estado se obligó a tipificar las conductas de tortura y desaparición forzada de personas de manera consonante con las definiciones allí contenidas y que, si bien los tipos penales vigentes en el Código Penal paraguayo sobre tortura y "desaparición forzosa" permitirían la penalización de ciertas conductas que constituyen actos de esa naturaleza, un análisis de los mismos permite observar que el Estado las tipificó de manera menos comprehensiva que la normativa internacional aplicable. A criterio de la Corte IDH:

27 Informe sobre el quincuagésimo segundo período de sesiones Suplemento No. 44 (A/52/44), 10 de septiembre de 1997.

28 Cfr. <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/A.55.44,paras.146-151.Sp?OpenDocument>

29 Cfr. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.doc>

> *" (…) el Derecho Internacional establece un estándar mínimo acerca de una correcta tipificación de esta clase de conductas y los elementos mínimos que la misma debe observar, en el entendido de que la persecución penal es una vía fundamental para prevenir futuras violaciones de derechos humanos. Es decir, que los Estados pueden adoptar una mayor severidad en el tipo específico para efectos de una mejor persecución penal de esos delitos, en función de lo que consideren una mayor o mejor tutela de los bienes jurídicos protegidos, a condición de que al hacerlo no vulneren esas otras normas a las que están obligados. Además, la sustracción de elementos que se consideran irreductibles en la fórmula persecutoria establecida a nivel internacional, así como la introducción de modalidades que le resten sentido o eficacia, pueden llevar a la impunidad de conductas que los Estados están obligados bajo el Derecho Internacional a prevenir, erradicar y sancionar"*[30].

En base a este razonamiento, la Corte IDH sentenció que:

> *"(…) dado el carácter de los tipos penales de tortura y desaparición forzada de personas contenidos en el Código Penal paraguayo vigente, y en atención a las obligaciones del Estado derivadas de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y del artículo 2 de la Convención Americana",* era pertinente *"ordenar al Estado que, como una garantía de no repetición de los hechos del presente caso, adecue en un plazo razonable la tipificación de los delitos de 'desaparición forzosa' y tortura contenidas en los artículos 236 y 309 del actual Código Penal a las disposiciones aplicables del Derecho Internacional de los Derechos Humanos"*[31].

El 9 de agosto del corriente año, los medios periodísticos daban cuenta que la Cámara de Senadores trataba la reforma del Código Penal, sin que nuevamente haya estado en la agenda legislativa la adecuación típica del crimen de tortura al tipo convencional de la CAT o de la CIT[32], con lo cual, las fisuras legales para la impunidad siguen abiertas.

En cuanto a la persistencia de la tortura en el país, el Centro de Noticias de Naciones Unidas informaba el 29 de octubre de este año, que el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la Tortura, Manfred Nowak, luego de su visita al país en noviembre de 2006, sostuvo que la policía paraguaya continúa recurriendo a esa práctica para extraer con-

30 Cfr. >http//www.corteidh.or.cr> [en línea]
31 Párr. 179
32 Cfr. <http://www.abc.com.py/articulos.php?fec=2007-08-10&pid=349510&sec=7>

fesiones de los detenidos, sobre todo durante los primeros días. Nowak, quien rindió un informe anual a la Comisión de la Asamblea General que se ocupa de cuestiones sociales, culturales y humanitarias, sostuvo que la tortura en nuestro país se ve facilitada por la impunidad.

El Relator, subrayó que en todos los países que visita se encuentra con cárceles sobrepobladas, lo que en sí mismo equivale a tratamiento inhumano o degradante, pero que en Paraguay son horribles las condiciones de hacinamiento combinadas con estructuras anticuadas de las instalaciones, muchas de ellas resabio de la época colonial, con bajos estándares de higiene; a menudo, los procesados son detenidos durante ocho y hasta diez años, a veces más que la máxima sentencia que pueden recibir. Nowak explicó que esto demuestra que no se entiende plenamente el concepto de presunción de inocencia, ya que los detenidos sin haber sido declarados culpables son percibidos como delincuentes. Acotó que esto sucede no sólo en Paraguay, sino también en Nigeria, Togo y Sri Lanka, los otros países que visitó durante el último año[33].

Cerrando el análisis del contexto local, es importante destacar que Paraguay es desde el 2001, también Estado parte del Estatuto de Roma (1998) que crea la Corte Penal Internacional[34], el cual en su artículo 7 sitúa a la tortura entre los crímenes de lesa humanidad bajo competencia de este primer tribunal internacional de carácter permanente en materia criminal. La codificación del crimen de tortura en el Estatuto barre con cualquier duda sobre su ilicitud bajo el derecho internacional; refrenda a su vez su carácter *erga omnes*, es decir, su dimensión de crimen perseguible bajo los principios de jurisdicción universal y de juzgar o extraditar - *aut dedere aut judicare* -; pone de manifiesto su carácter imprescriptible – Art. 29 del Estatuto – y obliga a los Estados a cooperar con la Corte en su prosecución, así como con la detención de sus perpetradores.

La prescripción golpea las puertas de la justicia paraguaya

Con los antecedentes jurisprudenciales y opiniones autorizadas que se han relevado en las páginas anteriores, no se podría sino concluir que en Paraguay las puertas abiertas a la impunidad en materia de tortura son más que obvias. Esto es así y lamentablemente este año ha tenido muestras tangibles en dos casos penales referidos a víctimas de la dictadura, en los cuales agentes fiscales del crimen han sostenido que la pretensión punitiva del Estado frente a dichos crímenes prescribe.

- Primer auto de prescripción

El primer auto de prescripción –AI Nº 1068– fue dictado el 1 de agosto de 2007 por el juez de Garantías de la Capital, Oscar Delgado, a partir de una solicitud de la defensa del imputado Eusebio Torres Romero y del parecer

33 A/HRC/4/33, 15 January 2007, original in English; Human Rights Council, Fourth session, Item 2 of the provisional agenda IMPLEMENTATION OF GENERAL ASSEMBLY RESOLUTION 60/251 OF 15 MARCH 2006 ENTITLED "HUMAN RIGHTS COUNCIL" Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak.

34 Ley No. 1663 de 17/IV/2001. Para consultas sobre la ratificación de éste y otros instrumentos, puede visitarse el sitio http://www.mre.gov.py/ddhh/ddhh3.htm

favorable del agente fiscal Edgar Sánchez, disponiendo la extinción de la acción y el sobreseimiento definitivo del mismo. Torres Romero, un abogado y ex policía quien ya fuera condenado por hechos relacionados con la represión durante la dictadura de Stroessner, fue denunciado nuevamente ante tribunales con ocasión de los testimonios recogidos por la Comisión de Verdad y Justicia en su investigación sobre dicho periodo histórico en base a la Ley 2225/03. Así, uno de los testimonios de las víctimas señaló que:

> *"…fue detenida en su domicilio en forma violenta, por personas vestidas de civil, portando armas. Es llevado a investigaciones, allí encuentra a Oscar Rodríguez, Adolfo Ferreiro, J. Canese, Antonio Pecci; les ordenan a ponerse contra la pared que estaba llena de sangre, por varias horas. Fue despojado de sus documentos de identificación. El comisario Eusebio Torres, entraba a la pieza donde se encontraban y elegía a quien torturar. Eusebio Torres, el flaco, y otro, cree que Kururu Piré, tambien Saprisa. Lo lleva Torres y le dice: usted sabe lo que es un secante? Y le dice sí, bueno, un secante es lo que yo voy a hacer con usted, le voy a sacar todo y no voy a dejar ni una gota, eso voy a hacer con usted. Recuerda que en cada sesión de tortura, hacían escuchar una canción"*[35].

En base a éste y otros testimonios concordantes, la Comisión a través de su presidente, monseñor Mario Melanio Medina, elevó al Ministerio Público los antecedentes en carácter de *notitia criminis* a fin que, de ser procedente, se lleve adelante el respectivo proceso penal[36]. Aunque el agente fiscal de la causa comunicó la apertura de su investigación tipificando la denuncia como tortura, e incluso realizó con gran cobertura mediática diligencias como la reconstrucción de los hechos en el Departamento de Investigaciones, posteriormente basó su tesis de prescripción en que *"... según las propias manifestaciones de los denunciantes los hechos ocurrieron entre los años 1973 y 1978..."* y que en ese tiempo *"...el imputado en autos* [*Eusebio Torres*]*en la época en que ocurrieron los hechos no gozaba de algún tipo de fueros o privilegios..."*[37]. Previamente, el fiscal había dado curso a una nueva calificación de los hechos, dejando de lado la tortura y procediendo a subsumirla bajo la figura de la lesión corporal prevista por el Código Penal de 1914, cuyo marco penal no sobrepasa los seis años. Los denunciantes, así como una de las víctimas, Juan Leguizamón Zorrilla, apelaron el sobreseimiento dictado por el juez de Garantías, razón por la cual la causa, al momento de este informe, se encuentra radicada ante la Tercera Sala del Tribunal de Apelaciones del Crimen.

35 Testimonio del Dr. José Nicolás Morínigo, actual Senador Nacional.

36 La Ley 2225/03 que crea la Comisión de Verdad y Justicia, faculta a la entidad a "...aportar todos los elementos probatorios al Poder Judicial para que el sistema de justicia actúe de inmediato en procura de precautelar los derechos de las víctimas y evitar la impunidad de los responsables de tales violaciones..." (art. 2, inc. e).

37 Acta de Audiencia Preliminar en la Causa N° 01-01-02-01-2006-3542 *"Eusebio Torres s/ Lesión Corporal en el Ejercicio de las Funciones Públicas y Tortura"*.

Ante lo resuelto en primera instancia, el Vicepresidente de la CVJ, doctor Juan Manuel Benítez Florentín, manifestó a la prensa que la resolución favorable a Eusebio Torres podría dejar impune todas las violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura, dado que "…*las consecuencias de esta resolución serían que el Estado paraguayo, a través del Poder Judicial -ese Estado que creó la Comisión de Verdad y Justicia y que le dio el mandato de identificar a los responsables de violaciones de derechos humanos durante la dictadura- tendrá la responsabilidad de establecer impunidad universal de todas las violaciones de derechos humanos, incluyendo todas las violaciones cometidas durante la dictadura de Stroessner..."*[38].

Florentín añadió en dicha oportunidad, que la resolución también ha ignorado todos los fallos de la justicia ordinaria del país, empezando por una decisión de la Corte Suprema de Justicia, que en el caso de Napoleón Ortigoza, por boca y doctrina del doctor Oscar Paciello -entonces miembro de la Corte-, ha sostenido esta tesis basado en la doctrina universal de la defensa de los derechos humanos[39].

En efecto, como señalaran los abogados Valiente, Martens y Simón en su expresión de agravios en la causa *"Augusto Palacios s/ Violación de Garantías Constitucionales, Sedición, Desacato, Heridas y Homicidio en Tacuara-San Estanislao"*[40], a través del *leading case* en la materia (1996), la Corte Suprema de Justicia sostuvo en el emblemático caso del capitán Napoleón Ortigoza, el preso político más antiguo de América latina, en el marco de la acción de inconstitucionalidad que promoviera contra las sentencias dictadas por Tribunales Militares que le condenaron a muerte (en primera instancia) y a veinticinco años de prisión (en conmutación, en apelación), con base a pruebas obtenidas bajo tortura, lo siguiente:

> "*....el hecho ocurrió (...) en una fecha en la que regía plenamente la Declaración Universal de los Derechos Humanos sancionada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1.948, y de la cual Paraguay es país adherente. Esta Declaración en su artículo 5 estatuye: "Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes". Y de los antecedentes traídos a la vista resulta que el actor de esta acción, en el mencionado proceso, reiteradamente ha denunciado haber sido objeto de torturas en función a las cuales le fue indebidamente imputada la comisión de tal homicidio (...) De acuerdo al art. 1 de la Convención de las Naciones Unidas (Resolución Nº 2391) sancionada el 26 de noviembre de 1.968, los crímenes*

38 Cfr. <http://www.neike.com.py/articulo.php?id=4894>

39 Ibid.

40 Expresión de Agravios en el recurso de apelación interpuesto por Carlos Larroza Martínez y María Irene Velásquez en carácter de familiares directos de la víctima, Sebastián Larroza Velásquez, en contra del AI 254 de 16 de abril de 2001 (rolado a fojas 571 de autos) por el cual se dispuso la extinción de la acción y el sobreseimiento definitivo de la causa en el marco del Programa de Depuración de Causas tramitadas con arreglo al Código de Procedimientos Penales de 1890.

de lesa humanidad son imprescriptibles. Esta Convención define entre estos crímenes las "infracciones graves enumeradas en los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1.949, cuyo artículo 50 establece: "Las infracciones graves a las que se refiere el artículo anterior son las que implican uno cualquiera de los actos siguientes.....: el homicidio intencional, la tortura o tratos inhumanos....". Lo expresado anteriormente, entonces, da clara idea de que en todo momento, durante el supuesto juzgamiento del actor, se hallaban vigentes las Convenciones antes aludidas. No se podía aducir que en el Paraguay hubiere estado ni remotamente legitimada la práctica de la tortura. Por el contrario, era obligación de las autoridades pertinentes, indagar, averiguar y reprimir tal afrenta a la dignidad humana. Tanto más que por imperio de la Constitución vigente entonces, y mucho más de la actual, en el orden de precedencia de las normas, luego de la Constitución están los Tratados y Convenciones Internacionales que, evidentemente, priman sobre cualquier disposición que pudieran contener los códigos (...) De más está decir, con posterioridad, y en especial con ocasión de la ratificación del Pacto de San José de Costa Rica y la Constitución Nacional de 1992, mal podría hablarse de la extemporaneidad de cualquier reclamo fundado en que un proceso fue consumado y sentenciado mediando el vicio imprescriptible de la práctica de la tortura para fundamentar sus conclusiones (…) Voto por la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de ambos procesos impugnados, sin haber lugar a remitir la cuestión a otro tribunal, puesto que, en este caso sí, ya se ha operado sobradamente la prescripción si es que mediare alguna remota verosimilitud en los hechos que se incriminan (…), Sin embargo, la prescripción a la que he aludido, ciertamente no ampara a quienes pudieran resultar culpables de la comisión de los delitos de tortura que fueron denunciados y que son imprescriptibles"[41].

Agregan los patrocinantes, en el recurso susodicho, que este mismo argumento jurídico fue utilizado como precedente por la Corte Suprema de Justicia en el caso Julián Cubas, en la acción de inconstitucionalidad promovida por los procesados en contra de los autos interlocutorios que rechazaron sucesivamente en primera y segunda instancia la excepción de prescripción interpuesta. Tras citar partes sustanciales del fallo en el

41 Acuerdo y Sentencia N° 585 de 31 de diciembre de 1996, expediente *"Acción de inconstitucionalidad en el juicio: Modesto Napoleón Ortigoza s/ Supuesto homicidio del cadete Alberto Anastacio Benítez"*, ante la Corte Suprema de Justicia. Votos concurrentes de los ministros Paciello Candia [preopinante], Sapena Brugada y Lezcano Claude.

caso Napoleón Ortigoza como precedente, la Corte concluye "*que no se puede admitir que tales supuestos delitos denunciados se encuentran prescriptos. Resolviendo de este modo, se estaría violando la Constitución actual*"[42]. La misma jurisprudencia es reiterada en el caso Sebastián Castillo, sosteniendo la imprescriptibilidad de los crímenes más graves contra los derechos humanos, sin consideración del tiempo transcurrido entre el hecho y el momento en que la presunta víctima pudo interponer los recursos judiciales pertinentes[43].

- Segundo auto de prescripción

Un segundo auto de prescripción que ya adelantáramos, fue dictado unos días después, el 16 de agosto de 2007, en el marco de una denuncia también elevada por la CVJ al Ministerio Público, con relación al también ex policía de la dictadura y convicto, Juan Aniceto Martínez[44]. Ante este segundo sobreseimiento dictado en denuncias que promoviera institucionalmente, la CVJ emitió un comunicado a la opinión pública nacional e internacional, declarando "…*su más enérgica condena a la posición sostenida por el Ministerio Público y los Jueces de Garantía, en los expedientes caratulados inicialmente: 'Eusebio Torres s/ lesión corporal grave y tortura' y 'Juan Martínez sobre lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas', quienes coincidieron que los actos cometidos por los acusados están prescriptos de acuerdo a la legislación interna. La CVJ reclama con firmeza que los actores estatales responsables de esta lamentable situación que favorece la impunidad, antepongan a las consideraciones de cualquier tipo, la defensa de los Derechos Humanos, especialmente en los casos de los que sufrieron las atroces torturas por parte de los funcionarios del régimen stronista*…"[45].

En este contexto, la interposición los recursos legales correspondientes en las causas antedichas expuso la necesidad de que la Fiscalía General del Estado (FGE) unificara la posición de los y las agentes fiscales a través de un pronunciamiento en el que plasme frente a la sociedad y la comunidad internacional su posición frente a los crímenes de lesa humanidad. Luego de la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al país, con ocasión de su 129º período extraordinario de sesiones realizado del 5 al 7 de septiembre a invitación del gobierno paraguayo, la FGE a través de su adjunto y encargado de la Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos, Marco Antonio Alcaraz, por nota

42 Acuerdo y Sentencia N° 9 de 18 de febrero de 1998, expediente *"Acción de Inconstitucionalidad en el Juicio: Pastor M. Coronel y otros s/ Abuso de autoridad, privación ilegitima de libertad, secuestro, torturas y amenaza en muerte en esta Capital"*. Año 1989, Nº 448, ante la Corte Suprema de Justicia. Votos concurrentes de los ministros Sapena Brugada [preopinante], Lezcano Claude y Paciello Candia.

43 A.I. N° 1.052 del 23 de julio de 1999 de la Corte Suprema de Justicia, que confirma los A.I. N° 620 de 27 de mayo de 1997 y A.I N° 371 de 9 de septiembre de 1998 en el expediente *"Ramón Duarte Vera s/ privación ilegítima de libertad y otros"*, Año 1998, N° 711, folio 119.

44 AI Nº 1118 dictado en la Causa N° 1-1-2-1-2006-3540 "*Juan Aniceto Martínez Amarilla s/ Lesión Corporal en el Ejercicio de las Funciones Públicas y Tortura*". Juan Martínez, fue condenado a 25 años de prisión por el crimen del activista político, Mario Schaerer Prono, ocurrido en 1976, durante la dictadura stronista. Martínez purgará su condena en el 2014, según la sentencia de primera instancia dictada el 21 de mayo de 1992. www.pj.gov.py/noticia.asp?codigo=1068

45 http://www.verdadyjusticia.gov.py/actividades_cvj_anteriores_02.html

a los Agentes Fiscales tomó postura[46], indicando que, en denuncias como las señaladas como en cualquier otra que comporte tortura u otros crímenes de lesa humanidad, la acción penal no se extingue por el transcurso del tiempo[47]; con lo cual se reafirmó – al menos en este ámbito - la posición ya sentada en su momento por la CSJ de que los crímenes cometidos durante la dictadura, son imprescriptibles por mandato constitucional.

■ *Conclusión*

Para responder a la pregunta si en Paraguay la tortura es un crimen prescriptible, sin dudas habrá que contestar que por de pronto, todos los caminos conducen a la Corte Suprema. Este tribunal será el que a la larga deberá responder ante la sociedad paraguaya, la comunidad regional e internacional, si aún con el débil e inapropiado marco legislativo con el que se cuenta, el Estado es capaz de elevar a juicio los crímenes de lesa humanidad, en este caso, los cometidos durante la última dictadura. Finalmente, cualquiera sea la decisión que recaiga en apelación respecto a Eusebio Torres y Juan Martínez, tanto la defensa de los acusados como las víctimas, cuentan con los resortes procesales correspondientes para recurrir un fallo en contrario.

La decisión judicial que se aguarda no es de menor entidad y como decíamos al inicio, mucho más no se puede esperar en ocasiones de la marcha de la historia.

En primer término, la justicia nacional habrá de exponer si el país se encuentra, en cuanto sujeto del Derecho Internacional, a la altura de las obligaciones que le impone el estadio actual de desarrollo de los derechos humanos y la consolidación democrática interna, como garante primario de su observancia. La justicia internacional ha avanzado bastante las últimas décadas en materia de crímenes de lesa humanidad y en este tiempo, pareciera que el juicio y castigo a estas violaciones toca las puertas de los tribunales locales, desafiándolos a mostrar su eficacia.

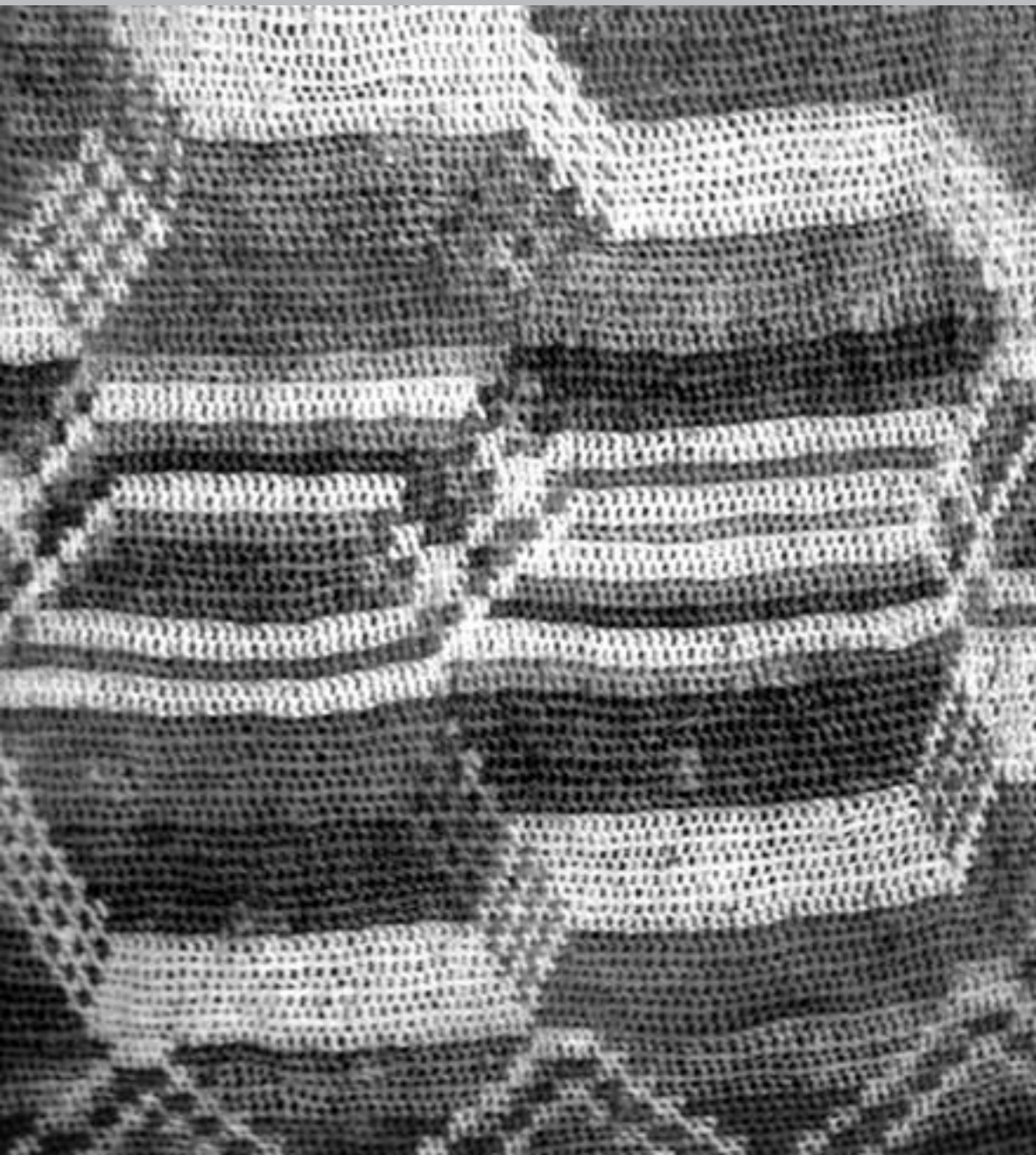
Por último, la decisión que recaiga llevará atada una inevitable ligazón con el proyecto de un país pensado sin impunidad, pues aunque se traten de sólo dos casos de victimarios del sistema represivo dictatorial stronista - Torres y Martínez-, son sin duda alguna representativos del núcleo duro de víctimas de violaciones a los derechos humanos que se dieron en nuestro pasado, esto es, privaciones ilegítimas de libertad y torturas practicadas

46 Nota FA. DDHH 08 de fecha 16 de octubre de 2007

47 En el texto de su nota, el fiscal Alcaraz citando a Alejandro Carrió, expresó que "*...el principio de legalidad se apoya en un acuerdo tácito entre el Estado y los particulares, en el sentido de que la autoridad moral del primero para aplicar las penas, se basa en el compromiso de no modificar las reglas de conducta previamente impuestas, que tiene como fundamento axiológico la protección del más débil frente al Estado. Pero ¿qué sucede en los casos donde los individuos aprovechándose de la estructura estatal, se valen de las prerrogativas del poder para cometer delitos, pergeñados por el propio Estado? Ese involucramiento implica deshacer el fundamento de la reciprocidad que subyace en el principio de legalidad. La coherencia que se exige a todo orden legal, impide que funcionarios de un gobierno monten un aparato de represión estatal, y luego reclamen del mismo Estado cuya autoridad subvirtieron, que éste continúe autolimitándose. Es decir, ante actos de esta naturaleza que atentan contra el derecho de gentes, las naciones conservan su poder de represión sin limitaciones temporales…*" (p. 2).

de modo sistemático y generalizado contra la población del país. Por ello, de calificarse esos hechos como *lesiones* por la justicia, ergo, de alcance prescriptible, en gran medida de poco habrá servido el informe final que la CVJ debe presentar en agosto del año próximo, pues a ciencia cierta, las posibilidades de reparación por vía de los tribunales locales a las víctimas y sus familiares, así como el derecho a la verdad del cual todas y todos somos titulares, estarán cercenados en su virtualidad.

Directorio de organizaciones



Directorio de organizaciones que integran CODEHUPY

CODEHUPY.
Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de
Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, PIDHDD
Paris 1031 c/ Colón. Asunción, Paraguay
Telefax: (595-21) 423875 / 421908.
codehupy@codehupy.org
www.codehupy.org

Secretaria Ejecutiva: Pilar Roy g
Secretaria Técnica PIDHDD: Stella Maris Cacace
Tesorera: Carmen Coronel (CLADEM PY)
Tesorero Suplente: María Molinas (CMP)
Síndica: Rosalía Vega (AMNISTIA Internacional Paraguay)

- *Asociación Americana de Juristas, AAJ*
Testanova 1412, Asunción
Tel.: 420-427
nelgar@cu.com.py

- *Base Investigaciones Sociales, BASE - IS*
Ayolas 807, Asunción
Tel.: 451-217 Fax: 498-306
baseis@baseis.org.py
www.baseis.org.py

- *Centro de Documentación y Estudios, CDE*
Cerro Corá 1426, Asunción
Tel.: 225-000 / 204-295 Fax: 213-246
cde@cde.org.py
www.cde.org.py

- *Coordinación de Mujeres del Paraguay, CMP*
Eligio Ayala 973, Asunción
Tel.: 446-617
cmp.feminista@gmail.com
www.cmp.org.py

- *Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, CDIA*
Brasil 455, Asunción
Telefax: 227061 - 232021
cdia@cdia.org.py
www.cdia.org.pyy

- *Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, CEPAG*
15 de agosto 1850, Asunción
Tel.: 370-753
cepag@cepag.org.py
www.cepag.org.py

- *Coordinadora de Derechos Humanos de Cordillera, CODEHUCO*
Juan E. O´Leary 1676, Caacupé
Tel.: 0511- 42368
agripinosilva@hotmail.com

- *COMUNICA, Asociación Paraguaya de Radiodifusión Comunitaria*
Avda. Fdo. de la Mora 302, Asunción
Tel.: 331-236
indesco@conexion.com.py

- *Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad, CONAPRODIS*
Madame Lynch esq. Víctor Heyn, Edificio Balpar 2º piso, Asunción
Tel.: 900-825 (Sr. Julio Fretes)
fretespy@telesurf.com.py

- *Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer,* CLADEM PY
Tte. Prieto 354, Bloque B, P.A., Asunción
Tel.: 426-837
clademparaguay@cladem.org

- *DECIDAMOS, Campaña por la Expresión Ciudadana*
Colón 1700, Asunción
Tel.: 425-850/2
comunicacion@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py

- *Defensa del Niño Internacional, DNI*
Juan de Salazar N° 690, Asunción
Tel.: 222-012 / 222-722
dniparaguay@gmail.com.py

- *ESPACIOS de participación ciudadana*
Dr. Camacho 260, Asunción.
Tel.: 292-796
ruth_irala@yahoo.com

- *Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo, FUNDAR*
Bogotá 609, Asunción
Tel.: 283-673
fundar@rieder.net.py

- *Fundación Celestina Pérez de Almada*
Avda. Carlos A. López 2273, Asunción
Tel.: 425-873
fundacion@rieder.net.py

- *Fundación Vencer*
Picuiba 2665, Asunción
Tel.: 331-139
venfenix@hotmail.com

- *Grupo Acción Gay Lésbico Transgénero, GAG-LT*
O'Leary 917, Asunción
Tel.: 443-319 / 0981-520157 / 0961-789995
gagl_py@hotmail.com

- *Instituto de Estudios en Ciencias Penales y Sociales Paraguay, INECIP Py*
25 de mayo 972, Asunción
Tel.: 447-009
inecip@inecip.org.py
www.inecip.org.py

- *Movimiento de Objeción de Conciencia – Paraguay, MOC PY*
Tte. Fariña 386, Asunción
Tel.: 0981-415586 (Enrique Gauto)
moc_py@yahoo.com

- *Ñemongetará, Programa de Educación Popular*

Cedro 1095 e/ Encarnación, Asunción
Tel.: 558-629
dgauto@rieder.net.py

- *Servicio de Educación y Apoyo Social / Área Rural, SEAS - AR*

Nicolás Krisvoshein 423, Asunción
Tel.: 610-536
seas-ar@seas-ar.org.py
www.seas-ar.org.py

- *Servicio de Educación Popular, SEDUPO*

Pitiantuta 143, Asunción.
Tel.: 501-063
sedupo@uninet.com.py

- *Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario, SEIJA*

Estrella 892. 1er Piso. Oficina A, Asunción
Tel.: 492-516
seija@rieder.net.py

- *Servicio Paz y Justicia – Paraguay, SERPAJ PY*

Tte. Prieto 354, Asunción
Tel.: 481-333 / 481-340
serpajpy@serpajpy.org.py

- *Sindicato de Periodistas del Paraguay, SPP*

Luis Alberto de Herrera 948, Asunción
Tel.: 440-617
sppinfo@rieder.net.py

- *Sindicato de Trabajadores Sociales, STS*

Pasaje Yegros 931, Asunción
sts_paraguay@yahoo.com

- *Sobrevivencia, Amigos de la Tierra - Paraguay*

Isabel La Católica 1867, Asunción
Tel.: 480-182 /425-716
ecolegal@sobrevivencia.org.py

- *Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco*

Manuel Domínguez 1073, Asunción
Tel.: 202-039 /209-092
www.tierraviva.org.py

- *Amnistía Internacional Paraguay*

Tte. Zotti 352 e/ Hassler, Asunción
Tel.: 604 822
accion@py.amnesty.org
www.py.amnesty.org

- *Base Educativa y Comunitaria de Apoyo, BECA*

Tte. Alcides González 1144, Fdo. de la Mora
Tel.: 556-990 / 557-190
beca@click.com.py

- *Coordinadora Nacional de Pastorales Indígenas, CONAPI – CEP*

Alberdi 782 c/ Humaitá, Asunción.
Tel.: 443-752 / 495-115
conapi@episcopal.org.py

- *Gente Ambiente y Territorio, GAT*

Tte. Jara Méndez 475, Asunción
Tel.: 228-656
gat@click.com.py

- *Gestión Local*

De la Conquista 1.331, Asunción
Tel.: 423-448 / 420-364
gestionlocalgk@cmm.com.py
www.gestionlocal.net

- *Grupo Luna Nueva*

General Díaz 765, Asunción
Tel.: 444-105 / 495-950
secretaria@grupolunanueva.com.py

- *Liga Nativa por la Autonomía, Justicia y Ética, LINAJE*

José Asunción Flores 2.231, Asunción
Tel.: 221-159
linaje79@gmail.com
www.linaje.org

- *Pastoral Social Nacional*

Alberdi 874, Asunción
Tel.: 491-707 Fax: 441-009
pastorso@rieder.net.py

Caso Acoso sexual:

Cumplimos en publicar a pedido del abogado César Báez Samaniego que por Resolución F.G.E. Nº 2202 de agosto de 2006, el caso fue desestimado.