DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 2008

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY

60
DECLARACIÓN
UNIVERSAL DE
DERECHOS
HUMANOS

Derechos humanos en Paraguay 2008

Editor:
Coordinadora de derechos humanos del Paraguay (Codehupy)
Capítulo paraguayo de la Plataforma interamericana de derechos humanos, democracia y desarrollo (Pidhdd)
París 1031 c/ avenida Colón, Asunción-Paraguay
codehupy@codehupy.org / www.codehupy.org

Equipo editor:
Coordinación general: Pilar Royg, secretaria ejecutiva de Codehupy
Dirección académica: Line Bareiro
Edición: Luis Claudio Celma
Equipo académico: Line Bareiro, Luis Claudio Celma, Carmen Echauri, Adriana Marecos, Andrés D. Ramírez y Marcella Zub Centeno
Corrección: Willian Campo, Esteban Cabrera, Arnaldo Núñez y Miguel Caballero
Secretaría: Laura Ortega
Apoyo en revisión: Erwing Augsten, Emilio Ferreira y Serge Gougeon
Diseño editorial: Karina Palleros
Diagramación: Marta Giménez y Rossana Paniagua, Comunicación visual
Ilustraciones: obras de Prisciliano Candia, Edithrudis Noguera, Virginia Yegros de Solís, Claudelina Areco, Carmen Agusti de Petras, Pablo Meilecke, Ricardo Migliorisi y arte indígena nivaklé
Fotografía: Marcos Benítez

Impresión: Mercurio S.A.
Primera edición, diciembre de 2008
Tirada: 2.000 ejemplares

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

El uso de un lenguaje no sexista es un objetivo de Codehupy, por lo que el criterio editorial ha sido nombrar los dos géneros cuando se refiera a personas de ambos sexos. Se ha buscado utilizar un lenguaje que no discrimine a ningún grupo humano, en consulta con organizaciones de Codehupy, particularmente las de personas con discapacidad, viviendo con VIH y sida, de pueblos indígenas, de afroparaguayos y afroparaguayas, de orientaciones e identidades sexuales diversas a la heterosexual, las feministas y a aquellas organizaciones que trabajan con ellas y por la normalización de la lengua guaraní.

La elaboración, la edición y la impresión de este material fueron posibles gracias a la cooperación y el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay, el Comité católico contra el hambre y para el desarrollo (CCFD – Terre Solidaire), Diakonia, Gente que cambia el mundo y la Organización intereclesiástica para la cooperación al desarrollo (ICCO).

¿Cómo citar un artículo de este informe?
Autor/a del informe (2008) Título del artículo en: Codehupy (2008), Derechos humanos en Paraguay 2008. Asunción, pp. [pág. de inicio]-[pág. de fin].

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES EN EL INFORME 2008

- Acción por los derechos del adulto mayor (ADAM)
- Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas
- Amnistía internacional (AI – Paraguay)
- Base Investigaciones sociales (Base IS)
- Centro de documentación y estudios (CDE)
- Centro de estudios y formación para el ecodesarrollo – Alter Vida
- Campaña por una Convención interamericana de derechos sexuales y derechos reproductivos
- Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (Cladem–Paraguay)
- Comité de iglesias para ayuda de 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)
- Decidamos, Campaña por la expresión ciudadana
- Fundación Vencer
- Fundación Yvy Marãe'ỹ
- Grupo de acción gay lésbico transgénero (Gag–lt)
- Instituto de estudios comparados en ciencias penales y sociales (Inecip-Paraguay)
- Movimiento objeción de conciencia (MOC–Paraguay)
- Plan Paraguay
- Pojoaju - Asociación de ONGs del Paraguay
- Red contra toda forma de discriminación
- Red del hábitat popular del Paraguay
- Servicio paz y justicia (Serpaj–Paraguay)
- Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco

ÍNDICE

Presentación 9

ANÁLISIS DE COYUNTURA

Alternancia política democrática ¡Por fin! 13
El cambio posible
Line Bareiro (CDE)

Más allá de la herencia 31
Coyuntura económica (octubre 2007 / octubre 2008)
Lila Moliner

CAPÍTULO 1. DERECHO A LA VIDA

Repetición crónica de crímenes contra la vida 55
Derecho a la vida: ejecuciones arbitrarias (...)
Hugo Valiente y Marcella Zub Centeno (Codehupy)

Los atropellos y la impunidad aún superan a los logros 78
El derecho humano a un ambiente sano
Ulises Lovera, Víctor Benítez Insfrán, Angélica Delgado y Cristina Martínez (Alter Vida)

El laberinto de la justicia tras las puertas cerradas 96
El caso del Ycuá Bolaños
Ade Galeano (Pojoaju)

Arbitrariedades persistentes y desafíos 113
El derecho a la paz y el desarme
María Elena Meza Barzoba (MOC-Py) y Vidal Acevedo (Serpaj-Py)

CAPÍTULO 2. DERECHO A LA LIBERTAD

Campesinas y campesinos siguen siendo torturados y muertos 131
Derecho a la seguridad
Juan Martens y Roque Orrego (Inecip - Py)

Agentes arbitrarios a pesar de las leyes favorables **145**
Incremento significativo de las detenciones ilegales
Juan Martens y Roque Orrego (Inecip - Py)

Aumento del uso del sistema penal para perseguir a organizaciones sociales **161**
Derecho al debido proceso
Juan Martens y Roque Orrego (Inecip - Py)

Entre imprescriptible y perpetua **182**
El crimen de tortura y sus horizontes (…)
Andrés D. Ramírez (Equipo académico Informe DDHH 2008, Codehupy)

Precarias condiciones de encierro, persistentes discriminaciones **198**
Derecho al trato humano de las personas privadas de libertad
Lourdes Rodi, María Selva Armoa, Luis Panizza, Diana Vargas, Sebastián Vargas, Fernando Brítez, Ireneo Téllez, Roque A. Orrego y Juan A. Martens (Inecip - Py)

Tímidos esfuerzos de articulación, pequeños pasos de protección legal **212**
La protección de la ciudadanía frente a la trata de personas (…)
Cynthia Bendlin

Quince años de tire y afloje **228**
La objeción de conciencia al servicio militar obligatorio
María Elena Meza Barboza (MOC-Py) y Vidal Acevedo (Serpaj-Py)

Prensa y periodistas arremetidos por autoridades y políticos **237**
Derecho a la libertad de expresión
Magdalena Riveros

Erradicar la violencia sin límite de las fuerzas del orden contra los y las manifestantes **253**
El derecho a la libertad de reunión y manifestación
Corina Leguizamón (Decidamos)

Desafíos pendientes: avanzar en la legislación y concretar políticas públicas **264**
El derecho a libertad de asociación
Corina Leguizamón (Decidamos)

Las reparaciones en la jurisprudencia interamericana **273**
Introducción al alcance de este derecho
Marcella Zub Centeno (Equipo académico Informe DDHH 2008, Codehupy)

Indemnizaciones en el marco del emprendimiento Yacyretá **283**
Derecho a la indemnización
Pablo Villalba

CAPÍTULO 3. DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMNACIÓN

Lento avance hacia la aceptación de la no discriminación **303**
Dimensión esencial del derecho a la igualdad
Red contra toda forma de discriminación

Escaso cumplimiento de las obligaciones del Estado paraguayo **309**
Discriminación hacia las mujeres
Elba Núñez (Cladem-Py)

Desde un pasado de frustraciones, esperanzas de cambios positivos **326**
Derechos de las personas con discapacidad en Paraguay
Julio Fretes (Conaprodis)

Encierros, muertes, tratos inhumanos, crueles y degradantes… **337**
Medidas cautelares para proteger la vida
y los derechos humanos en el Hospital Neuropsiquiátrico
Equipo académico Informe DDHH 2008, Codehupy

Ni la discriminación se ve **345**
Silenciamiento y estigmatización de las personas
que viven con VIH y sida
Mirta Ruiz Díaz (Fundación Vencer)

Ahora nuestros derechos **365**
Derecho a la no discriminación de lesbianas, gays y transgéneros
Rosa Posa (Aireana) y Gag-LT

Ñe'ênguéra ha yvypóra derécho Paraguáipe /
Las lenguas y los derechos humanos en Paraguay **375**
Discriminación hacia la población guaranihablante
Miguel Verón (Fundación Yvy Marãe'ÿ)

Lo que no queremos ver **400**
Derechos humanos en la inmigración al Paraguay
Carmen Echauri y Andrés D. Ramírez
(Equipo académico Informe DDHH 2008, Codehupy)

CAPÍTULO 4. DERECHOS DE FAMILIA

Las familias en las políticas públicas **423**
Nociones diversas de familia en los programas
de tres instituciones públicas
Line Bareiro y Adriana Marecos
(Equipo académico Informe DDHH 2008, Codehupy)

A menos justicia, más víctimas **433**
La violencia doméstica e intrafamiliar
Myrian González (CDE)

De lo mucho que falta para que sean humanos **454**
Derechos sexuales
Fabián Forestieri, Fabián Gamarra, Julio Torales Benítez y Verónica Villalba Morales (Amnistía Internacional – Paraguay)

Personas libres. Estados laicos **465**
Derechos reproductivos
Articulación nacional de la campaña por la Convención interamericana de derechos sexuales y derechos reproductivos

Avanzar retrocediendo **474**
La dinámica del movimiento en derechos de la juventud en Paraguay
Luis Caputo (Base IS)

La generación invisible **497**
Adultas y adultos mayores en Paraguay
María José Durán (Codehupy) e Ida Sofía Díaz (ADAM)

CAPÍTULO 5. DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

Serias dificultades para garantizar derechos en serio **511**
Derechos de la niñez y la adolescencia
Javier Chamorro y Heve Otero (CDIA)

CAPÍTULO 6. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Pueblos indígenas en el centro del discurso político **533**
Derechos de los pueblos indígenas
Mario J. Barrios Cáceres (Tierraviva)

CAPÍTULO 7. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

De la exclusión a la expectativa de universalidad **557**
Derecho a la salud
María Cristina Guillén (Plan Paraguay)

El hambre sigue creciendo en Paraguay **582**
Derechos a la alimentación y al agua
Diego Segovia (Base IS)

El desafío clave del "ministerio de la gente" **597**
Derecho a la educación
Ramón Corvalán (Serpaj-Py)

Dificultades para la institucionalización **611**
Derechos culturales
Patricio Dobrée (CDE)

Muchas más horas… una jornada laboral extensa **626**
Derecho al trabajo en condiciones dignas
Graciela Azcona y Adriana Marecos

La libertad sindical en tiempos políticos **637**
Libertad sindical, negociación colectiva y derecho a la huelga
Roberto Villalba (CDE)

Año de expectativa para el acceso a la vivienda social **653**
Derecho a la vivienda
Cristina Vila (Cipae) y Silvio Ríos (Red hábitat popular Paraguay)

Para disminuir efectivamente la pobreza rural **665**
Reforma agraria y desarrollo rural
Quintín Riquelme (CDE)

CAPÍTULO 8. DERECHOS POLÍTICOS

El voto ciudadano renueva el sentido de la participación política **683**
Derechos políticos
Enrique Gauto Bozzano (Decidamos)

CAPÍTULO 9. SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Un sistema paraguayo de protección de derechos humanos **707**
Institucionalidad de la protección de los derechos humanos en Paraguay
Line Bareiro y Maridí González Parini (CDE)

A veinte años del encuentro con los tratados **729**
Cumplimiento de compromisos internacionales
Andrés Ramírez

TEMA DEL AÑO

La dificultad de decidir **751**
Entre la alternancia, el derecho a un ambiente saludable y
verdades oficiales sobre las violaciones a los DDHH en la dictadura
Line Bareiro, Equipo académico Informe DDHH 2008 (Codehupy)

La historia oficial de 35 años de dictadura stronista **756**
El informe final de la Comisión de Verdad y Justicia
Andrés Ramírez (Codehupy)

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL **785**

PRESENTACION

La edición del Informe sobre derechos humanos en el Paraguay es un compromiso, una obligación y un motivo de orgullo para la Codehupy, que hoy presenta el Informe 2008. En sus 13 años de publicación, el Informe se ha constituido en un referente sobre el progreso de los DDHH en el Paraguay, en una antología de las reflexiones nacionales sobre los derechos y en el más completo registro de desprotección del Estado a los derechos de las personas en el Paraguay. Es este un esfuerzo colectivo que involucra a 23 organizaciones y a más de 58 autores y autoras.

Es este el segundo año en el que los enfoques de derecho y de género cruzan la totalidad del informe. Un esfuerzo especial se realiza por hacer visible en cada derecho la manera en la que están afectados los niños, las niñas y adolescentes, así como los pueblos indígenas del Paraguay. Las organizaciones autoras del informe han considerado como un avance la aproximación antes mencionada, iniciada en el año 2007. Recomendaron, sin embargo, que se aborden las políticas públicas desarrolladas para la realización de los respectivos derechos analizados. Ese fue precisamente el reto adicional del 2008. Ciertamente es un camino apenas iniciado y que seguramente se enriquecerá con investigaciones que nutren el conocimiento y la defensa de los derechos de todas las personas en el Paraguay.

El 60º aniversario de las declaraciones de derechos humanos del Sistema Universal y del Sistema Interamericano, de los que el Paraguay forma parte, ha inspirado y guiado el trabajo. La Declaración Universal no ha sido aún cumplida a cabalidad, pero ha abierto todo un mundo de mecanismos e instrumentos que nos permiten trabajar mejor por la vigencia de los derechos humanos.

No es mucho todavía lo que puede verse como cambio en el respeto a los derechos humanos, producto de la primera alternancia política democrática en la historia del Paraguay. Pero, sin duda alguna, subjetivamente la comunidad de derechos humanos piensa que hay un cambio para bien, tendiente a más libertad, justicia, igualdad y no discriminación.

La mayor parte de los artículos han dado importancia al nuevo escenario y a la herencia dejada por 62 años de gobierno de la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado). De esos años, la ANR gobernó con dos dictadores militares, Morínigo (1946-1948) y Stroessner (1954-1989), en solitario con proscripción de otras alternativas políticas (1948-1954) y con libertades públicas primero y reglas de convivencia democrática después a partir de 1989.

Una parte de la herencia colorada es analizada como tema del año. Se trata concretamente de un análisis del proceso y de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ). Militares y colorados y el Estado paraguayo están en deuda con las víctimas de tanto horror y la verdad debe dar paso ahora a la justicia. La nueva conducción política es una oportunidad para desmontar definitivamente lo que queda estructuralmente de la dictadura en el Estado paraguayo, que aún no pidió perdón.

El proceso del Informe es una oportunidad de instalar capacidades que la Codehupy y las organizaciones que la componen aprovechan de la mejor manera posible. El trabajo conjunto entre el equipo académico liderado por Line Bareiro, junto a un gran grupo de autores y autoras, permite aprender críticamente y producir con mayor calidad. La Codehupy agradece a cada autora, autor, organización, integrantes del equipo académico y editorial por su aporte y compromiso con la vigencia de los derechos humanos en el Paraguay. Pero los grandes actores y actoras de este reporte son las personas que han sufrido vulneración de sus derechos. Sus nombres están a lo largo del trabajo y algunas de ellas no lograrán ver este rescate porque han fallecido antes. La Codehupy agradece muy especialmente a familiares de las víctimas, y a las organizaciones sociales, ciudadanas y comunidades.

El libro 2008 reúne información y análisis sobre 35 derechos fundamentales, la coyuntura política y económica, introducciones conceptuales y jurídicas en algunos capítulos del Informe, así como recomendaciones al Estado paraguayo sobre medidas concretas que a corto plazo puedan ayudar al avance en el disfrute de cada derecho. Esperamos que estas páginas sean un instrumento que contribuya a la disminución de las violaciones a los derechos humanos y al afianzamiento de la democracia y del Estado de Derecho en el Paraguay.

En este 60º aniversario de la Declaración Universal, el Sistema de las Naciones Unidas en el Paraguay nos ayudó de muchas maneras y queremos darle relevancia a nuestra gratitud, al igual que a nuestras compañeras de camino desde hace muchos años, ICCO, Diakonia, y el CCFD, sin cuya contribución no habría sido posible este trabajo.

Pilar Roy Secretaria ejecutiva Codehupy	Luis Claudio Celma Edición	Line Bareiro Dirección académica

ANÁLISIS DE COYUNTURA

ALTERNANCIA POLÍTICA DEMOCRÁTICA ¡POR FIN!

El cambio posible

Line Bareiro
Centro de documentación y estudios (CDE)

En años como 2008, el análisis político anual corre el riesgo de hacer un recorte demasiado pequeño de un tiempo complejo y relevante para la historia del país. En años como éste a medida que avanzan los meses varían los protagonistas, la danza de los intereses, la forma en la que nos ubicamos y cómo afecta el contexto al trabajo por los derechos humanos. De todas maneras, esta vez es posible identificar el gran acontecimiento político: la concreción de la alternancia política democrática en el Paraguay, que brilla con luz propia y se destaca sobre una gran variedad de sucesos y actores.

INTRODUCCIÓN

Un análisis comunitario

Este artículo sobre la coyuntura política tiene como objetivo la revisión del escenario en el cual las organizaciones de derechos humanos desarrollan su trabajo y su principal fuente es un conjunto de reuniones entre las organizaciones que forman parte de la Codehupy, junto a otras que ponen sus energías y conocimientos para hacer posible la producción anual del informe Derechos humanos en Paraguay. De esa manera, la autora del artículo lo que hace es dar forma y en casos necesarios, documentar lo discutido. En años anteriores, se realizaba una reunión de análisis de coyuntura, sin embargo, este año la Codehupy ha organizado dos sesiones analíticas del contexto, la primera el 1 de julio y la segunda el 21 de octubre. El valor de esas reuniones consiste sobre todo en el debate sobre el contexto en el cual se desarrolla nuestro trabajo.

El artículo tiene también como base otros encuentros de la misma comunidad. Así, por ejemplo, Decidamos, ONG miembro de Codehupy que lidera la educación ciudadana amplia, organizó cuatro sesiones de lectura de la realidad, que han sido de especial importancia. Una de ellas, la referida al Estado laico iluminó lo que resultaba opaco y poco comprensible para la mayoría de las personas no especializadas en derecho canónico y políticas de la iglesia católica. Por su parte Pojoaju, la coordinadora de las ONG del Paraguay, también organizó una importante sesión de análisis de coyuntura. Ha sido un año en que se hizo un esfuerzo colectivo de comprensión del proceso.

DE LA TRANSICIÓN, A LA TRANSICIÓN DE LA TRANSICIÓN, HACIA LA *VERDADERA* TRANSICIÓN

Es el nuestro un país que se resiste a aceptar que esta, imperfecta e injusta, es la democracia que ha podido construir la sociedad paraguaya. Stroessner fue derrocado el 3 de febrero de 1989, son ya dos décadas, o más precisamente serán dos décadas a menos de dos meses de publicarse este informe.

En tiempos de transición de la dictadura a la democracia lo que se hizo fue desmontar la legislación y los aparatos dictatoriales para dar paso a reglas de juego y estructuras decididas por las fuerzas políticas que interactúan en el escenario. El gran problema de la transición paraguaya era que a pesar de las libertades, de la institucionalidad electoral confiable durante unos años, del saneamiento de los padrones, de la emergencia de nuevos actores políticos, el partido que fue sostén de la dictadura ganaba una y otra vez las elecciones generales en 1989, 1993, 1998 y 2003. Por lo tanto, se pasó a considerar que no terminaba la transición mientras no hubiese alternancia en el gobierno central.

Al producirse finalmente la victoria de Fernando Lugo, encabezando a la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), parecía que finalmente llegaría ya el tiempo de la democracia imperfecta, la única que tenemos. Sin embargo, el tiempo del 20 de abril, día de las elecciones y el 15 de agosto, día del traspaso del mando, fue también calificado como de transición entre gobiernos. Eso es usual también en otros países.

La sorpresa fue que muchas voces consideraron que en realidad ahora, a partir del gobierno de Lugo, recién se inicia la transición a la democracia en el Paraguay. Pareciera ser que ya no se refiere a la transición política propiamente, sino a la posibilidad de iniciar un cambio social y económico en el país. Es gente calificada la que ha dado esa opinión, así lo ha dicho por ejemplo Emir Sader, secretario general del Consejo latinoamericano de ciencias sociales (Clacso)[1].

La esperanza del cambio posible

A lo largo de la transición hubo malos gobiernos. Peores que el de Nicanor Duarte Frutos fueron los de Juan Carlos Wasmosy y de Luis Ángel González Macchi, amén de la baja legitimidad en la permanencia de este último por cuatro años. Sin embargo, fue Nicanor el que consiguió hartar a la muy paciente población paraguaya.

1 Panel organizado por los centros integrantes de Clacso el 12 de agosto de 2008 con el título "Los desafíos y las contrariedades de los gobiernos progresistas en nuestra América". Clacso es una institución internacional no gubernamental que agrupa a 228 centros y programas de posgrado en ciencias sociales de 25 países. En Paraguay, son 5 los centros miembros (Base Investigaciones sociales - Base/IS, Centro de Documentación y Estudios - CDE, Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios - CERI, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos - CPES y el Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica).

Más que los contenidos, fue el estilo: la prepotencia constante, el maltrato, la arrogancia, la exhibición arribista de nuevas riquezas y la desembozada subordinación de la justicia a los intereses del presidente de la República, lo que derrotó al coloradismo en el gobierno. Fue eso lo que pesó para que aquel grito del obispo Fernando Lugo de *"i kueráima Paraguái"*[2] en la manifestación que en 2006 diera inicio al proceso de cambio, terminara dos años después con un obispo en el gobierno y los colorados fuera. Inimaginable. Los colorados fuera del gobierno. Ellos que subieron con Morínigo y los febreristas en junio 1946 y se quedaron gobernando hasta el pasado 15 de agosto. Nada menos que 62 años en el gobierno.

Pero no basta el cansancio, el hartazgo para ganar a un aparato formidable como el de la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado (ANR). No bastó tampoco la alianza entre partidos de oposición en 1998. No surgían liderazgos aglutinantes desde los partidos y movimientos políticos, ni desde las organizaciones sociales. Hubo que ir a buscar el liderazgo a la iglesia católica. El elegido fue monseñor Fernando Lugo, obispo emérito de la diócesis de San Pedro.

Los actores políticos y sociales opositores a la ANR no pudieron generar un liderazgo aglutinante, aceptado por las diferentes fuerzas políticas, y capaz de conquistar el voto de la ciudadanía. Los avatares de las confluencias y divergencias de la oposición a partir de la manifestación del 26 de marzo de 2006, en que Lugo se posicionó como protagonista, fueron registrados en los anteriores artículos de coyuntura política publicados (Bareiro, 2006 y 2007).

Grupos de izquierda y movimientos sociales, principalmente campesinos, apoyaron decididamente a Lugo e incluso hubo un grupo, *Tekojoja*, constituido justamente para dar el andamiaje necesario a la candidatura. La oposición histórica comunista, febrerista y democristiana, sin representación parlamentaria, también apoyó a Lugo. Pero sin duda alguna el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) fue el gran partido político que lo apoyó. Lugo no dudó en ofrecer la vicepresidencia al PLRA, la que fue definida en elecciones internas. Así, la dupla Fernando Lugo – Federico Franco fue la candidatura opositora.

En propias carpas quedaron Patria Querida (PPQ) y la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace) que persistieron en candidatar a sus líderes Pedro Fadul y Lino Oviedo, respectivamente. Hubo también grupos que no apoyaron a ninguna opción como la Federación Nacional Campesina (FNC).

2 En guaraní, puede traducirse al castellano como "Hartos de este Paraguay".

Los colorados apostaron también a un cambio, o mejor dicho, proponer un cambio simbólico para dar continuidad a su gobierno. La jugada de Nicanor fue levantar la candidatura de una mujer. Su candidata, Blanca Ovelar de Duarte ganó respeto por haber sido calificada a lo largo de los gobiernos de González Macchi y de Duarte Frutos como la mejor ministra del gabinete. Pero la ministra Ovelar, especialista en educación, pudo ganar las internas de la ANR como candidata de Duarte Frutos, pero no pudo conquistar al coloradismo y se le achacó hasta que su padre era enemigo del partido, a lo que ella siempre respondió estar orgullosa de su padre socialista.

Para más, las internas de la ANR no sanaron esta vez. El ex vicepresidente Luis Castiglioni nunca aceptó su derrota en las internas del partido y logró sembrar la duda sobre la legalidad y legitimidad de la candidatura de Ovelar.

Lugo tenía a su ventaja incluso provenir de una familia colorada. Sobrino del caudillo colorado que puso a Alfredo Stroessner en el poder, Epifanio Méndez Fleitas, fue reconocido por muchos como colorado a pesar de no haber sido nunca integrante del mismo. En el exilio, Mendez Fleitas fue fundador de Movimiento Popular Colorado (Mopoco) y al fragmentarse el movimiento, de la Asociación Nacional Republicana en el Exilio y la Resistencia (Anrer).

La campaña electoral

Fue una campaña electoral en la que tanto la candidata de la ANR como el candidato de la Alianza evitaron en lo posible la guerra sucia. No estuvo exenta de cuestiones graves sin embargo, como el uso de los bienes públicos a favor de las candidaturas oficialistas. En algunos casos, como en la pugna por la gobernación del departamento Central, adquirió ribetes de ostentación desembozada.

Las descalificaciones a la candidata colorada por ser mujer se conjugaban con las de no ser una auténtica colorada, o por haber ganado fraudulentamente la candidatura oficialista. Notablemente las tres agresiones provenían del propio partido que la candidataba. Los esfuerzos de la candidata por parecer una política colorada, no estuvieron logrados, le costaba mucho ser populista, manifestar prepotencia, descalificar al adversario.

En realidad, lo mas grave y también relevante de la campaña o mejor dicho durante la campaña, fue el acelerado deterioro de la institucionalidad electoral. Comenzó con acusaciones recíprocas entre los ministros, que rápidamente pasaron a los mayores insultos. Se armaron dos sectores en el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), por un lado los ministros Rafael Dendia y Juan Manuel Morales y por el otro, el ministro Alberto Ramírez Zambonini. La mayor acusación contra los dos primeros era la de favorecer de manera clara a los intereses de Nicanor Duarte Frutos.

No vale la pena profundizar en los reiterados pedidos de juicio político a Morales y Dendia, que nunca consiguieron mayoría parlamentaria. Sin embargo, llegado un momento, los partidos de oposición optaron por trabajar con la institucionalidad electoral existente. Para más, el ministro Ramírez quedó descalificado al darse a conocer que la tesis doctoral que presentó había sido plagiada por la persona a la que encargó redactar. Además de retirar la tesis y renunciar al doctorado, Ramírez perdió el respeto que había logrado en sus años como ministro del más alto tribunal electoral de la República.

Una cuestión interesante fue que en los últimos meses de campaña, la observación internacional, principalmente de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Capel/IIDH) jugó un rol importante para fortalecer la credibilidad en la institucionalidad electoral. Especial importancia tuvo María Emma Mejía, quien encabezó la misión de la OEA.

Pero no fue solo la observación electoral. Las debilidades institucionales y la posibilidad cierta de una competencia electoral que podía llevar a un cambio de signo político en el país, convocaron importantes iniciativas nacionales. Las más relevantes fueron *Sakã* iniciativa por la transparencia electoral, Decidamos, campaña por la expresión ciudadana y Transparencia Internacional - capítulo Paraguay.

Finalmente, para el debate sobre el Estado laico, tan relevante internacionalmente en la actualidad, es digno de tomarse en cuenta el caso paraguayo que se expone en el próximo apartado.

Paraguay vs Vaticano. Gana Paraguay

Fernando Armindo Lugo Méndez era un obispo, es decir, un ministro de la iglesia católica. El inciso 5 del artículo 235 de la Constitución Nacional dispone que son inhábiles para ser candidatos a presidente o vicepresidente de la República "los ministros de cualquier religión o culto". Para salvar la inhabilidad, Lugo envió una carta al papa Benedicto XVI renunciando a su ministerio en diciembre de 2006. Benedicto no aceptó la renuncia y le suspendió *ad divinis* en enero de 2007.

De esta manera, el candidato de consenso de la oposición paraguaya, a quien todas las encuestas daban como ganador en forma constante, se convirtió de hecho en un obispo rebelde. El papa le prohibió hacer política, al mismo tiempo que le suspendió en el ejercicio de su sacerdocio.

Las declaraciones y campañas más fuertes contra Fernando Lugo provinieron de sectores conservadores católicos tanto eclesiales como laicos, como ejemplo las dos más fuertes: monseñor Rogelio Livieres Plano, obispo de Ciudad del Este, dijo que Fernando Lugo es un puñal clavado en el corazón de la iglesia y el hasta entonces dirigente demócrata cristiano, Luis Andrada Nogués, consideró que Lugo debía declarase apóstata.

Notablemente los colorados no emprendieron acciones legales para impedir que Lugo fuese candidato, y bien podían hacerlo pues algunas interpretaciones decían que mantenía su estatus de ministro de la iglesia mientras esta no aceptase su renuncia. Fue llamativo también que las feministas, que tanto trabajan por una vigencia efectiva del Estado laico, consagrada en la Constitución de 1992, no hicieran una campaña contra Lugo, pese al temor que había de que una vez presidente, podía tener políticas contra la vigencia de los derechos sexuales y de los derechos reproductivos.

Hombres y mujeres políticas que en más de una ocasión votaron en contra de leyes de protección a víctimas de hechos punibles contra la autonomía sexual, invocando la carta de algún obispo o sus creencias religiosas para oponerse a las leyes de salud sexual y reproductiva, simplemente estuvieron a favor de Lugo si formaban parte de la alianza que lo apoyaba y en contra si eran colorados principalmente. Pareciera ser que la religión se usa más como justificación de las propias ideas en contra de los derechos de las mujeres que por una adhesión total al Papa.

El 20 de abril fue electo Fernando Lugo como presidente de la República del Paraguay. El mismo había incumplido las disposiciones papales. Finalmente, entre romper relaciones con el Paraguay y dar por primera vez la dispensa a un obispo para el ejercicio de una presidencia, Benedicto XVI opta por la segunda posibilidad.

"El decreto de la Santa Sede dice:

Su Excelencia Mons. Fernando Armindo Lugo Méndez, sdv, obispo emérito de San Pedro, solicitó el pasado 18 de diciembre de 2006, la pérdida del estado clerical para presentarse a las elecciones a la Presidencia de la República del Paraguay. Esta petición, señalaba, 'no implica abdicar de mi amor a la Iglesia ni de mi estima al servicio ministerial y a la vida religiosa'.

La Santa Sede, después de haber intentado disuadir a Mons. Fernando Lugo para que no se presentase como candidato a la Presidencia de la República (cf. CIC can. 285 & 2), lo ha suspendido del ejercicio del ministerio sacerdotal.

La reciente situación que se ha creado con la elección de Mons. Fernando Lugo como presidente de la República del Paraguay exige volver a considerar, por el bien del país y para que se distinga claramente y de modo definitivo entre el cargo de presidente de la República y el ejercicio del ministerio episcopal, la petición que presentó en su día para que le fuera concedida la pérdida del estado clerical. En efecto, su aceptación del cargo de presidente de la República del Paraguay no es compatible con las obligaciones del ministerio episcopal y del estado clerical.

Así, pues, habiendo examinado cuidadosamente todas las circunstancias, Su Santidad Benedicto XVI ha concedido para él la pérdida del estado clerical, con la consiguiente pérdida de los derechos inherentes al mismo, dispensándolo al mismo tiempo de los votos religiosos hechos en la Sociedad del Verbo Divino, de la obligación del celibato (cf. CIC can. 291) y de las demás obligaciones que el estado clerical comporta (cf. CIC can. 292).

El Sumo Pontífice exhorta al Señor Fernando Armindo Lugo Méndez a ser fiel a la fe católica en la que fue bautizado y a llevar una vida coherente con el Evangelio.

Dado en la ciudad del Vaticano, en la Sede de la Congregación para los Obispos, el 30 de junio de 2008.

Firman: Giovani Battista Card. RE, prefecto y Francesco Monteresi, secretario" [3].

3 Diario Abc Color, Asunción 31 de julio de 2008, edición digital: http://www.abc.com.py/2008-07-31/articulos/437325/vaticano-concede-al-presidente-electo-fernando-lugo-su-retorno-al-estado-laico, visitado el 1 de noviembre de 2008.

En Asunción, la noticia fue comunicada a Fernando Lugo por el nuncio apostólico Orlando Antonini, quien posteriormente leyó el documento a los y las periodistas.

Un día de poder ciudadano

En los largos diecinueve años de transición democratizadora del Paraguay hubo dos oportunidades en las cuales el gobierno del país pudo cambiar de signo político. En 1993 y en el 2008. En el primer caso se trataba de cerrar el ciclo abierto con el derrocamiento de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). Ya no era problema de institucionalidad electoral, ni de cercenamiento de libertades fundamentales, sino de una incapacidad de la oposición de lograr los votos de la mayoría del electorado.

En más de uno de esos periodos la oposición fue mayoría en el Congreso, ganó gobernaciones y municipalidades, pero no podía llegar al Poder Ejecutivo. Eso significaba que no podía decidir sobre políticas públicas, ni administrar el presupuesto de gastos de la nación, ni terminar con las discriminaciones políticas, que aún aminoradas, persistieron durante los diecinueve años.

El 20 de abril de 2008 cambió la historia política del Paraguay.

Por primera vez el electorado decidió traspasar el gobierno de un partido a una coalición de otro signo. Ese día se vivió en el Paraguay el poder del voto, el poder ciudadano. Fue una gran movilización política y ciudadana, con observadores y observadoras nacionales e internacionales cumpliendo un rol fundamental para la transparencia. Pero la clave estuvo en ese electorado que comprendió que su gran poder está en ejercer y no vender su decisión soberana.

A las 19:30, la candidata colorada Blanca Ovelar, públicamente sola, reconoció la victoria de Fernando Lugo, basada en los coincidentes datos del conteo rápido del TSJE y de *Sakã*, que mostraban una distancia de unos diez puntos porcentuales entre ambas candidaturas. La primera mujer en la historia del Paraguay con posibilidades reales de conquistar electoralmente la presidencia de la República, había perdido las elecciones. En las cámaras del Congreso las mujeres llegaron solamente al diez por ciento del total. La baja representación femenina, es sin duda alguna, uno de los graves déficits de la democracia paraguaya.

Cuadro 1.
Resultados para presidente y vicepresidente
Elecciones generales 2008

Partido	Votos	%
Alianza Patriótica para el Cambio (APC)	766.502	40,9
Asociación Nacional Republicana–Partido Colorado (ANR)	573.995	30,6
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace)	411.034	21,9
Partido Patria Querida (PPQ)	44.060	2,3
Partido Humanista	6.744	0,0
Movimiento Tetã Pyahu	3.080	0,0
Partido de los Trabajadores (PT)	2.409	0,0
Votos blancos	38.485	2,0
Votos nulos	27.818	1,4
Total	**1.874.127**	**100,0**

Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (www.tsje.gov.py/e2008/resultados_finales.php)

Cuadro 2.
Resultados para senadores y senadoras
Eleccciones generales 2008

Partido	Senadoras	Senadores	Total
Asociación Nacional Republicana–Partido Colorado (ANR)	2	13	15
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	3	11	14
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace)	1	8	9
Partido Patria Querida (PPQ)	1	3	4
Partido País Solidario (PPS)	0	1	1
Movimiento Popular *Tekojoja* (MPT)	0	1	1
Partido Democrático Popular (PDP)	0	1	1
Total	**7**	**38**	**45**

Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (www.tsje.gov.py/e2008/pdf/candidatos_electos.pdf)

Cuadro 3.
Resultados para diputados y diputadas – Eleccciones generales 2008

Partido	Diputadas	Diputados	Total
Asociación Nacional Republicana–Partido Colorado (ANR)	2	27	29
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	2	26	28
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace)	2	13	15
Partido Patria Querida (PPQ)	1	2	3
Alianza Patriótica para el Cambio (APC)	0	2	2
Movimiento Popular *Tekojoja* (MPT)	1	0	1
Partido Democrático Popular (PDP)	1	0	1
Alianza Departamental Boquerón (ADB)	0	1	1
Total	**9**	**71**	**80**

Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (www.tsje.gov.py/e2008/pdf/candidatos_electos.pdf)

La transición para el cambio de gobierno

Tiempo extraño el que transcurrió entre el 20 de abril y el 15 de agosto de 2008 en el Paraguay. En realidad era muy difícil realizar que en un tiempo más los colorados dejarían de ser gobierno. Para quienes formaban parte de la oposición la felicidad era grande a pesar de saber, por otras experiencias, cuán débil puede llegar a ser un gobierno de coalición.

A Fernando Lugo se dirigieron grupos, personas, sectores, asociaciones. Cada cual le llevaba su agenda, muchas veces en total contradicción con el colectivo que acababa de entregarle la suya. Era como si se pretendiera colgar las múltiples agendas, deseos e intereses del pecho de la persona que había logrado la hazaña de ser electo presidente del Paraguay, no siendo colorado.

Una de las anécdotas de este tiempo consiste en el intento de renuncia temprana de Nicanor Duarte Frutos como presidente, para asumir el cargo de senador para el que había sido electo. No se le permitió, como anuncio quizá de que se le impediría asumir la banca electa y se trataría de obligarle a ser senador vitalicio, cargo que la Constitución Nacional concede a los ex presidentes democráticamente electos.

Las bancadas colorada y liberal quedaron prácticamente empatadas. Patria Querida perdió escaños y creció el oviedismo, en tanto que la izquierda no logró posicionarse en el Congreso. En ese contexto, aparecía el oviedismo como posible árbitro del proceso que se abría. El 30 de junio logró que uno de los suyos, Enrique González Quintana, fuese electo por sus pares como presidente del Senado y por lo tanto, del Congreso Nacional por 34 votos a favor, 7 abstenciones y 4 ausencias. Muy pronto la APC comenzó a hacer grandes concesiones y alianzas difíciles como esta con el oviedismo.

El traspaso del mando

El 15 de agosto fue día de fiesta, no sólo en las plazas entre el Congreso Nacional y la catedral metropolitana. En todo el Paraguay se festejaba. América Latina estuvo representada mayoritariamente por sus presidentes y presidentas. Parecía que la esperanza en tiempos mejores para el Paraguay había trascendido las fronteras.

El ritual se realizó de la siguiente manera: Nicanor Duarte Frutos entregó los signos del estatus presidencial como la banda y el bastón de mando al presidente del Congreso, el oviedista Enrique González Quintana. Recién después este hizo jurar a Fernando Lugo como el presidente número 53 del Paraguay.

Fue una linda fiesta. El discurso del presidente del Congreso y del presidente Lugo fueron en gran parte en guaraní, en una señal de mayor consideración a "la otra" lengua oficial del Paraguay, hasta hoy discriminada.

El gabinete

Lugo no tiene equipo propio. Se pensó que su círculo mas cercano eran agrupaciones de izquierda como el Partido Movimiento al Socialismo (P-MAS), el Movimiento Popular *Tekojoja*, el Partido Democrático Popular (PDP) y el Partido País Solidario (PPS), pero un seguimiento de la actuación del presidente muestra que no es exactamente así. Es posible que haya jugado un rol la baja relevancia parlamentaria de las agrupaciones nombradas, pues su propia fragmentación hizo que votos conseguidos no se convirtiesen en escaños.

Si bien personas que fueron nombradas como ministras son militantes de algunas de esas agrupaciones, no pueden considerarse como la base del gabinete. Al frente de los ministerios Lugo nombró mayoritariamente a integrantes de los partidos tradicionales, incluso algunos ya habían sido ministros de gobiernos colorados.

Cuadro 4.
Titulares de ministerios en el gabinete de Fernando Lugo

Cartera	Mujer	Varón	Partido
Ministerio del Interior		Rafael Filizzola	PDP
Ministerio de Relaciones Exteriores		Alejandro Hamed Franco	no conocido, filo colorado
Ministerio de Educación y Cultura		Horacio Galeano Perrone	ANR
Ministerio de Industria y Comercio		Martín Heisecke	PLRA
Ministerio de Hacienda		Dionisio Borda	independiente
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Esperanza Martínez		Movimiento Popular *Tekojoja*
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones		Efraín Alegre	PLRA
Ministerio de Justicia y Trabajo		Blas Llano	PLRA
Ministerio de Agricultura y Ganadería		Cándido Vera Bejarano	PLRA
Ministerio de Defensa Nacional		Luis Bareiro Spaini	ANR
Totales	**1**	**9**	

En síntesis, en el gabinete hay cuatro liberales, dos colorados y un filo colorado aunque no conocido como militante del partido. Las ideas socialdemócratas están representadas por el ministro del Interior, la ministra de Salud y el ministro de Hacienda, aunque este fue considerado como neoliberal por el movimiento social a su paso como ministro de la misma cartera durante la administración de Nicanor Duarte Frutos.

Una duda que deja el gabinete es por qué Lugo convocó para el gabinete a los principales líderes liberales del Congreso Nacional, que podían contribuir a la gobernabilidad. En cambio, no puede notarse una APC en las Cámaras y hay una notable fragmentación.

En las secretarías con titulares con rango de ministros y ministras, se encuentra un importante grupo de personas progresistas con inserción social o alta calificación en el campo que ahora dirigen desde el Estado.

Pareciera ser un buen indicio que Lugo haya nombrado a dos feministas de gran trayectoria y muy conocidas por su lucha por la vigencia de los derechos sexuales y de los derechos reproductivos: Gloria Rubín como ministra titular de la Secretaría de la Mujer (SMPR) y Lilian Soto, como ministra titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP). No le importó al ex obispo que esos nombramientos hayan sido duramente cuestionados por los sectores fundamentalistas católicos.

Crisis por poder y por no poder

Lo cierto es que los partidos y el sistema de partidos se están resquebrajando en el Paraguay. Pareciera incluso que en el corto plazo podrían haber nuevas rupturas y pocas posibilidades de construcción sólida.

El grupo liderado históricamente por Carlos Filizzola está hoy partido en por lo menos tres pedazos. Ciertamente los liderazgos históricos de lo que fue dirigencia estudiantil y "Asunción para todos" (APT) hoy ocupan importantes cargos, pero cada cual ha armado una carpa distinta. El PPS, con Carlos Filizzola a la cabeza, conquistó una sola banca en el senado y ninguna en diputados ni en el gabinete. En realidad, la vicepresidenta de PPS, Milda Rivarola, fue convocada para ocupar el cargo de ministra de Relaciones Exteriores en la transición de un gobierno a otro, pero renunció antes de ser efectivamente nombrada. Lilian Soto, lidera actualmente "Avancemos", fue nombrada como ministra titular de la SFP y es una de los altos cargos que se considera que tiene capacidad y perspectivas de realizar un buen trabajo, en un campo minado como es hacer el paso del funcionariado clientelar a uno que pueda considerarse como de carrera civil. La tercera pieza es el PDP cuyos liderazgos, Rafael Filizzola y Desirée Masi fueron electos como senador y diputada respectivamente. Rafael pasó posteriormente a ser ministro del Interior y renunció a su banca para poder traspasarla a un integrante de su pequeño partido.

El PT quedó prácticamente fuera de toda relevancia electoral, en tanto que el P-MAS consiguió nombramientos en la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) y en un momento determinado su principal referente, el ministro Camilo Soares, parecía ser una de las personas más influyentes del gobierno. Pero el P-MAS no logró ningún escaño parlamentario. Finalmente, el Movimiento Popular *Tekojoja* que durante

la campaña electoral parecía ser "El" grupo político de Fernando Lugo, consiguió solamente una senaduría y una diputación, además de contar con la ministra mejor evaluada por la opinión pública, Esperanza Martínez, en la cartera de salud.

El liberalismo en el poder también tiene serias dificultades. Ciertamente ha logrado numerosos cargos, que pareciera ser su principal propuesta como gobierno. Pero las tensiones entre el presidente y el vicepresidente de la República en los primeros meses de gobierno son verdaderamente penosas. El principal problema es que aunque Federico Franco haya ganado la dirección partidaria y la vicepresidencia de la República, no logra acumular poder en el gobierno, ni hacer equipo con el presidente. Este por su parte, no duda en acercarse y fortalecer los liderazgos de otros sectores internos del PLRA, como Blas Llano, ministro de Justicia; Efraín Alegre, ministro de Obras Públicas; y Carlos Mateo Balmelli, director paraguayo de Itaipú, entidad binacional que maneja un presupuesto superior al Presupuesto General de Gastos de la Nación. Por incompatibilidad con su cargo, Federico Franco renunció a la presidencia del PLRA y le sucedió el diputado Gustavo Cardozo, quien no ha logrado aglutinar a las hoy dispersas fracciones del liberalismo.

Pero el caso más interesante es el de la ANR, cuya identidad misma de partido en el gobierno y del gobierno ha entrado en crisis al dejar de serlo. No es posible describir fácilmente la profundidad de la crisis institucional de la ANR. El ensañamiento con Nicanor Duarte Frutos después de su caída fue tanto, que hubo sectores que no dudaron en impedir, con la oposición, que pudiese ejercer la senaduría para la que fue electo. Es una vieja práctica en el Paraguay impedir el acceso al escaño conquistado si así lo decide una mayoría del Congreso. Los liberales se lo impidieron al socialista Rufino Recalde Milessi en 1923, los colorados argañistas con sectores de la oposición al entonces oviedista Velázquez Ugarte, y ahora APC y los partidarios de Castiglioni a Nicanor Duarte Frutos.

El caso es que ni siquiera pudo recuperar la presidencia de la ANR para la que fue electo siendo presidente de la República, gracias a la sumisión de distintas instancias judiciales. Lo que sucedió en la ANR en estos meses y el verdadero carnaval de resoluciones judiciales, solamente puede ser comprendido dando un atento seguimiento a la crisis. Por cierto, dejar de usar los bienes del Estado vuelve pobre al hasta ahora inmensamente rico Partido Colorado.

Cuadro 5.
Cronologia de la crisis institucional colorada 2008

23 de junio	José Alberto Alderete anunció su renuncia a la presidencia interina de la ANR, ejercida desde el 14 de marzo de 2006, reemplazando al titular Nicanor Duarte Frutos.
29 de julio	El Tribunal de Conducta del Partido Colorado (TEP) desestimó el pedido de expulsión que presentó Aníbal Saucedo Rodas contra el ex vicepresidente de la República y ex precandidato presidencial Luis Castiglioni. Autoridades de la institución comunicaron poco después del mediodía que se adoptó la medida "por falta de pruebas, méritos".
31 de julio	El TEP en sesión extraordinaria declaró la subsistencia de la incompatibilidad que afecta a Nicanor Duarte Frutos para ejercer la presidencia de la ANR, simultáneamente con la de presidente de la República y proclamó a Julio Osvaldo Domínguez Dibb (en adelante Osvaldo Domínguez) como presidente del Partido Colorado. La medida fue solicitada por el Movimiento Unare, liderado por Domínguez. El TEP se integró con Juana Ortiz Ayala, en reemplazo de Óscar Germán Latorre, recusado por Osvaldo Domínguez; Jorge Espínola, Benito Torres, Gustavo Cazal y Wildo Almirón, estos últimos con votos en contra de la resolución, no emitieron opinión sobre el fallo.
5 de agosto	El Tribunal Electoral de la Capital, Primera Sala, suspendió los efectos de la resolución Nº 72/2008 del TEP en la que se proclamaba a Osvaldo Domínguez como presidente de la ANR, reponiendo nuevamente a Nicanor Duarte Frutos la titularidad de esa presidencia.
13 de agosto	El juez electoral de la capital primera sala, Reinaldo Poletti dio curso favorable a una solicitud de cumplimiento de la resolución del TEP de cumplimiento de la resolución N° 72 de ese organismo.
19 de agosto	Los recursos de apelación y nulidad, interpuestos pos los abogados de Nicanor Duarte Frutos, fueron rechazados por el juez electoral Reinaldo Darío Poletti, porque al momento de la presentación, Duarte era todavía presidente de la República, lo que le imposibilitaba constitucionalmente para ejercer las acciones que correspondían.
11 de septiembre	121 aniversario de la fundación de la ANR
17 de septiembre	Abogados de la ANR leales a Domínguez presentaron ante la Fiscalía denuncia en contra del ministro del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), Juan Manuel Morales por prevaricato. Solicitaron la detención de Morales y su remisión a la penitenciaría de Tacumbú.
18 de septiembre	El juez electoral de Villa Hayes y Boquerón, Pedro Arias, ratificó a Osvaldo Domínguez en la presidencia de la ANR. El magistrado dio curso a una medida cautelar de urgencia.
26 de septiembre	El Juez electoral Reinaldo Poletti hizo lugar a un amparo constitucional, solicitado por convencionales, que en sus efectos suspende la convención extraordinaria que debía de llevarse a cabo en el local de la Junta de Gobierno. El ministro de la Corte Suprema de Justicia, José Altamirano, suspendió las resoluciones que dieron a Oscar Nicanor Duarte Frutos la presidencia de la ANR. La medida favorece y ratifica en la titularidad colorada a Osvaldo Domínguez Dibb.
9 de octubre	El juez electoral de la Capital, primera sala, Reinaldo Poletti, da curso al amparo promovido por un grupo de convencionales contra los delegados y las delegadas convencionales convencionales Dalila Cáceres de Méndez y Francisco Sánchez Bordón, firmantes de la convocatoria a Convención Extraordinaria para el 27 de septiembre pasado.
21 de octubre	El Tribunal Electoral de la Capital, segunda sala, hizo lugar a la apelación presentada por convencionales, contra la resolución del ex juez de la Capital, primera sala, Reinaldo Poletti.
20 de noviembre	La senadora Lilian Samaniego asumió la presidencia de la ANR, amparada en una resolución de la Corte Suprema de Justicia que beneficiaba al ex presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos. Adelantó que los empleados del Partido Colorado comenzarán a cobrar inmediatamente sus salarios.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la página de la ANR (www.anr.org.py/index.php?content=archive)

Nuevas impaciencias

En algún lugar del mundo se inventó que los gobiernos tienen unos cien días de tolerancia antes de que se active la oposición. Fernando Lugo y su gabinete presentaron propuestas para los primeros cien días pero lo que no hubo es tolerancia ante lo no hecho, lo no encaminado y lo no realizado.

Las protestas sociales fueron importantes, principalmente de los sectores campesinos demandando reforma agraria y sobre todo, intervención clara del Estado en defensa del ambiente, controlando el uso indebido de agroquímicos por parte de los productores de soja. La respuesta estatal fue más represiva que una construcción de proyecto que pudiese mostrar el camino hacia una reforma agraria integral, con respeto al medio ambiente. Ni el ministro de Agricultura, el liberal Cándido Vera Bejarano, compadre de Fernando Lugo, ni el presidente del Instituto de Desarrollo Rural y de Tierras (Indert), parecen tener condiciones de liderar un reto tan importante en el país con peor distribución de tierras del mundo y en el que las mujeres son solamente el 8% del total de propietarios.

Algo similar pareciera suceder con respecto a otro de los ejes de la campaña presidencial: recolocar al Paraguay en el mapa subregional. Uno de los puntos principales es la renegociación del Tratado de Itaipú, pero hasta ahora, la preparación de la diplomacia paraguaya pareciera estar lejos de convencer al Brasil de cualquier modificación sustancial de un tratado internacional verdaderamente leonino. Pero es necesario mostrarlo.

En el corto tiempo transcurrido la gente se entretuvo con las denuncias de conspiración contra el presidente que luego no fueron seguidas, o con declaraciones de emergencia nacional olvidadas antes de que cayera la lluvia que la motivó, o con las apuestas si Lugo se va con el grupo de Hugo Chávez o pasa a apostar a otra constelación internacional. A los cien días, Lugo mantiene aún una popularidad del 60% según las encuestas de los diferentes diarios, pero en el 2009 ya deberá mostrarse que se está recorriendo un camino distinto y ya ni con la fe, ni con la simpatía, o con decir que no se puede reparar en poco tiempo lo descompuesto en 61 años de coloradismo, que en realidad fueron 62.

Bibliografía

Bareiro, Line (2006) *Un año en tres tiempos* en: Codehupy (2006) **Derechos humanos en Paraguay 2006.** Asunción: Codehupy, pp. 13-26.

Bareiro, Line (2007) *Arenas movedizas sobre una plancha de hierro* en: Codehupy (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007.** Asunción: Codehupy, pp. 12-23.

MÁS ALLÁ DE LA HERENCIA

Coyuntura económica (octubre de 2007/octubre de 2008)

Lila Molinier

El nuevo gobierno de la APC, hereda una economía con algunos indicadores positivos vinculados con la recuperación y expansión de algunos sectores productivos de exportaciones y de servicios, pero con una deuda social amplia, y un sector público debilitado en su institucionalidad y su gestión. Las expectativas de desarrollo económico y social están abiertas, y se ha empezado en dar los primeros avances, al mismo tiempo en que se generan inquietudes por las posibilidades reales del Estado y la sociedad civil de cambiar la situación de pobreza. desigualdad y corrupción estructurales. Igualmente, por el contexto regional, que aunque ha avanzado en medidas de integración política, económica, social, cultural y medioambiental, en el ámbito de los vecinos más grandes, Argentina y Brasil, mantiene deudas de inequidad con el Paraguay, y está acusando los efectos de la crisis financiera detonada en septiembre, y la recesión económica mundial iniciada.

INTRODUCCIÓN

En la coyuntura interanual, la economía paraguaya experimentó diversas situaciones asociadas, por un lado, con el contexto de las internas partidarias primero, y de las elecciones generales después, así como con sus resultados, al darse la victoria de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) y la caída del Partido Colorado, tras sesenta y un años de gobierno. Pues tanto las propuestas y expectativas de cambio abiertas por el nuevo gobierno como los intentos de mantener el orden establecido por los gobiernos anteriores involucraron a los agentes económicos, generando tensiones agudas que habrán de ser administradas en el corto plazo.

Por otro lado, los indicadores macroeconómicos hacen referencia al sostenimiento del proceso de recuperación de algunos aspectos, como venía sucediendo en los últimos cinco años, tales como el crecimiento del producto interno, del comercio exterior y de las reservas monetarias internacionales, en un contexto internacional de alza especulativa de los precios internacionales de las materias primas y el petróleo –favorable para los rubros agroexportadores locales, como la semilla de soja y la carne, pero desfavorable para la importación del petróleo y sus derivados– hasta el estallido de la crisis financiera de los Estados Unidos en setiembre, seguido de la crisis de las bolsas de valores de los centros internacionales y regionales, y la onda recesiva que interrumpió las tendencias de la economía mundial, que amenaza con una crisis estructural.

En el caso de las importaciones, aumentó el crecimiento especulativo, facilitado por la caída gradual en la cotización del dólar norteamericano, un promedio del 25% entre diciembre de 2006 y agosto de 2008, y el peso argentino. Sumada a la vigencia generalizada del contrabando, los efectos negativos son notables sobre los sectores productivos internos y la balanza comercial de bienes. Igualmente, se mantuvo el desempleo y aumentó el subempleo, así como la pobreza extrema y la pobreza en la zona urbana del departamento Central, sobre todo alrededor de Asunción[1].

Mientras, la intervención del Estado en la economía, en el contexto político electoral, se caracterizó por el uso y abuso de los bienes públicos en las campañas electorales internas y generales del partido de gobierno saliente; la incorporación clientelista de decenas de miles de nuevos funcio-

1 Para los datos utilizados en el texto, consultar las tablas y los gráficos insertos al final, salvo otras referencias expresas.

narios, sin perfil ni funciones concretas a desempeñar, incluso en el periodo poselectoral hasta el traspaso del mando presidencial, de abril a agosto; la reducida inversión pública y el debilitamiento de las entidades, tanto del gobierno central como de las descentralizadas, gobernaciones, municipalidades, empresas públicas y otras autónomas dentro de dicho proceso.

A escala regional, se destaca la creación de la Unión Sudamericana de Naciones, como una comunidad política y económica, que compondrá los procesos de integración vigentes como el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, para garantizar el desarrollo sostenible e incluyente de los pueblos y estados de la región.

Los resultados del proceso macroeconómico y de las microeconomías

Los resultados generales de la economía paraguaya en el 2007 son positivos, según indican el aumento de la producción, las exportaciones, los servicios bancarios y financieros, las reservas monetarias internacionales, vinculados con el proceso de recuperación desarrollado en los últimos cinco años. Pero, entonces, ¿por qué le fue tan mal a tanta gente? ¿Por qué no funciona la microeconomía y aumentó el número de pobres y los pobres están más pobres? Estas fueron preguntas repetidas una y otra vez en la calle, en los medios de comunicación masiva y en las campañas electorales internas y generales.

Las respuestas siguen pendientes, pues las razones de esta contradicción entre la situación de la macro y la microeconomía nacional no son buscadas. Sin embargo, la coyuntura económica mostró varios elementos que explican dicha contradicción y que forman parte de un modelo socioeconómico y cultural que reproduce la pobreza y la desigualdad existentes. Los sectores de mayor crecimiento fueron la producción y exportación de la semilla de soja, de la carne; de las comunicaciones vía venta y servicio de la telefonía móvil (celulares); la compraventa de combustibles; de los servicios bancarios y financieros; las inversiones en las letras de regulación monetaria emitidas por el Banco Central del Paraguay (BCP) para controlar la inflación. Dichos sectores no generaron mayores proporciones de empleo ni ingresos a la mayoría de la población, sino ganancias empresariales concentradas en pocos grupos y el pago de impuestos en proporciones reducidas debido a la baja presión tributaria existente, que limita los recursos del Estado ante la demanda generada. Mientras, el desempleo, el subempleo y la pobreza aumentan y afectan a muchas personas y familias.

En el caso de la producción de la semilla de soja, el principal rubro agrícola y de exportación[2], hecha en su mayor parte por las empresas agrícolas mecanizadas, en la temporada 2007/2008 aumentó en un 26% respecto a la temporada anterior, llegando a 7,6 millones de toneladas, cifra récord en un contexto en el que el precio internacional también estuvo al alza, aumentando en 60% el promedio de enero a agosto frente al promedio de 2007, y en 100% frente al vigente en las dos temporadas anteriores. Sin embargo, el gobierno anterior no logró establecer el impuesto a las exportaciones de semillas en bruto y los empresarios se niegan a una política redistributiva vía impuestos. Pero los paros de los transportistas (choferes) del sector agroexportador, en su mayoría de semillas de soja, mostraron el carácter explotador del negocio de la soja en su propio sector, pues el reclamo de mejoras salariales y aumento en el pago del flete solo pretendía paliar las duras condiciones de trabajo denunciadas[3].

En el mismo caso de la producción empresarial de la soja, la coyuntura también muestra los graves efectos de su expansión a costa de la expulsión de los pequeños productores de sus tierras y de la compra o renta de las grandes tierras improductivas desmontadas, sembradas y fumigadas, violando las leyes ambientales, que establecen mecanismos de protección para las viviendas, los suelos, cursos de agua y otros cultivos. Igualmente, se ha producido la agudización de los conflictos con los campesinos y las campesinas afectados, quienes, después de varios años de manifestación pacífica contra el abuso de los agroquímicos, se muestran hartos de la impunidad y la inacción gubernamental históricas, por lo que el nuevo gobierno tiene un margen de tiempo muy corto para establecer cambios en el sentido del modelo de producción y acumulación agraria.

A nivel general, a pesar de que en el 2007 el crecimiento del producto interno de bienes y servicios llegó a 6,8%, las condiciones de producción, distribución, comercialización y rentabilidad históricas y actuales hicieron que el número de desempleados llegara a 161 mil, mientras que el subempleo ocupara a más de 762.000 personas, dentro de un mercado de trabajo donde uno de cada tres empleos es inseguro y de baja remuneración. De ahí que no es casual que el número de

2 En la temporada 2007-2008, la superficie cultivada de soja abarcó 2.800.000 ha (16% más que la temporada anterior). Los otros dos rubros más importantes, la mandioca y la caña de azúcar, utilizaron 370.000 y 97.000 hectáreas, para un producción que llegó a 5.920.000 y 4.850.000 tn, respectivamente. Ver estadísticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y del BCP.

3 Diario Abc color. Asunción, 3 y 5 de julio de 2008.

pobres llegara a un total de más de 2,1 millones de personas, mientras los pobres extremos, que no alcanzan a cubrir sus costos alimentarios, superan el millón cien mil personas a finales del año pasado.

Más allá de los problemas de empleo y pobreza estructurales, los precios de los productos de la canasta básica de alimentos y servicios estuvieron al alza. El promedio interanual de aumento del índice de precios del consumo de agosto de 2007 a agosto de 2008 aumentó a 10,6%, pero si se aísla el grupo de alimentos básicos, entre ellos la carne vacuna, los lácteos y panificados, la inflación fue del 24%, afectando mucho más a las familias pobres, las que destinan gran parte de sus ingresos a la compra de alimentos.

El tipo de cambio guaraní-dólar norteamericano tendió a la baja, con lo cual el Estado pudo compensar el alza de los precios del petróleo y sus derivados y pagar los servicios de la deuda externa a un menor costo, aunque –contradictoriamente– aumentó la deuda de la estatal Petropar. También los importadores redujeron sus precios de compra, pero aumentaron la compra especulativa de bienes, generando problemas en el mercado interno para los productos nacionales y la amenaza de una crisis de sobreimportación en el contexto actual de la recesión mundial y regional, que afectará a la economía paraguaya, por su elevado nivel de apertura al mercado externo, de por lo menos 70% del producto interno en el 2007[4].

LOS COMPROMISOS Y LAS EXPECTATIVAS DE CAMBIO

Empezando por la reestructuración institucional y la planificación

Fueron frecuentes y generalizados durante la campaña electoral de la APC los diagnósticos participativos y la búsqueda de alternativas de solución a los problemas económicos y sociales de la población mayoritaria, por lo que entre los ejes de la campaña electoral, así como de su

4 El aumento del comercio de importación es evidente y parece rebasar las probabilidades de salida mediante el comercio turístico y de triangulación hacia el Brasil de los años anteriores. Al margen de los productos que generan una competencia desleal con la producción interna, el aumento especulativo de los vehículos importados, entre ellos los de gran porte y precio, ofrece un considerable contraste con el mercado local.

programa de gobierno, se destacan los relacionados con las necesidades de cambio en las estructuras y la situación socioeconómicas: (a) la reforma agraria integral; (b) el crecimiento del empleo y la reducción de la pobreza a través del crecimiento económico con equidad; (c) la transparencia en el manejo de los recursos y las acciones del Estado y la lucha contra la corrupción; y (d) la renegociación del Tratado de Itaipú (Paraguay/Brasil), así como de las condiciones de organización y gerenciamiento binacional de las dos hidroeléctricas, Itaipú (Paragua/Brasil) y Yacyretá (Paraguay/Argentina).

Los primeros avances en ese sentido se han dado a nivel organizativo institucional con las medidas asumidas por el Poder Ejecutivo, a pocas semanas de la posesión de los cargos de ministros, viceministros y secretarios ejecutivos de la Presidencia de la República, en los ministerios y las secretarías ejecutivas del área económica y social, y direcciones generales vinculadas.

En el caso del Ministerio de Hacienda (MH), el 20 de septiembre fue creada la Unidad Técnica de Modernización Pública (UTMP)[5], para cuyo efecto también se firmó otro decreto por el cual se coordinan las funciones y competencias del MH, la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y del Ministerio del Interior (MI)[6]. La UTMP sustituye a la instancia ejecutiva y el Consejo presidencial de modernización de la administración pública, creados en el 2004 durante la administración del mismo ministro de Hacienda, Dionisio Borda, pero bajo el gobierno de Nicanor Duarte Frutos. Sus objetivos son "la programación, orientación y priorización del proceso de modernización del Estado" en los ámbitos central, departamental y municipal, a cuyas instituciones obliga a colaborar para suministrar toda la información requerida por la UTMP, la que estará estructurada por una dirección general y por coordinaciones especiales de proyectos.

El 25 de agosto, el MH integró, a través de otro decreto del Poder Ejecutivo[7], el Equipo Económico Nacional con los ministerios de Industria y Comercio (MIC), Agricultura y Ganadería (MAG) y Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), y el Banco Central del Paraguay (BCP). Las funciones principales del Equipo son las de aconsejar y asesorar, a pedido del ministro de Hacienda, con relación a las siguientes

5 Decreto del Poder Ejecutivo – Ministerio de Hacienda Nº 120 del 20 de agosto de 2008.

6 Decreto del Poder Ejecutivo – Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de Planificación y Ministerio del Interior Nº 119 del 20 de agosto de 2008.

7 Decreto del Poder Ejecutivo – Ministerio de Hacienda Nº 162 del 25 de agosto de 2008.

materias: los programas globales y sectoriales de desarrollo económico y social del país; los programas de inversiones públicas; los proyectos que contengan medidas de carácter económico y financiero que deba proponer o adoptar el Poder Ejecutivo; los temas relacionados con el establecimiento de criterios y bases para la formulación del Presupuesto General de la Nación; los proyectos de políticas y normas en materia fiscal, tributaria y arancelaria; las tarifas de servicios públicos y precios sometidos a control, que deban ser aprobados por el Ejecutivo; los temas vinculados al Programa monetario internacional y sus actualizaciones; los criterios y las bases para la racionalización del sector público y de las empresas estatales, y cualquier otro tema vinculado a las áreas social, económica y financiera que el MH asigne o someta a su consideración. El jefe del Equipo Económico es el ministro de Hacienda. No se prevén reuniones periódicas.

El mismo día 25, el MH crea el Consejo de Empresas Públicas[8], integrado por los titulares del MH, MIC y MOPC, con el objeto de conducir, coordinar y ejecutar los planes, programas y las estrategias de modernización y supervisión de las empresas públicas y sociedades del Estado prestadoras de servicios públicos. El Consejo es una organización administrativa, estructural y funcionalmente independiente, subordinada jerárquicamente a la Presidencia de la República, con rango de secretaría de Estado, que operará en el marco del decreto de creación. Está dirigido por el ministro de Hacienda.

En el área de la política de desarrollo rural, Raúl Vera Bejarano, el nuevo ministro de Agricultura y Ganadería, también estableció una estructura organizativa del sector en su conjunto, a través de la creación del Sistema integrado de gestión para el desarrollo agropecuario y rural (Sigest)[9], incluyendo a todas las instituciones del Poder Ejecutivo y de las descentralizadas del sector, así como de los gobiernos subnacionales, para la coordinación, supervisión y evaluación de las acciones: Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), Fondo Ganadero (FG), Agencia Financiera para el Desarrollo (AFD), Instituto Nacional de Cooperativismo (Incoop), Instituto Forestal Nacional (Infona), Secretaría del Ambiente (SEAM), Secretaría Nacional de Calidad y Salud Vegetal (Senave), Secretaría Nacional de Salud Animal (Senacsa) y representantes de gobiernos departamentales y municipales.

8 Decreto del Poder Ejecutivo – Ministerio de Hacienda Nº 163 del 25 de agosto de 2008.

9 Decreto del Poder Ejecutivo – Ministerio de Agricultura y Ganadería – Nº 169 del 26 de agosto de 2008.

El Sigest está presidido por el ministro, asistido por los viceministros y gerenciado por una coordinación general. Sus directivas serán de carácter vinculante (obligatorias, con base en los compromisos asumidos), salvo excepciones. El objetivo del Sigest es asegurar la coherencia de contenidos y la implementación orgánica y eficaz de las políticas de desarrollo agropecuario y rural, disponiendo las medidas correctivas o de adecuación necesarias.

De todos los aspectos atendidos por el Sigest, la siembra de algodón y soja para la temporada 2008/2009 y las demandas de distribución y titulación de tierras son los que han ejercido mayor presión en los días previos e iniciales del nuevo gobierno. Los avances en el caso de la nueva administración del Indert han sido la ejecución del corte administrativo y la auditoría de gestión, a través de la cual detectó la adjudicación irregular de 7.800.000 ha, de un total de 12.000.000 adjudicadas. Y ante la fuerte presión en San Pedro, ha iniciado la compra de tierras a colonos de "brasiguayos"[10].

Por otro lado, tanto las medidas organizativas asumidas por el MH como por el MAG, en particular del primero, generaron desconfianzas y resistencias, de las que los medios de prensa se hicieron eco: en el caso del titular del MH se habló de la "decretocracia de Borda" y de "las medidas peligrosas y antidemocráticas jugadas de gabinete" por "leyes borradas por decreto"[11].

Es decir, tanto los objetivos de articulación y coordinación en la gestión pública intersectoriales e interinstitucionales como la composición de las instancias organizativas creadas –lo que repetidas veces se ha recomendado por los estudios y asesores nacionales e internacionales ante la superposición de las acciones, la dispersión de esfuerzos, el uso ineficiente de los recursos, la corrupción y el bajo impacto– generan desconfianza en algunos sectores políticos y económicos, por lo que se considera la pretensión del MH y del MAG en erigirse como superministerios, con la acumulación de poder que les otorga el manejo del presupuesto de todo el sector.

Más allá de los riesgos que supone una articulación conducida por una de las partes, las reacciones producidas por las medidas dejan ver que, en el imaginario de algunos sectores de opinión, estos equipos interinstitucionales de conducción de la ejecución de las políticas públicas

10 Varias notas de prensa de los diarios de la capital, octubre de 2008.

11 Diario Última hora. Asunción, 27 de agosto de 2008, p. 8.

están asociados con la creación de poderes arbitrarios sobre los recursos de las instituciones integrantes. Igualmente, la emisión de decretos del Poder Ejecutivo es asociada con recursos de excepción, por encima de las leyes existentes. Es decir, se cree que la historia de los gobiernos colorados se repetirá. La diferencia, sin embargo, estará en si se establecen y se utilizan criterios transparentes para la gestión en equipo, y con los mecanismos e instrumentos legales existentes y nuevos.

Las referencias a los gobiernos anteriores y el desconocimiento de las funciones y atribuciones de los ministerios del área en este caso no son problemas menores, por lo que es recomendable que el proceso de fortalecimiento institucional que se quiere conducir incluya aspectos relacionados con la información y sensibilización de la población en general y, en particular, de los sectores organizados, hacia la naturaleza, las funciones y la estructura de las instituciones que plantean y convocan a apoyar las acciones y estrategias del nuevo gobierno. Por ejemplo, las funciones del Ministerio de Hacienda, en rigor, están equiparadas con las de un ministerio de economía, pero las referencias que se tienen solo son las de la gestión presupuestaria.

Además, en un contexto como el actual, las expectativas sobre la creación de nuevos impuestos o el alza de los existentes, así como un mayor control sobre la gestión y los resultados del sector público, generan temor y resistencia en los sectores acostumbrados al régimen anterior, así como desconfianza hacia la capacidad real de cambio de las instituciones públicas.

El Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013

A poco de cumplir un mes de gobierno, el ministro de Hacienda, Dionisio Borda, presentó el nuevo Plan Estratégico Económico y Social, que tendrá vigencia durante el gobierno actual, y estableció una agenda de reuniones de discusión por sector[12]. El Plan contempla en sus objetivos, ejes de acción y estrategias, el enfoque y los criterios ya enunciados de manera general en la campaña electoral de la APC y, que tal parece, necesita un consenso general en los sectores del propio Estado y de la sociedad civil. Su enfoque es integral, donde se articulan y conjugan las políticas económicas, sociales y medioambientales. Sus

12 www.hacienda.gov.py

objetivos buscan sostener el crecimiento y el equilibrio macroeconómico de los últimos años, pero con mayor generación de empleo y mejor distribución del ingreso, sin destruir el medio ambiente; fortalecer las instituciones del Estado para mejorar el diseño de las políticas públicas, la entrega de servicios públicos y ofrecer garantías jurídicas a las personas y las inversiones; mejorar la inversión social y focalizar el gasto público en la lucha contra la pobreza extrema, e impulsar el desarrollo económico con la participación de la sociedad civil y el sector privado.

Las estrategias para el logro de esos objetivos son la política macroeconómica pro-crecimiento; el sistema financiero incluyente con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas; las empresas públicas eficientes, para mejorar el bienestar y la competitividad; la modernización de los servicios públicos para mejorarlos; el desarrollo productivo y de la competitividad para ampliar mercados y generar empleos; la reforma agraria integral y reactivación de la agricultura familiar, y la generación de empleos y lucha contra la pobreza. El Plan también incluye, por cada eje de acción, un diagnóstico general y dos escenarios futuros alternativos sin y con los cambios previstos, las políticas y medidas previstas para superar la situación actual y lograr los objetivos propuestos.

Está por verse que el Plan Estratégico Económico y Social se convierta en un instrumento de gestión de los acuerdos y consensos logrados en torno a sus objetivos y estrategias. Es decir, los intereses comunes hacia los cuales van a ser dirigidas las acciones de los sectores público y privado –considerando las diferencias de las que se parte, entre los partidos políticos, los gremios sociales, tanto del sector popular como de los empresarios, así como las diferencias de género, generación y etnias, las cuales no solo están asociadas con los aspectos culturales, sino de condiciones de vida concreta– que se requiere movilizar hacia estructuras y prácticas de menor desigualdad social, y mejor calidad de vida para todos.

La cuestión de Itaipú y Yacyretá

En cuanto al tema de Itaipú, los acontecimientos son llamativos, pues a pesar de las reiteradas negativas del gobierno brasileño para la renegociación del Tratado de 1973, desde la primera semana de abril, cuando era evidente la victoria de la APC, el presidente Luiz Inácio

Lula da Silva mostró apertura para las negociaciones, lo que dio lugar a la serie de encuentros con Fernando Lugo, como candidato a presidente (el 2 de abril), como presidente electo (el 1 de agosto) y como presidente en funciones (el 17 de septiembre). Asimismo, Itamaraty pudo responder a la propuesta de negociación de seis puntos por parte del Paraguay, con la integración de una comisión negociadora para tratar todos los aspectos que hacen a la cuestión. Sin embargo, la advertencia que el presidente brasileño ha hecho al presidente paraguayo y a su equipo técnico afirmando que el Congreso brasileño no aprobará la modificación del Tratado es el gran límite de estas negociaciones, por lo que en lo que sigue cabe observar las estrategias que el gobierno paraguayo irá desplegando para sostener y lograr sus reivindicaciones.

Los seis puntos reivindicados por el Paraguay son:

- la libre disponibilidad de la energía paraguaya para comercializarla a mejor precio en otros mercados;
- el precio justo (aumento de la compensación) por la energía paraguaya cedida al Brasil;
- la revisión de las deudas de Itaipú, para reducir la tasa de interés (7,5 %) aplicada por Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás);
- la cogestión plena, o la alternancia, en la administración de las direcciones técnicas y financieras;
- la fiscalización binacional por la Contraloría General de la República y el Tribunal de Cuentas, de Paraguay y Brasil respectivamente;
- la terminación de las obras inconclusas, como la subestación en la margen derecha (territorio paraguayo) del río Paraná y la esclusa de navegación, que están previstas en el Tratado, pero que no han sido cumplidas.

La comisión negociadora binacional está integrada con representantes de Paraguay, el coordinador de la comisión, experto en temas energéticos e Itaipú, Ricardo Canese; los viceministros de Relaciones Exteriores, Jorge Lara Castro, y de Obras Públicas y Comunicaciones, Samuel González; un consejero de la Itaipú Binacional, Efraín Enríquez Gamón; dos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores en dicho Consejo, Hugo Ruiz Díaz y Jorge Rolón Luna, y Gustavo Codas, del mismo ministerio. Representan al Brasil: Marcio Pereira Zimmerman, ministro de Minas y Energía; Enio Cordeiro, embajador y subsecretario general de América del Sur; Luiz Eduardo Melin de Carvalho, jefe de gabinete del Ministerio de Hacienda, y Jorge Miguel

Samek, presidente de la Itaipú Binacional-Brasil, entre otros. Las negociaciones propiamente dichas comenzaron el 29 de setiembre, en las instalaciones de la hidroeléctrica, en Hernandarias, departamento de Alto Paraná. Sin lugar a dudas, las reivindicaciones paraguayas sobre la Itaipú tendrían que sostenerse hasta ser logrados, como un tema de interés nacional prioritario para todos los sectores de la sociedad civil y el Estado paraguayos, dada su gran importancia para el futuro del desarrollo económico y social del país.

Por otra parte, una serie de hechos significativos marcan la coyuntura en relación con las hidroeléctricas binacionales, como el inesperado nombramiento efectuado por el presidente Lugo de Carlos Mateo Balmelli, senador por el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), como presidente de Itaipú Binacional, por parte paraguaya, y la crisis que generó en la APC antes de la transmisión del mando presidencial. Igualmente, el redimensionamiento de la corrupción en la Itaipú Binacional, con la incautación por la Fiscalía de Delitos Económicos del cargamento completo de documentos contables de la empresa, con destino a la frontera con Brasil, que ha permitido ampliar la auditoría ya iniciada por Balmelli. y ofrecer información sobre la corrupción en la binacional. Además, la firma del convenio con el BCP para transparentar los flujos monetarios de la binacional y permitir un mayor control de la política monetaria, así como de la balanza de pagos, a través del conocimiento acabado de la ejecución del presupuesto de la Itaipú, entre ellos, los gastos sociales. Por otro lado, Jorge Miguel Samek, presidente brasileño de Itaipú Binacional, ha adelantado la negociación y el acuerdo con Balmelli, para que ambos países cogestionen en forma plena la dirección técnica y financiera de Itaipú, con lo cual se superaría la inequidad hacia el Paraguay, establecida por más de veinticinco años.

En el caso de Yacyretá, el presidente electo Lugo intervino[13], antes de la posesión de gobierno, en el problema generado por el aumento de la cota de embalse. Si bien esto permite incrementar la producción y cesión de energía a la Argentina, en crisis energética, también produce inundaciones de las áreas bajas de la ciudad de Encarnación. Por lo que la población en vías de reubicación se ve afectada y sus actividades económicas paralizadas, en tanto se desbordan las áreas de desagüe del acantarillado sanitario de la ciudad, exponiendo a una mayor contaminación ambiental a toda la población de la ciudad. Por otro lado, al igual

13 Ver visita de Fernando Lugo, presidente electo, y sus asesores a la zona, la entrevista con la presidenta argentina Cristina Kirchner y las autoridades de la binacional para bajar la cota, así como la renuncia de Paul Sarubbi a la presidencia paraguaya de la binacional.

que en el caso de la Itaipú, Carlos Cardozo, presidente paraguayo de la Entidad Binacional Yacyretá, también firmó un convenio con el BCP para transparentar los flujos monetarios de la binacional.

También, ambas administraciones han avanzado en la ejecución de los cortes administrativos y las auditorías de gestión de las binacionales. Así fue develada la información sobre la sobrepoblación de funcionarios y funcionarias, las nuevas incorporaciones realizadas después de las elecciones del 20 de abril y el uso indebido del presupuesto de las empresas. El 27 de octubre, Balmelli entregó a la Fiscalía General del Estado un extenso legajo de pruebas sobre las dos últimas administraciones de la Itaipú Binacional. Los trascendidos en la prensa paraguaya se refieren a que, en solo tres años y medio, la Itaipú Binacional de Paraguay gastó 10.780 millones de dólares norteamericanos y financió al partido de gobierno en las elecciones internas y generales. Pero, no conforme con esta corrupción, la administración actual de ambas empresas binacionales debe destinar considerables recursos financieros para el pago de indemnizaciones a consejeros y funcionarios salientes[14].

LA HERENCIA DE LOS GOBIERNOS COLORADOS

El gobierno saliente de Nicanor Duarte Frutos (agosto de 2003 a agosto de 2008) dejó una economía nacional en recuperación a nivel macro, después del largo estancamiento económico y de crisis financieras sucesivas entre 1991 y 2003. Sin embargo, como se ha visto más arriba, dicha recuperación estuvo vinculada con el contexto favorable de la economía internacional para los precios de los productos agropecuarios de exportación, principalmente, la semilla de soja, la carne enfriada y sus derivados, y en menor medida del maíz, la fibra de algodón y la semilla de sésamo. Precios al alza, estimulados por una economía internacional cada vez más especulativa, lo que permitió compensar la caída de la cotización del dólar respecto del guaraní. Además, se abarataron las importaciones, las que llegaron a niveles nunca vistos, de más de US$ 5.500.000, y aumentó el déficit estructural de la balanza comercial, tanto con los vecinos regionales como con el resto del mundo, a más de US$ 550.000.000.

14 Diario Última Hora, Asunción, serie de artículos de setiembre y octubre de 2008. Disponibles en www.ultimahora.com.py

Cuadro 1.
Evolución de los precios internacionales promedio de los principales productos de exportación e importación
(en dólares corrientes, entre enero de 2002 a agosto de 2008)

Principales productos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Semilla de soja (tonelada)	185,18	231,94	274,11	223,56	243,32	315,68	501,86
Fibra de algodón (tonelada)	900,28	1.323,43	1.233,14	1.108,98	1.206,59	1.250,48	1.561,98
Petróleo (barril)	26,34	30,76	39,86	56,23	64,56	72,93	112,65

Fuente: elaboración propia, con base en el Informe económico, agosto de 2008, del BCP (www.bcp.gov.py).

La agricultura campesina fue abandonada por la presión de la producción empresarial sojera y ganadera, y es la principal causante de la emigración campo-ciudad, la que junto con el desempleo y subempleo urbano generó la ola de migrantes al exterior más importante de los últimos años, compensada por el aumento del ingreso de las remesas familiares, como un alivio económico a las familias y al país.

Se mantuvo la distribución desigual del ingreso, por la que el 10% de la población más rica concentra el 42% de los ingresos totales, mientras que el 40% de la población más pobre no percibe ni el 10% de los ingresos totales. Asimismo, se acentuó la concentración de la tierra en pocas manos, mediante la cual el 10% de la población con mayor cantidad de tierras de las zonas rurales posee el 66% del total, mientras que el 66% de la población rural posee solo el 6% de las tierras rurales y el 24% no posee tierras, en un país que mantiene una población rural promedio del 43% sobre el total, según el Censo Nacional 2002[15].

El salario mínimo legal aumentó en cuatro ocasiones en forma nominal durante el último periodo de gobierno colorado, pero su valor real o poder adquisitivo a fines del 2007 volvió al nivel alcanzado en el 2004, dentro de una evolución en la que había llegado a su pico más alto, 28,7% (2006), respecto del año base de 1980. A fines de octubre de 2008, su valor nominal equivale a 288 dólares norteamericanos, al tipo vendedor.

Las condiciones laborales han sido flexibilizadas y, además, mantienen al margen del sistema de protección social a la mayoría de los trabajadores y las trabajadoras y sus familias. Mientras, las políticas so-

15 www.dgeec.gov.py/Publicaciones

ciales, tanto universales como focalizadas, en educación, salud pública, salud sexual y reproductiva, y salud maternoinfnatil, la promoción y asistencia social, no lograron mayor impacto en la población mayoritaria, dada su fragmentación y también su sectarización, y el aumento de la corrupción. El 78% de la población no tiene seguro médico[16] y los programas de jubilaciones y pensiones cubren a menos de tres de cada diez trabajadoras y trabajadores de los sectores público y privado.

Cuadro 2.
Principales indicadores del empleo (2005-2007)

	EPH 2005	EPH 2007	2007 (%)
Población total	5.837.253	6.054.976	
Población en edad de trabajar (PET)	4.498.263	4.734.593	78,2%
Población económicamente activa (PEA)	2.779.810	2.857.530	60,4%
Población económicamente inactiva (PEI)	1.718.453	1.857.063	39,2%
Población ocupada	2.617.708	2.716.365	95,1%
Desempleo abierto	162.102	161.165	5,6%
Población subocupada	698.492	762.328	26,7%
Población subocupada visible	187.029	139.840	5,1%
Población subocupada invisible	511.463	622.488	22,9%

Fuente: Encuesta permanente de hogares 2007, DGEEC.

Cuadro 3.
Indicadores de pobreza (2007)

Área de residencia	Población total	Población pobre	% sobre el total	Población pobre extrema	% sobre el total
Área urbana	3.532.553	1.273.338	36,0%	556.332	15,7%
Asunción	518.846	143.214	27,6%	48.223	9,3%
Central urbano	1.607.794	726.889	45,2%	312.104	19,4%
Resto urbano	1.405.913	403.235	28,7%	196.005	13,9%
Área rural	2.522.423	882.974	35,0%	615.942	24,4%
Total país	6.054.976	2.156.312	35,6%	1.172.274	19,4%

Fuente: Encuesta permanente de hogares 2007, DGEEC.

16 www.dgeec.gov.py EPH 2007. Principales resultados.

Cuadro 4.
Evolución de la pobreza en Paraguay (2002-2007)
(en porcentaje sobre la población total y por área)

Área / estado de pobreza	2002	2003	2004	2005	2007
Urbana	43,2	39,8	38,4	39,4	36,1
Pobres extremos	14,6	13,4	12,8	11,6	15,8
Pobres no extremos	28,6	26,5	25,7	27,8	20,3
Rural	50,5	43,4	40,1	36,4	35,0
Pobres extremos	31,1	28,7	22,8	20,8	24,4
Pobres no extremos	19,4	14,7	17,3	15,8	10,6
Total	46,4	41,4	39,2	38,2	35,6
Pobres extremos	21,7	20,1	17,1	15,5	19,4
Pobres no extremos	24,6	21,3	22,1	22,8	16,4

Fuente: Encuesta permanente de hogares 2007, DGEEC.

Las instituciones del sector público, a pesar de que en su gran mayoría implementaron reformas en la transición política de los años noventa y dos mil, han sido debilitadas en su institucionalidad y minadas por la corrupción. Ante esta herencia, el nuevo gobierno tiene la responsabilidad de ejecutar los cortes administrativos y las auditorías de gestión que permitan identificar a los responsables y demandarlos, dimensionar el problema que deberá enfrentar en los próximos años de gobierno, así como las alternativas de solución con referencia a sus ejes y estrategias de acción.

Defender las instituciones y empresas públicas, con vistas a la generación y ejecución de las políticas económicas, sociales, culturales y medioambientales estratégicas para el logro del desarrollo humano sostenible de la población, requerirá cambiar sus estructuras organizativas y el tipo de gestión, para democratizarlas, sanearlas, volverlas eficientes y eficaces, para ofrecer servicios y bienes públicos en cantidad y calidad requeridas.

Otra herencia de los gobiernos anteriores, es la debilidad en el relacionamiento económico y político externo del país en el contexto de los vecinos regionales y del resto del mundo, la que los gobiernos de la transición posdictadura (1989-2008) no lograron superar, articulando políticas que expresen con claridad los intereses nacionales y los principios universales de reciprocidad e integración.

Cuadro 5.
Evolución del producto interno bruto (1998-2007)
(en dólares norteamericanos de 1994)

Año	PIB (en millones US$)	PIB por habitante (en US$)
1998	7.616	1.485
1999	7.503	1.433
2000	7.252	1.356
2001	7.401	1.356
2003	7.682	1.353
2005	8.228	1.395
2006	8.585	1.429
2007	9.173	1.499

Fuente: Banco Central del Paraguay

Gráfico 1.
Evolución del PIB 1998-2007
(en millones de US$ de 1994)

Fuente: Banco Central del Paraguay.

Gráfico 2.
Evolución del PIB por habitante 1998-2007 (en US$ de 1994)

Fuente: Banco Central del Paraguay.

CONTEXTO INTERNACIONAL Y REGIONAL

Los avances en Unasur, Mercosur y Bancosur

Tras el acuerdo y la ejecución de varias inversiones de integración de infraestructura vial y energética, el estudio y la aprobación de procesos de integración comercial y financiera, y un conjunto de consensos políticos, el 23 de mayo de 2008 quedó finalmente constituida la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), en la ciudad de Brasilia (Brasil), como una comunidad política y económica que buscará construir, entre sus doce miembros[17], un espacio de integración política, económica, social, cultural y medioambiental a través del diálogo político y la toma de decisiones de políticas sociales, de inversión en infraestructura vial, energía, comercio y finanzas, para garantizar el desarrollo sostenible e incluyente, que reduzca la pobreza y la desigualdad social en el área.

Al igual que el Mercado Común del Sur (Mercosur), su estructura de gobierno es temporal y rotatoria (Consejo de jefas y jefes de Estado y de Gobierno), siendo la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, la primera

17 Conformada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Es decir, todos los países que integran el continente sudamericano, a excepción de la Guyana Francesa (departamento de ultramar de la República Francesa y, por tanto, miembro de la Unión Europea) y las islas del sur del Atlántico disputadas entre el Reino Unido de Gran Bretaña y la República Argentina, con gobiernos de hecho bajo administración británica y reclamadas por la Argentina.

presidenta de Unasur, quien durará en sus funciones por el término de un año. La Secretaría de Unasur, temporalmente ubicada en Brasilia, tendrá su sede permanente en Quito (Ecuador), mientras que la sede del Parlamento será Cochabamba (Bolivia).

El proceso político boliviano, dentro del cual el gobierno del presidente Evo Morales Ayma está enfrentando una crisis de gran magnitud –relacionada con la implantación de la nueva Constitución Nacional, resistida por los gobiernos departamentales separatistas–, es el episodio que impulsó la primera cumbre presidencial de apoyo al gobierno boliviano, reunida en Santiago de Chile, el 15 de setiembre.

Mientras, el proceso de integración del Mercosur, ahora articulado a la integración sudamericana, ha avanzado lentamente en la creación y el funcionamiento del Fondo de convergencia estructural (Focem), iniciando las adjudicaciones a los proyectos para el Paraguay desde el segundo semestre de 2007, beneficiando a siete instituciones ejecutoras del gobierno central, para proyectos con áreas de influencia regional, nacional y departamental.

Cuadro 6.
Proyectos aprobados, adjudicados y pendientes de aprobación de Focem (2007-2008)

Institución ejecutora	Proyectos aprobados	Monto (millones de US$)	Inicio de ejecución	Cierre de ejecución	Área de influencia
MAG	2	21,1	05/07/2007	05/12/2009	Territorio nacional y regional
MOPC	7	53,3	05/2007	2011	Departamentales e interdepartamental
SAS	2	20,5	07/2007, pendiente	11/2008, pendiente	Comunidades focalizadas y áreas departamentales
Conavi	1	9,7	En trámite de aprobación		Departamento Central y zonas fronterizas con Argentina y Brasil
Senasa	1	39,5	2008	2013	200 pequeñas comunidades rurales y 50 comunidades indígenas
MIC	1	5,0	2007	2009	Departamento Central y zonas fronterizas
Senatur	1	1,3	2008	s/d	Encarnación, Trinidad, Presidente Franco y Ciudad del Este
Totales	15	150,4			

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda www.hacienda.gov.pyparticularmente la Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (SSEEI).

El contexto regional favorable para el nuevo gobierno de la APC en el Paraguay, sin embargo, ha empezado a tener nubarrones con la manifestación de la crisis financiera en los Estados Unidos de América y en los grandes mercados mundiales, y sus efectos en las economías regionales, por lo que las perspectivas para el 2009 son inciertas. Pero está por verse si la crisis económica mundial genera en la región latinoamericana, al igual que en los años treinta del siglo pasado, un cambio en el modelo de desarrollo económico, en donde coexistan, en competencia solidaria, los diversos tipos de mercados y la intervención del Estado garantice realmente la equidad en la distribución de los recursos productivos y de los resultados de la producción, reduciendo la desigualdad y la pobreza social.

Cuadro 7.
Apertura externa
(en millones de dólares corrientes y porcentaje)

Año	Exp + Imp US$	PIB US$	Coeficiente apertura	Saldo BCB* US$
1991	2.012,5	5.844,8	34,4%	- 538,3
2000	2.919,7	7.100,0	41,1%	- 1.181,0
2001	2.979,0	6.447,4	46,2%	- 998,6
2002	2.460,8	5.092,7	48,3%	- 559,6
2003	3.106,8	5.551,9	56,0%	- 623,8
2004	4.284,3	6.972,6	61,4%	- 1.031,1
2005	4.939,3	7.505,3	65,8%	- 1.563,6
2006	6.395,3	9.289,0	68,8%	- 2.582,6
2007	8.361,5	11.991,2	69,7%	- 2.792,1

* BCB: Balanza comercial de bienes.

Fuente: elaboración propia, con base en el Boletín de comercio exterior e Informe económico de agosto de 2008, del BCP www.bcp.gov.py

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS

Cuadro 8 (parte 1). **Indicadores socioeconómicos 2007-2008** (en guaraníes corrientes o constantes, en dólares norteamericanos o en porcentajes, según especificaciones)	
Producto interno bruto (PIB), en millones de dólares corrientes (2007) [a]	11.991,0
PIB: composición sectorial en porcentajes. Total valor agregado bruto (2007)	100,0%
(*) Agricultura, ganadería, forestales, caza y pesca, industria, construcción y minería	44,3%
(*) Electricidad, agua y servicios sanitarios, transportes y comunicaciones, comercio, finanzas, gobierno, vivienda y otros	55,7%
PIB total. Porcentaje de crecimiento interanual 2006-07 = 6% , periodo 2003-2007	4,3%
PIB por habitante, en dólares norteamericanos corrientes (2007)	1.959
Salario mínimo legal (SML), desde octubre de 2007, en guaraníes corrientes	1.341.775
Índice del SML real enero-agosto de 2008, año base 1980 = 100	123,1
SML, en dólares norteamericanos al cambio promedio de agosto de 2008	337
Inflación acumulada a agosto de 2008	6,5%
Inflación interanual, de agosto de 2007 a agosto de 2008	10,4%
Población total, estimada a diciembre de 2007 [b]	6.054.976
Población económicamente activa (PEA), población de 10 años y más (2007)	60,4%
Población económicamente inactiva (PEI), población de 10 años y más (2007)	39,2%
Población ocupada como porcentaje sobre la PEA (2007)	95,1%
Desempleo abierto como porcentaje sobre la PEA (2007)	5,6%
Subocupación como porcentaje de la PEA (2007)	26,7%
Población pobre (2007)	35,6%
Población pobre extrema (2007)	19,4%
Zonas urbanas: población pobre 36%; pobre extremo 15,7% (2007)	
Zonas rurales: población pobre 35%; pobre extremo 24% (2007)	
Departamento Central - urbano: población pobre 45%, pobre extremo 19,4 % (2007)	

[a] A precios del comprador, incluye impuestos a los productos.
[b] No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, que tienen el 2% de la población total.

Fuente: elaboración propia con base en el Informe económico a agosto de 2008 del BCP (www.bcp.gov.py/gee) y la Encuesta permanente de hogares 2007 de la DGEEC (www.dgeec.gov.py).

Cuadro 8 (parte 2).
Indicadores socioeconómicos 2007-2008
(en guaraníes corrientes o constantes, en dólares norteamericanos o en porcentajes, según especificaciones)

Total exportaciones registradas de bienes, 2007, en millones de dólares	2.784,7
porcentajes exportados al Mercosur [c] (49,3%) y a China continental (0,94%)	
Total exportaciones registradas de bienes, al 31/08/08, en millones de dólares	2.980,9
porcentajes exportados al Mercosur (53,6%) y a China continental (2,1%)	
Total importaciones registradas de bienes, 2007, en millones de dólares	5.576,8
porcentajes importados del Mercosur [c] (44,1%) y de China continental (28,1%)	
Importaciones registradas de bienes, al 31/08/08, en millones de dólares	5.431,6
porcentajes importados del Mercosur [c] (41,7%) y de China continental (28,5%)	
Saldo del comercio exterior de bienes, 2007, en millones de dólares	-545,0
Saldo del comercio exterior de bienes, servicios y renta, 2007, en millones de dólares	-327,9
Saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, 2007, en millones de dólares	126,1
Saldo de la cuenta de capital y financiera de la banca pública, 2007, en millones de dólares	728,1
Ingreso de divisas de entidades binacionales, 2007, en millones de dólares Itaipú: US$ 420,2; Yacyretá: US$ 195,2	615,4
Ingreso de divisas de Itaipú y Yacyretá, enero a agosto de 2008, en millones de dólares	314,9
Saldo de la deuda externa pública, a agosto de 2008, en millones de dólares corrientes	2.125,1
Servicio de la deuda externa pública pagado, 2007, en millones de dólares	321,5
Desembolsos del crédito externo, enero a diciembre de 2007, en millones de dólares	149,6
Transferencia neta de recursos del crédito externo al exterior, 2007, en millones de dólares	-171,9
Transferencia neta de recursos del crédito externo, a agosto de 2008, en millones de dólares	157,1
Activos de reservas internacionales, saldo a fines de agosto de 2008, en millones de dólares	3.143,6
Remesas familiares, ingresos de divisas en 2007, en millones de dólares	198,1
Tipo de cambio nominal promedio, al 30/08/08, guaraníes por dólar norteamericano	3.986,0
Superávit fiscal (+), a diciembre de 2007, en mil millones de guaraníes	592,8
Sistema bancario, a agosto de 2008	
Tasas activas, promedio ponderado, en moneda nacional: 26,4% Tasas pasivas, promedio ponderado: 9,2% Intermediación bancaria: 25,5%	

[c] Boletín de comercio exterior del Banco Central del Paraguay.

Fuente: elaboración propia con base en el Informe económico de agosto de 2008 y el Boletín de comercio exterior www.bcp.gov.py/gee y la Encuesta permanente de hogares 2007 de la DGEEC www.dgeec.gov.py

1 DERECHO A LA VIDA

REPETICIÓN CRÓNICA DE CRÍMENES CONTRA LA VIDA

Derecho a la vida: ejecuciones arbitrarias, desapariciones forzadas y genocidio

Hugo Valiente y Marcella Zub Centeno
Coordinadora de derechos humanos del Paraguay (Codehupy)

Los principales obstáculos que impiden el progreso en la protección y garantía efectiva del derecho a la vida están vinculados a la impunidad. La ausencia en su conjunto de investigación, sanción y reparación en las violaciones al derecho a la vida se ve alentada por una serie de circunstancias institucionales y legales deficitarias que crean un clima de impunidad que favorece que estos crímenes se continúen repitiendo crónicamente.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Paraguaya garantiza el derecho a la vida (CN, art. 4). En concordancia, este derecho se encuentra garantizado en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP, art. 6), en la Convención americana sobre derechos humanos (CADH, art. 4), la Convención sobre los derechos del niño (CDN, art. 6) y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará, art. 4 inc. a)[1].

Las ejecuciones arbitrarias, la desaparición forzada y el genocidio son crímenes imprescriptibles que se encuentran penados por la legislación paraguaya (CN, art. 5; arts. 105, 236 y 319 del Código Penal). La pena de muerte fue abolida en 1992, su restablecimiento es imposible, al ser Paraguay un Estado parte de los Protocolos facultativos de la CADH y del PIDCP relativos a la abolición de la pena de muerte.

Ante los tribunales paraguayos, el recurso idóneo y eficaz para investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de una ejecución arbitraria, una desaparición forzada o cualquier otra privación arbitraria de la vida, es el procedimiento penal ordinario. Es el único recurso disponible que permite el esclarecimiento del hecho investigado, la determinación de las responsabilidades individuales y la imposición de sanciones a los victimarios. Cualquier otro mecanismo de responsabilidad administrativa, que pueda derivar en la destitución o inhabilitación en la función pública, es accesorio al proceso penal.

De acuerdo al sistema procesal penal vigente (Ley 1286/98 Código Procesal Penal), solamente el Ministerio Público tiene de forma exclusiva y excluyente la acción penal en los delitos de acción penal pública, entre los que se encuentran el homicidio, la desaparición forzada y el genocidio. El Ministerio Público tiene el ejercicio de la acción penal pública y es su deber perseguir de oficio los hechos punibles que lleguen a su conocimiento. Si bien la víctima de un hecho punible cuenta con determinados derechos procesales, su intervención no es autónoma, sino adhesiva o subordinada a la acción del Ministerio Público.

Ante hechos punibles contra la vida, solamente el Ministerio Público puede formular una acusación para llevar un caso a juicio oral

1 Resulta relevante además la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, aprobada por las Naciones Unidas en 2006, pero todavía no en vigor ni ratificada por Paraguay.

y público. Si no existe acusación, no puede ser llevado a juicio oral y público, aunque exista acusación de la querella de la víctima. En la etapa preparatoria, el Ministerio Público tiene la potestad de promover y dirigir los actos de investigación que no requieran autorización judicial. Las partes, entre ellas las víctimas, pueden proponer al fiscal o a la fiscala del caso el diligenciamiento de actos de investigación, pero es el Ministerio Público quien las debe realizar si las considera pertinentes y útiles.

La víctima o los familiares (que se encuentren en la línea de sucesión hereditaria) tienen acción civil para reclamar indemnización de daños y perjuicios causados por el hecho punible. La acción civil se dirige contra el autor y los partícipes del hecho punible, quienes deben ser previamente identificados y condenados por el hecho sobre el que se reclama una reparación. Por lo mismo, la acción civil está supeditada al resultado del proceso penal. En la acción civil tienen legitimación y autonomía tanto el Ministerio Público como la víctima o sus herederos. De acuerdo a la CN, los funcionarios públicos y las funcionarias públicas son personalmente responsables de los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones oficiales; la responsabilidad del Estado es subsidiaria en estos casos (CN, art. 106).

Los principales obstáculos que impiden el progreso en la protección y garantía efectiva del derecho a la vida están vinculados a la impunidad. La ausencia en su conjunto de investigación, sanción y reparación en las violaciones al derecho a la vida se ve alentada por una serie de circunstancias institucionales y legales deficitarias que crean un clima de impunidad, que favorece la repetición crónica de estos crímenes. Entre estos factores destacan:

- La falta de debida diligencia del Ministerio Público en la investigación de los hechos, en la producción de pruebas y en el impulso del procedimiento, para que pueda acabar y producir resultados en un plazo razonable.
- La ausencia en el Ministerio Público de protocolos de investigación sobre ejecuciones arbitrarias, adecuados a los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias y a los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, a interponer recursos y obtener reparaciones.

- La falta de actualización de la ley y reglamento policiales que regulan el uso de las armas de fuego y el comportamiento de la fuerza pública frente a manifestaciones y reuniones públicas, de acuerdo a los Principios de Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego por los oficiales encargados de hacer cumplir la ley.
- La permeabilidad del mecanismo de adquisición de armas de fuego de uso reglamentario de la Policía Nacional y sus municiones.
- La inadecuación del tipo legal de desaparición forzada (Código Penal, art. 236) a las definiciones del derecho internacional.

Las obligaciones de protección del derecho a la vida exigen del Estado la adopción de medidas positivas, que obligan a interpretar el derecho a la vida en consonancia con la satisfacción y garantía de los derechos económicos sociales y culturales. En tal circunstancia, los contornos del derecho a la vida se vuelven más amplios y complejos[2].

Sin embargo, este capítulo del informe se limitará a las ejecuciones arbitrarias, las desapariciones forzadas y el genocidio[3]. También se incluye el incumplimiento de la obligación de investigar las supuestas violaciones del derecho a la vida y de proceder contra los presuntos responsables; y el incumplimiento de la obligación complementaria de pagar una indemnización adecuada a las víctimas de violaciones del derecho a la vida y el no reconocimiento por el Estado de la obligación de indemnizar.

EL INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA Y EL LEGADO DEL STRONISMO[4]

El 28 de agosto de 2008, la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) hizo entrega del Informe final *Anive haĝua oiko* a los presidentes de

2 Para una lectura integral del derecho a la vida se recomienda además consultar los capítulos de Trato humano a las personas privadas de libertad, Violencia doméstica e intrafamiliar, Derechos sexuales y reproductivos, Derechos de la Niñez y la Adolescencia y Derecho a la Salud en este informe.

3 Por ejecuciones arbitrarias se entenderá 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. Por desapariciones forzadas y genocidio se estará a lo dispuesto por las definiciones del derecho internacional.

4 Un análisis de la gestión, de los resultados de las investigaciones producidas por la CVJ, así como de las implicancias de las mismas para la sociedad paraguaya se encuentra desarrollado con mayor detalle en el tema del año de este informe.

los tres poderes del Estado[5] en un acto público celebrado en el teatro Municipal de Asunción. El capítulo final de conclusiones y recomendaciones fue distribuido al público. De este modo, la CVJ concluyó con el mandato que le fue conferido por la Ley 2225/03 que la creó, delimitó sus funciones y le encomendó la investigación realizada.

La relación de víctimas de violaciones al derecho a la vida sobre el promedio de población en el periodo del stronismo, indican que las desapariciones y ejecuciones son porcentualmente superiores a las ocurridas en Uruguay y Brasil, muy cercanas a las de Chile y solo inferiores a la Argentina. Asimismo, se presentan datos muy ilustrativos de la dimensión trasnacional de la represión y de la coordinación de los aparatos represivos en el Cono Sur.

La CVJ considera que estas violaciones al derecho a la vida tuvieron un "carácter generalizado y sistemático durante varias décadas", y que formaron parte de una "política institucional del Estado en coordinación con otras dictaduras regionales", lo que convierte a estas violaciones de derechos humanos en crímenes de lesa humanidad.

El trabajo de la CVJ, luego del descubrimiento del Archivo del Terror en 1992, constituye probablemente el esfuerzo más significativo en términos de justicia transicional realizado en Paraguay para enfrentar al legado y los crímenes del stronismo. Probablemente existan muchos aspectos en los que el Informe final de la CVJ vaya a ser objeto de críticas y de disputas de sentido y veracidad. Se echarán en falta algunos aspectos, a pesar de sus logros extraordinarios en ciertos campos, como el haber sistematizado por primera vez una lista depurada y cierta de víctimas de ejecución arbitraria y desaparición forzada que arroja luz y precisión sobre una dimensión cuantitativa de la represión y un impactante y académicamente sólido capítulo sobre las secuelas[6].

A primera vista, se lamenta que la CVJ no haya avanzado más rigurosamente en la descripción y análisis del aparato represivo teniendo toda la documentación disponible, que no haya aportado información

5 El Presidente del Poder Legislativo, el senador Enrique González Quintana, no concurrió al acto.

6 Esto es particularmente relevante a partir de una de las hipótesis que se puede desprender de la lectura del Informe final. El ethos del sistema represivo del stronismo no estuvo dominado por una voluntad de exterminio, sino por una de laceración del cuerpo social con el fin de instaurar el terror y la parálisis. Concretamente, de inscripción del terror en marcas visibles y perdurables en el cuerpo y la integridad psíquica de sus victimas. Sus proyecciones que indican que se detuvo arbitrariamente a una de cada 63 personas adultas y que se torturó a una de cada 67, son escandalosas y escalofriantes.

nueva sobre el Operativo Cóndor[7] y que, habiendo dicho de todo sobre el ascenso y permanencia en el poder de la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado y sobre la naturaleza del régimen que dicho partido instauró, no haya concluido con una declaración formal sobre la ilegalidad del régimen, de sus actos de gobierno y sobre la legitimidad y dignidad de quienes realizaron acciones para enfrentarlo y sufrieron las consecuencias. El régimen totalitario instaurado por la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado fue ilegal desde el 13 de enero de 1947 hasta el final de sus días, y no sirven para legitimarlo las farsas electorales fraudulentas que se celebraron ni la participación de partidos de oposición ficticios que lo apañaron por etapas.

Serán el tiempo y los procesos políticos y culturales que enmarquen la circulación y recepción del Informe final los factores que determinarán que la verdad pública nueva, que se revela en sus páginas, se constituya en un instrumento de justicia mediante la reproducción de su interpretación y la utilización de su corpus probatorio en los juicios penales, las políticas de reparación y las reformas para garantizar la no repetición de los hechos que se deben iniciar en su consecuencia. Asimismo, los esfuerzos que se hagan para asegurar su transmisión y sus usos públicos más allá de las metas punitivas serán determinantes para que el Informe final *Anive haẽgua oiko* se convierta en el relato canónico de las atrocidades cometidas por el stronismo y en el anclaje de las luchas políticas que se entablen para dotar de sentido a ese pasado.

Quizás la herencia más pesada legada por el stronismo y el régimen que le sucedió, en cuanto al respeto al derecho a la vida, sea la consolidación de una ética política en la que se encuentran justificados los crímenes de lesa humanidad, si estos sirven para tomar el poder y mantenerse en él, defendiendo los privilegios ilegítimos cuyo ejercicio conlleva. Entre estos crímenes, se incluye el asesinato de los opositores políticos. A fin de cuentas, el régimen político que abandonó el poder tras ser derrotado electoralmente el 20 de abril de 2008 tenía su principio legitimador en la victoria militar lograda en la guerra civil de 1947, tras quedar triunfante en el campo de batalla luego de matar a casi todos sus adversarios.

El desafío radica en que esta ética política del crimen de Estado no sobreviva al partido que la instauró ni en la inercia de sus instituciones,

7 El Operativo Cóndor hace referencia al mecanismo de control de la ciudadanía ejercido por las dictaduras militares de Argentina, Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay, mediante el cual las personas nacionales de un país exiliadas en otro podían ser capturadas y entregadas por las fuerzas de seguridad a las autoridades del país de origen.

de modo a que no encuentre cauce por donde continuar en los agudos conflictos de clase, étnicos y nacionales que atraviesan a la sociedad paraguaya y que precisan ser expresados por otros medios y escenarios de representación tras la disolución del régimen colorado.

CASOS DE EJECUCIONES ARBITRARIAS DENUNCIADOS

Caso de los "niños de la calle" de Concepción[8]

El 13 de julio de 2008 se produjo el hallazgo de los cadáveres de Larry Junior Cabrera (13 años) y Mario Ramírez (10 años) en el interior de un patio baldío de la ciudad de Concepción[9]. Ambos cuerpos presentaban heridas de arman de fuego y según manifestaciones de los familiares, también rastros de tortura y violencia, versión que fue desmentida por el Ministerio Público tras la autopsia.

Uno de los testigos clave del procedimiento es otro niño de diez años, quien ha brindado valiosa información al Ministerio Público y a los familiares. Sin embargo, el fiscal descartó las manifestaciones del niño y por otros medio de prueba se llegó a la captura del supuesto autor confeso, ARM[10]. Las madres de los niños promovieron querella en contra ARM, pero también indicaron como autores a los suboficiales de policía CR y LRC, quienes, conforme al relato del niño testigo y otras personas, habrían obligado a las víctimas a subir a una camioneta, desapareciendo del lugar. Los familiares de las víctimas también iniciaron una querella en contra del fiscal de la causa, Federico Delfino Ginés, por "frustración de la persecución penal y ejecución penal" al no

8 Información sobre el modo en que una situación como esta llama la atención sobre la necesidad imperiosa de una política social integral y focalizada en niños, niñas y adolescentes en situación de calle puede apreciarse en el capítulo sobre Derechos de la niñez y la adolescencia, en este informe.

9 A raíz del hallazgo se abrió la causa "ARM s/ Doble Homicidio Doloso en esta ciudad", Nº 1597/08 a cargo del agente fiscal Federico Delfino Ginés, Unidad IV, Región VII, Concepción.

10 El señor ARM se declaró autor de los disparos que acabaron con la vida de los dos niños, supuestamente cuando estos intentaban ingresar a su domicilio la noche del 13 de julio. La pericia balística indicó que el proyectil extraído del cuerpo de Mario Ramírez fue disparado por el arma entregada por el señor ARM. Sin embargo, la prueba de parafina dio negativa en el mismo, su relato de los hechos no coincide con las evidencias físicas del caso y el testimonio del niño testigo. Después de declararse culpable se retractó y poco tiempo después volvió a declararse culpable. El señor ARM tiene 74 años de edad y actualmente guarda prisión domiciliaria.

haber tomado las medidas eficaces y diligentes en contra de los sospechosos CR y LRC, causando la pérdida de evidencias y otras pruebas.

Los niños Larry Junior Cabrera y Mario Ramírez eran niños en situación de vulnerabilidad, reconocidos como "niños de la calle", y por lo tanto el Estado paraguayo es doblemente responsable por su ejecución: en primer lugar por

> "[…] no evitar que sean lanzados a la miseria, privándolos así de unas mínimas condiciones de vida digna e impidiéndoles el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad. A pesar de que todo niño tiene derecho a alentar un proyecto de vida que debe ser cuidado y fomentado por los poderes públicos para que se desarrolle en su beneficio y en el de la sociedad a la que pertenece. En segundo lugar, atentan contra su integridad física, psíquica y moral, y hasta contra su propia vida." (Corte IDH, 1999, párr. 191).

Caso Pedro Silva [11]

Pedro Pablo Silva (61 años), ciudadano paraguayo con CI N° 2.835.300, trabajador agrícola y dirigente campesino, es presidente de la Comisión Vecinal de Cuarta Línea – Yvype, distrito de Lima en el departamento de San Pedro. Esta organización campesina de base se halla actualmente coordinada al Frente Interdistrital de Lima, vinculada al Frente Patriótico y Popular, articulación de reciente creación[12].

Pedro Silva fue víctima de una tentativa de ejecución arbitraria perpetrada por dos presuntos sicarios de origen brasileño, quienes de acuerdo a la denuncia de la víctima, habrían sido contratados por agroproductores sojeros de la zona, con quienes la organización campesina se encuentra en conflicto. El 7 de febrero de 2008 la organización presidida por la víctima recurrió en amparo tramitado ante el Juzgado Penal de Garantías de Santa Rosa del Aguaray y logró impedir la fumigación con agrotóxicos sobre los sojales de cuatro agroproductores brasileños de la zona. El caso tendría como trasfondo el conflicto de clase que enfrenta a las organizaciones que protegen y representan a la economía

11 Ver la Causa "EFC y otro s/ Homicidio Doloso en grado de tentativa en la Compañía Yvype – Lima". Causa N° 0010-007-02-0002-2008-00274 ante la Unidad Penal N° 1 de la Fiscalía Zonal de Santa Rosa del Aguaray y el Juzgado Penal de Garantía de Santa Rosa del Aguaray.

12 El caso de Pedro Pablo Silva forma parte de un conjunto de acciones sistemáticas de amedrentamiento al campesinado organizado en la lucha por la tierra. En el artículo sobre Reforma agraria y desarrollo rural del capítulo sobre Derechos económicos, sociales y culturales de este informe se puede apreciar las implicancias que tienen en este sentido los hechos descritos en este caso.

campesina familiar tradicional con los grupos de poder tras los agronegocios, debido a la expansión de los cultivos transgénicos, la contaminación ambiental y la destrucción de comunidades campesinas.

De acuerdo a los datos aportados por la propia víctima y los testigos en la investigación fiscal, el 25 de abril de 2008 a la siesta, EFC y EFG, dos ciudadanos de origen brasileño, llegaron hasta el domicilio de Pedro Silva simulando ser compradores de ganado vacuno y pidieron ayuda porque tenían un problema mecánico con su motocicleta. Luego de haber prestado unas herramientas y tras conversar con la víctima, terminaron de reparar la motocicleta y siguieron viaje. Aproximadamente a las 18:30, las mismas personas irrumpieron en la casa por detrás y acribillaron a la víctima, que acusó cinco disparos, para luego darse a la fuga.

Pedro Silva sobrevivió al atentado y fue trasladado por sus familiares en una camioneta hasta el centro de salud de Santa Rosa del Aguaray, donde recibió los primeros auxilios. Por el camino, se cruzaron en la ruta 3 con los dos sicarios que iban a bordo de una moto. Luego de dejar a Pedro Silva en el centro de salud, dieron aviso a la Policía Nacional y los dos sicarios fueron aprehendidos y puestos a disposición de la Fiscalía zonal de turno. Pedro Silva fue trasladado de urgencia al centro de Emergencias Médicas de Asunción.

La agente fiscal Ninfa Aguilar de Candia, de la Unidad Penal N° 1 de la Fiscalía Zonal de Santa Rosa del Aguaray, presentó imputación por homicidio en grado de tentativa y lesión grave en contra de los presuntos sicarios, quienes aún guardan prisión preventiva en la penitenciaría regional de San Pedro del Ykuamandyju. El caso aún permanece en la etapa preparatoria, porque la Fiscalía solicitó una ampliación del plazo para la investigación. La investigación, sin embargo, ha sido insuficiente y se ha limitado a la toma de testificales y la prueba de parafina de los imputados. Una prueba de reconocimiento de persona solicitada por la Fiscalía y ordenada como anticipo jurisdiccional de prueba se encuentra en apelación.

Caso Sindulfo Brítez[13]

Sindulfo Gregorio Brítez Samudio (33 años), ciudadano paraguayo con CI N° 2.581.049, era trabajador rural y dirigente campesino. Militaba en el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) desde hacía 10 años, y era dirigente de base, presidía la Junta de saneamiento del asentamiento *Ka'aguy Poty*, distrito de Mbuyapey, departamento de Paraguarí. El asentamiento se había iniciado en 2004, sobre unas 600 ha de tierras fiscales que estaban en proceso de colonización por parte del Instituto nacional para el desarrollo rural y de la tierra (Indert)[14].

La organización de la que formaba parte la víctima había denunciado que lotes de tierra fiscales del asentamiento se habían vendido mediante operaciones ilegales y corruptas a personas que no reunían los requisitos legales para ser beneficiarios de la reforma agraria. Los campesinos y las campesinas denunciaron ante el Indert que un funcionario departamental del ente, Ramón Aranda, había titulado fraudulentamente tierras fiscales a nombre de Mariano López, presidente de la seccional colorada (organismo de base del Partido Colorado) de Mbuyapey. Dentro de los lotes transferidos ilegalmente se encontraban la escuela, el pozo de agua, la iglesia, el centro urbano y dos casas de familias asentadas, quienes fueron amedrentadas por la policía para abandonar el lugar. Sindulfo Brítez era el dirigente de la comisión que llevaba adelante el trámite de estas denuncias.

El 4 de agosto de 2008, aproximadamente a las 18:00, Sindulfo Brítez llegó a bordo de su motocicleta hasta su casa en el asentamiento *Ka'aguy Poty*. Al ingresar a su casa, fue recibido por RC, un presunto sicario, quien lo estaba esperando en la oscuridad, dentro de la vivienda. La víctima recibió el disparo de una escopeta calibre 12 y quedó tendida en el suelo, agonizante. El sicario, quien se había afincado en el asentamiento en casa de unos familiares desde hacía algunos días, desapareció del lugar.

Al cabo de varios minutos de agonía, Sindulfo Brítez recibió en su teléfono móvil una llamada circunstancial de Pablo Ojeda, secretario general del MCP, la pudo atender y pidió auxilio. Luego de unos minutos, los hermanos de la víctima llegaron avisados por la noticia, y lo

13 Ver la Causa N° 01-01-01-00028-2008-000311 "HP c/ la Vida (Homicidio Doloso), ante la Unidad Penal N° 1 de la Fiscalía Zonal de Ybycu'i.

14 Expediente ante el Indert N° 1269/2001.

socorrieron. En una patrullera policial lo llevaron hasta el centro de salud de Mbuyapey, de donde fue trasladado en una ambulancia hasta el centro de Emergencias Médicas en Asunción, al que llegó sin signos de vida. En la ambulancia no había ningún médico o paramédico, ni recibió otro tipo de asistencia. El viaje de Mbuyapey a Asunción demoró cuatro horas. En el trayecto, la víctima que se encontraba aún lúcida y conciente, refirió que identificó a RC como el autor del atentado.

La Fiscalía zonal de Ybycuí inició una investigación sobre el hecho y determinó la detención provisional de RC, quien continúa prófugo. La investigación, no obstante, avanza muy lenta e ineficazmente hasta el momento. Se produjo un informe de criminalísitica sobre la escena del crimen, las huellas y otras evidencias dejadas en el lugar por el victimario.

El 14 de agosto de 2008, ante la inacción del Ministerio Público frente a su obligación inexcusable de practicar una autopsia, la Codehupy solicitó formalmente la realización de dicha prueba, obligatoria de acuerdo al derecho de los derechos humanos en la investigación de ejecuciones arbitrarias. El fiscal asignado al caso solicitó la realización de una necropsia como anticipo jurisdiccional de prueba el 29 de agosto, y la misma se llevó a cabo el 17 de setiembre de 2008. La Codehupy, con la conformidad de los familiares de la víctima, designó a Carlos Portillo como médico observador de confianza en la diligencia. Esta es la primera vez que se realiza una autopsia con todas las condiciones de transparencia, confiabilidad y adecuación a los estándares internacionales en un caso de ejecución arbitraria de un dirigente de una organización campesina.

Sin embargo, hasta el presente, la Fiscalía no dirige su investigación a los presuntos autores morales del atentado.

Caso Leticia Verónica Lugo

Leticia Verónica Lugo (20 años) fue víctima de persecución policial, tentativa de homicidio y omisión de auxilio por parte de efectivos policiales en la noche del 22 de agosto de 2008. La misma se detuvo en el trayecto entre la ciudad de Itá y Villa Elisa para hacer sus necesidades y fue interceptada por un vehículo sin luces. Se trataba de la patrullera de la Co-

misaría N° 12 Central de la ciudad de Itá, cuyos agentes[15] sin identificarse y de forma violenta la intimaron a bajar del automóvil. Este hecho la hizo dudar de la calidad e intención de los funcionarios, por lo que su reacción fue alejarse del lugar, momento en que comenzó la persecución.

Los efectivos policiales durante la persecución requirieron apoyo a otras patrulleras de la jurisdicción[16], y ya durante el último trayecto efectuaron sinnúmeros de disparos de arma de fuego contra el vehículo de Leticia Verónica Lugo. La víctima, al llegar a su casa e intentar bajar de su automóvil, recibió un disparo de arma de fuego a quemarropa en la pierna, momento en que fue auxiliada por su padre. Los policías sin brindar auxilio a la víctima, se retiraron del lugar.

Leticia Lugo fue perseguida por cuatro patrulleras de la Policía Nacional, doce agentes, a lo largo de aproximadamente veinte kilómetros durante más de veinte minutos. Su vehículo recibió veintidós impactos de arma de fuego y ella dos, uno en la espalda y otro en la pierna. De los doce agentes que están siendo investigados y en prisión preventiva, ninguno asumió haber hecho disparos, aunque la prueba de parafina dio positiva para tres. Se solicitó informe de los registros de las comunicaciones entre las patrulleras y el Sistema 911, a lo cual el servicio de comunicaciones de la Policía Nacional informó que:

> "el sistema de grabación de voz de los canales de radio ha estado operando en excelentes condiciones hasta el día jueves 21 de agosto a las 22:00hs aproximadamente y a partir de esa fecha y hora la máquina en forma automática cortó el proceso de grabación del canal 40, que teóricamente corresponde al canal 01 de la Policía Nacional (…)"[17].

Es decir, el sistema pasó de funcionar excelentemente a no funcionar del todo unas horas antes de la persecución policial y, por lo tanto, no se cuenta con registros de las comunicaciones. Esta prueba era fundamental para identificar a los agentes policiales que participaron de la persecución, así como las comunicaciones entre los mismos que podrían arrojar otros elementos, etc.

---

15 Identificados como RSB, ERTP, DJSS y HJR. Causa Nº 1161/08 "Ministerio Público c/ RSB y otros s/ supuesto hecho punible de homicidio en grado de tentativa y omisión de auxilio", Unidad Penal 2 Fiscalía Zonal de Villa Elisa.

16 Se sumaron a la persecución los agentes policiales NDCG y JAPV de la Comisaría 7ª Central. NAVC, FRRG y GAG de la Comisaría 11ª Central. CGL, OFAA y CAGR del Sistema 911 (Causa Nº 1161/08 "Ministerio Público c/ RSB y otros s/ supuesto hecho punible de homicidio en grado de tentativa y omisión de auxilio", Unidad Penal 2 Fiscalía Zonal de Villa Elisa).

17 Informe de Asunción Comunicaciones SA del 25 de agosto de 2008 obrante a fs. 145, tomo V. Causa Nº 1161/08 "Ministerio Público c/ RSB y otros s/ supuesto hecho punible de homicidio en grado de tentativa y omisión de auxilio", Unidad Penal 2 Fiscalía Zonal de Villa Elisa.

La mayor dificultad que se enfrenta en el proceso y determinación de los responsables de estos hechos, tal como se visibiliza con el ejemplo anterior respecto a las comunicaciones, es sin duda el ocultamiento de elementos probatorios por parte de la Policía Nacional. Hasta la fecha, la misma no ha respondido a los requerimientos fiscales de informar y entregar las armas reglamentarias de los policías individualizados a fin de compararlas con las balas servidas encontradas en el vehículo y extraídas del cuerpo de la víctima. Se han planteado un sinnúmero de chicanas procesales, a los efectos de evitar la prueba de reconocimiento de personas, ante el evidente reconocimiento de los agresores por parte de la víctima, sus familiares y vecinos. La Policía tampoco ha informado el nombre del supuesto comisario que participó de la persecución, según relatos de testigos y por último, nada se sabe del intento de plantar algún tipo de evidencia por parte de uno de los agentes policiales (posiblemente una bolsa de marihuana, objetos robados y/o armas) en el vehículo de la víctima y justificar de esta manera semejante violencia.

El incidente permanece bajo investigación fiscal y será un caso clave para la credibilidad de la voluntad política del nuevo gobierno en materia de derechos humanos.

SEGUIMENTO DE ALGUNOS CASOS ANTERIORES AL PERÍODO DEL INFORME

Caso Benito Gavilán

Los hechos principales del caso Benito Gavilán ocurrieron en el 2005[18]. Este caso aún no sido completamente esclarecido y demuestra la falta de diligencia debida de los organismos jurisdiccionales del Estado paraguayo y del Ministerio Público, en la investigación y enjuiciamiento de los perpetradores de violaciones de derechos humanos y la falta de protección de víctimas y testigos como consecuencia de su colaboración con la justicia. En este caso, la víctima cuenta con el asesoramiento de la Codehupy.

18 Ver Causa N° 1964/2005 "MP c/ FB y AP s/ Homicidio en grado de tentativa", ante el Juzgado Penal de Garantías de Paraguari, Unidad Penal N° 1 Fiscalía Zonal de Carepeguá. Ver asimismo expediente "Hábeas corpus genérico a favor de Benito Gavilán Rolón", ante el Juzgado Penal de Garantías N° 2 de Asunción.

Benito Gavilán Rolón, ciudadano paraguayo con CI N° 2.118.237, casado, nacido el 6 de mayo de 1970, trabajador rural de profesión y dirigente departamental del Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), vive en un pequeño fundo rural en el asentamiento *Ñu Pyahu* de la colonia María Antonia, ubicado en el área rural de Mbuyapey, departamento de Paraguarí. Benito Gavilán dirigía una organización de base que conducía una negociación con un terrateniente local, el señor Luis Beltrán Rivarola, para lograr la compra de sus tierras por parte del Indert, a los fines de la reforma agraria.

Benito Gavilán fue víctima de un intento de ejecución arbitraria el lunes 19 de setiembre de 2005, en las proximidades de su casa. Los presuntos victimarios fueron los suboficiales de policía FBG (CI N° 1.891.409) y APS (CI N° 1.562.265), quienes prestaban servicio en la subcomisaría de la colonia María Antonia a la fecha de los hechos. De acuerdo a la denuncia, los policías habrían sido contratados por el terrateniente para actuar de sicarios y eliminar al dirigente de base que le estaba causando problemas con sus tierras. Como si fuera un milagro, la víctima sobrevivió al atentado y fue auxiliado por sus compañeros de organización y vecinos quienes lo rescataron y lograron trasladarlo al centro de Emergencias Médicas en Asunción.

La investigación fiscal del hecho fue notoriamente deficiente e inefectiva. La causa pasó sucesivamente por manos de los agentes fiscales Óscar Javier Talavera Labrano (de la Unidad Penal N° 1 de la Fiscalía Zonal de Quiindy), Liz Maribel Pérez Ydoyaga y Lucio Ismael Aguilera (de la Fiscalía Zonal de Carepeguá). Actualmente la causa está a cargo del agente fiscal Delio González, de la Fiscalía Zonal de Carepeguá.

El 12 de abril de 2007 el Ministerio Público presentó acusación en contra de los policías bajo el cargo de homicidio en grado de tentativa, sustentándose en elementos de prueba sumamente inconsistentes. Tras la audiencia preliminar en el caso, celebrada un año después, el 4 de abril de 2008 el Juzgado Penal de Garantías otorgó sobreseimiento provisional a los policías. El Ministerio Público se allanó a la solicitud de la defensa. La resolución dispuso la realización de la prueba de reconstrucción de los hechos en carácter de anticipo jurisdiccional como prueba pendiente de la etapa preparatoria. La víctima no había sido notificada de la celebración de la audiencia preliminar.

Tras el sobreseimiento provisional, la causa volvió a quedar inactiva. Gracias al activismo y a sucesivos urgimientos solicitados por la propia víctima, y a la intervención de la Comisión de Derechos Humanos de la Cá-

mara de Senadores en la presión a nivel político para el esclarecimiento del caso, el 1 de agosto de 2008 la fiscala de la causa hasta entonces, Liz Pérez Idoyaga, solicitó la reapertura del caso para la realización de la prueba de reconstrucción de los hechos. El 19 de setiembre de 2008, el Juzgado Penal de Garantías de Paraguarí dispuso la reapertura de la causa, la realización de la reconstrucción de los hechos para el 4 de noviembre de 2008, y la presentación de una nueva acusación para el 11 del mismo mes y año.

Tras el atentado, la víctima nunca pudo regresar a su domicilio y rehacer su vida. Hasta la fecha vive en el local de una organización campesina. Tras las denuncias realizadas por la víctima ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado y el atentado que sufriera su compañero de organización Sindulfo Brítez, su situación de riesgo se agravó. En esa zona del país, continúa intacto el gamonalismo ganadero colorado de raíces decimonónicas, sus privilegios de clase y su control del poder y de las instituciones judiciales locales.

En esta circunstancia, el 11 de setiembre de 2008 la víctima solicitó al agente fiscal asignado al caso, la adopción de medidas de protección de su vida e integridad física y la de sus familiares por parte del Ministerio Público, a través de su programa de protección de víctimas establecido la Ley Orgánica del Ministerio Público[19]. La víctima también solicitó medidas para la reunificación familiar en un lugar seguro. A ocho años de vigencia de la Ley Orgánica del Ministerio Público, ese programa nunca fue implementado y es inexistente. El pedido de protección fue inefectivo por esta causa.

El 12 de setiembre de 2008, la víctima promovió una acción de hábeas corpus genérico ante el Juzgado Penal de Garantías N° 2 de Asunción, a cargo del juez Pedro Darío Portillo. El hábeas corpus genérico es el recurso judicial ordinario e idóneo para la protección urgente ante una amenaza a la seguridad personal[20]. La víctima solicitó que el Juzgado estableciera como medidas de garantía de la seguridad personal, la puesta a disposición de parte la Comandancia de la Policía Nacional, de los suboficiales acusados para que fueran asignados a funciones fuera

19 "El Ministerio Público protegerá a quienes por colaborar con la administración de justicia corran peligro de sufrir algún daño, en especial, cuando se trate de hechos punibles vinculados con la criminalidad organizada o relacionados con abusos de poder o violaciones a los Derechos Humanos. A tal efecto, dispondrá de un programa permanente de protección a testigos, a víctimas y a sus propios funcionarios" (art. 10, ley 1562/00 orgánica del Ministerio Público).

20 "Procederá el hábeas corpus genérico para demandar: a) la rectificación de circunstancias que, no estando contempladas en el hábeas corpus reparador o en el preventivo, restrinjan ilegalmente la libertad o amenacen la seguridad personal; b) el cese de la violencia física, psíquica o moral que agrave las condiciones de personas legalmente privadas de su libertad (art. 32, ley 1500/99 del Hábeas corpus).

del departamento de Paraguarí hasta tanto concluyese el procedimiento en sede penal. Asimismo, la víctima solicitó que se suspendiera provisionalmente la autorización para el uso y portación de sus armas reglamentarias a los suboficiales.

El 18 de setiembre de 2008, el Juzgado resolvió hacer lugar a la acción de hábeas corpus genérico, aunque no otorgó las medidas solicitadas en la petición original, sino que se limitó a comunicar una orden abstracta de garantía de la seguridad personal, que fue comunicada a la Jefatura Departamental de la Policía Nacional, en Paraguarí. Tampoco esta orden abstracta de garantía de la seguridad personal fue cumplida, y el recurso acabó siendo completamente inefectivo. El Juzgado rechazó un recurso de reposición planteado por la víctima, que pretendía que las medidas solicitadas fueran exigidas por el Juzgado y cumplidas por la Policía Nacional. El caso se encuentra en apelación.

Caso Agustín Cristaldo

Los hechos del caso Agustín Cristaldo ocurrieron el 7 de enero de 2006[21] y ya se informó sumariamente sobre el hecho en el informe anterior (González Parini, 2007, 60). En este caso, los familiares de la víctima cuentan con el asesoramiento de la Codehupy para el monitoreo de la investigación llevada adelante por el Ministerio Público. Cristaldo fue víctima de una ejecución arbitraria en manos del comisario EC, jefe de la comisaría N° 8 de Mbuyapey (departamento de Paraguarí), en la fecha del hecho, al intentar resistirse a una detención policial para averiguación de identidad, ya que la víctima fue sorprendida por una redada policial en una despensa sin documentos de identidad.

Este caso no fue esclarecido y es una muestra de la falta de diligencia debida de los organismos jurisdiccionales del Estado paraguayo y del Ministerio Público en la investigación y enjuiciamiento de los perpetradores de violaciones de derechos humanos.

A pesar que en el 2006 la fiscala interviniente de la causa en ese entonces, abogada Liz Pérez Ydoyaga, recibió varias e importantes de-

21 Ver la Causa N° 49/2006 "Hecho Punible c/ la vida", ante la Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos a cargo del agente fiscal Juan de Rosa Ávalos.

claraciones testimoniales y diligenció la autopsia de la víctima como anticipo jurisdiccional de prueba, la investigación quedó completamente paralizada hacia la segunda mitad de ese año. Durante todo el 2007 el Ministerio Público no realizó otra diligencia de investigación. La causa fue posteriormente remitida a la Fiscalía Zonal de Ybycuí, a cargo del abogado Alfredo Ramos Manzur. El 5 de setiembre de 2008, la Fiscalía General del Estado resolvió mediante Resolución FGE 2967, asignar la competencia en la investigación del caso al agente fiscal Juan de Rosa Ávalos, de la Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos, y dejar en carácter de coadyuvante al fiscal de Ybycuí. El fiscal Ávalos presentó una objeción ante el Fiscal General de Estado argumentando que carecía de los medios necesarios para poder dirigir la investigación, porque el lugar de los hechos y residencia de los testigos se encuentra muy lejos de su oficina[22]. La Fiscalía General del Estado reiteró su decisión mediante la Resolución FGE 3146 del 18 de setiembre de 2008. Sin embargo, tampoco se dio impulso a la causa con posterioridad a estas resoluciones.

En la carpeta fiscal obran importantes elementos de convicción reunidos a pesar de la escandalosa complacencia del Ministerio Público con el comisario denunciado. El 22 de agosto de 2006, la fiscala Pérez Ydoyaga recibió la declaración testimonial de una de las tantas vecinas del pueblo de Mbuyapey, testigo presencial del crimen. La testigo refirió detalladamente que observó cómo el comisario EC tiró de un empujón a la víctima –quien estaba esposada- desde la carrocería de la patrullera al suelo, y que en esa posición le disparó dos tiros. A continuación, el comisario EC ordenó a dos vecinos de los muchos que estaban mirando la escena, que arrastraran a la víctima y la dejaran en el calabozo de la comisaría, en donde agonizó hasta morir. Los gritos de agonía y pedidos de socorro de la víctima fueron escuchados por la testigo y los vecinos del pueblo que estaban aglomerados mirando lo que ocurría.

Como es habitual en estos casos, la ineficiente investigación y escasa diligencia del Ministerio Público tropieza además con la actitud institucional de la Policía Nacional de proteger en la impunidad los abusos de poder de sus integrantes. La agente fiscal Pérez Ydoyaga solicitó reiteradas veces que fuera remitida el arma reglamentaria del comisario

22 La Unidad Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos tiene competencia en todo el territorio del Paraguay, y los agentes fiscales regionales y zonales serán designados como coadyuvantes.

EC para someterla a las pericias balísticas de rigor. Por toda respuesta, recibió una nota firmada por el comisario O.S. Diosnel González, jefe de la comisaría N° 8 de Mbuyapey, que señala que no hay informes ni registro de ningún arma reglamentaria del comisario y que para "averiguaciones por [sic] el comisario EC al tels. […] Jefatura de Policía de Villa Hayes". El comisario EC había sido trasladado a dicha jefatura policial como toda medida adoptada en el caso.

En medio de este marco de ineficacia e impunidad, el caso continúa bajo investigación fiscal.

Caso Antonio Almada

El cuerpo sin vida de Antonio Almada fue encontrado el 27 de mayo de 2007 sobre la calzada de la ruta 10 Las Residentas (Km 221) de la colonia 8 de diciembre, distrito de *Jasy Kañy*, departamento de Caninde yú, con rastros de arrollamiento por parte de algún vehículo. Según los familiares y vecinos del lugar, el mismo había sido asesinado y, para disimular el asesinato, fue abandonado sobre el asfalto.

La Codehupy informó el año pasado que se había imputado al señor Luciano Benítez y que la investigación estaba en curso (González Parini, 2007, 61). Sin embargo, en dicha investigación, el fiscal de la causa Leonardo Cáceres solicitó el sobreseimiento provisional del imputado al no reunir elementos de convicción que probasen su responsabilidad en el hecho. El fiscal contó con seis meses para diligenciar pruebas, sin embargo, en el escrito de sobreseimiento manifiesta que:

> "aún falta incorporar en la investigación las siguientes diligencias: la declaración testifical de los señores […] cuyas realizaciones serán [de] fundamental importancia para determinar la situación jurídica del imputado"[23].

El Juzgado demoró otros seis meses para resolver el requerimiento, haciendo lugar al mismo el 30 de junio de 2008. Hasta le fecha, el fiscal no ha solicitado la reapertura de la causa para la realización de las pruebas que consideraba fundamentales a pesar de haber manifestado en su escrito de sobreseimiento que:

23 Expediente "Sup. H.P. c/ la vida (homicidio", Nº 296, folio Nº 93, Juzgado Penal de Garantías de Curuguaty, fojas 40 a 43 del 11 de diciembre de 2007.

> "con estas manifestaciones esta fiscalía no pretende dejar impune éste tipo de hechos punibles conforme el art. 268 de la Constitución Nacional […]"[24].

Caso *Mínga Guasu*

El 6 de mayo de 2007, en una vivienda ubicada en el km 20 *Acaraymí*, distrito de *Minga Guazú*, departamento del Alto Paraná, en el marco de un operativo llevado a cabo por la Unidad Antisecuestros, a cargo del comisario Hermes Enrique Argaña y el fiscal Rogelio Ortúzar, seis supuestos implicados en una banda de secuestradores, entre ellos el adolescente Mario Nicolás Leguizamón, resultaron muertos, luego de un enfrentamiento, conforme a la versión fiscal-policial (González Parini, 2007, 61).

El 13 de junio de 2007, durante la audiencia pública sobre el caso ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, el Fiscal General del Estado Rubén Candia Amarilla manifestó que se iniciaría una investigación sobre los hechos acontecidos y la actuación de las autoridades intervinientes. El 18 de setiembre de 2008, la señora Nidia Fátima González, madre del adolescente fallecido, solicitó la investigación de los hechos[25], ya que los resultados de aquella investigación de oficio, nunca le fueron comunicados. A más de un año de los sucesos, conforme las denuncias y las características del caso, estaríamos ante una ejecución arbitraria por parte de agentes del Estado.

En este caso, es necesario resaltar el derecho a la verdad que tiene toda persona, especialmente los familiares de las víctimas a conocer lo sucedido con aquellas, y si se hubiere cometido un delito o actuado al margen de las normas legales, el Estado tiene la obligación de sancionar a los responsables.

> "[Estas] medidas no sólo benefician a los familiares de las víctimas sino también a la sociedad como un todo, de manera que al conocer la verdad en cuanto a los hechos alegados tenga la capacidad de prevenirlos en el futuro" (Corte IDH, 2005, párr. 169).

24 Idem nota 13.

25 A raíz de la denuncia se abrió la Causa N° 6488/2008, Unidad Penal N°9 de Alto Paraná a cargo de la Fiscal Liz Cardina Alfonzo.

SEGUIMIENTO AL INFORME *CHOKOKUE*

Esta iniciativa es un proyecto institucional de la Codehupy, que aborda la lucha contra la impunidad, la criminalización y represión de la protesta campesina. Se inició en el 2005, mediante la investigación de casos de ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas perpetradas en el contexto de la represión de la lucha de organizaciones campesinas por la reforma agraria en Paraguay, desde la caída del régimen stronista en 1989 hasta el 2005. El 28 junio de 2007, Codehupy hizo público el Informe *Chokokue*, que documenta y denuncia este patrón de violaciones. En noviembre de ese mismo año fue presentado al Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Philip Alston. El informe concluye con una agenda programática de catorce puntos, adoptada por la Codehupy como plataforma de acción institucional para realizar justicia y reparar a las víctimas, evitando que los hechos continúen repitiéndose crónicamente[26]. Actualmente, la Codehupy acompaña y brinda asistencia jurídica y política a determinados casos emblemáticos denunciados en el Informe *Chokokue*.

La responsabilidad estatal en este cuadro de violaciones al derecho a la vida, refuerza la obligación institucional de comprometerse a adoptar medidas inmediatas e implementar políticas públicas tendientes a enfrentar el cuadro de violaciones denunciado y acoger algunas de las recomendaciones.

Durante el 2008, un equipo de trabajo de Codehupy presentó peticiones individuales basadas en casos del informe ante los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, en coordinación con los familiares de las víctimas y sus organizaciones. Asimismo, el equipo realizó un trabajo de cabildeo instalando instancias de diálogo con órganos del Estado, con competencias específicas para implementar las recomendaciones formuladas.

En el Ministerio Público, luego de la presentación del Informe y del diálogo entablado con el titular de la institución, la Fiscalía General del Estado designó al fiscal general adjunto Marcos Alcaraz para hacer el estudio pertinente sobre la solicitud. Tras varias reuniones con el fiscal adjunto, se tuvo el compromiso de que el Ministerio Público estudiará la dimensión y alcance de las responsabilidades de los magistrados que

26 Véase el Informe *Chokokue* en la página institucional de la CODEHUPY www.codehupy.org

intervinieron en los casos registrados en el informe y, eventualmente, se iniciará el proceso de destitución ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

Por otro lado, el pleno de la Corte Suprema de Justicia encomendó a la Dirección de Control de Gestiones Judiciales, un estudio de los casos denunciados en el Informe, para posteriormente determinar las responsabilidades de jueces y fiscales. Esta dirección se encuentra en la fase investigativa, y deberá elevar un informe a la Corte. Asimismo, la Dirección de Derechos Humanos de la Corte realizará un análisis para proponer acciones pertinentes en contra del patrón de impunidad denunciado.

Similares acciones se llevarán a cabo entre los meses de octubre a diciembre, con la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores y el Ministerio del Interior. En el primer caso, se convocaría a una audiencia pública a instancias de la Comisión para debatir la denuncia entre las víctimas, organizaciones, e instancias del Estado comprometidas. En el Ministerio del Interior se instalaría una mesa de diálogo para estudiar la adopción de medidas pertinentes desde la competencia de dicha cartera de Estado.

Recomendaciones

Al hilo de las recomendaciones formuladas en años anteriores, se debe reiterar que el Estado tiene el deber de 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 la jurisdicción del Paraguay.

Este deber de investigar eficazmente y sancionar, se ve comprometido por el cuadro estructural que evidencia que las autoridades encargadas de velar por las garantías procesales y constitucionales y por el acceso de las víctimas a la protección judicial, carecen de la objetividad necesaria para el cumplimiento de tales deberes.

Debe darse impulso y perspectiva de derechos humanos al necesario proceso de depuración y renovación en la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General del Estado y la Defensoría del Pueblo, de modo a contar con personas idóneas e independientes en los niveles de conducción de los principales organismos del sistema interno de protección de derechos humanos.

Se deben cumplir las recomendaciones formuladas por la Codehupy en el Informe Chokokue y las recomendaciones finales de la Comisión de Verdad y Justicia formuladas en su Informe final *Anive haãua oiko*.

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. De este modo, también se cumplirá con una parte de la sentencia impuesta al Estado paraguayo por la Corte interamericana de derechos humanos (Corte IDH) en el caso "Goiburú y otros vs. Paraguay" (sentencia del 22 de setiembre de 2006, punto resolutivo 12).

Es necesario que se adopten programas de enseñanza y entrenamiento de la Policía Nacional sobre dicho reglamento o guía, en cumplimiento de la recomendación al respecto que formuló al Estado paraguayo el Comité de Derechos Humanos (Comité DH, 2005, párr. 11)

Resulta imperativa la adopción de un mecanismo por el que las municiones y las armas de fuego de uso reglamentario de la Policía Nacional, sean definidas y compradas por la institución. Así como el establecimiento de un registro de armas y municiones, con un control previo de tiro, custodia y archivo de casquillos, de manera que puedan establecerse las características de cada arma y de las balas que dispara, con la adopción de un sistema de entrega y registro del arma de dotación a los agentes para su uso reglamentario (Comité DH, 2005, párr. 11).

Bibliografía

González Parini, Maridí (2007) *¿Protección o amenaza de parte de las autoridades?* en: Codehupy (2007) **Derechos Humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy. Pp. 54-69.

Comité de Derechos Humanos (2005) *Observaciones finales al informe de Paraguay* 31 de octubre de 2005. Catalogado como CCPR/C/PRY/CO/2.

Corte interamericana de derechos humanos (1999) *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C N° 63*. San José de Costa Rica.

Corte interamericana de derechos humanos (2005) *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de marzo de 2005. Serie C N° 120*. San José de Costa Rica.

LOS ATROPELLOS Y LA IMPUNIDAD AÚN SUPERAN A LOS LOGROS

El derecho humano a un ambiente sano

Ulises Lovera, Víctor Benítez Insfrán, Angélica Delgado y Cristina Martínez
Centro de estudios y formación para el ecodesarrollo
Alter Vida

Aunque en su discurso ante la Asamblea General de la Naciones Unidas el Presidente Fernando Lugo reconociera como Jefe de Estado la muerte de niños y niñas por causa de los agrotóxicos en el Paraguay, queda aún bastante por recorrer para que el país cuente con un marco jurídico e institucional adecuado, a fin de que los efectos adversos que ocasiona la utilización masiva e irresponsable de los agrotóxicos o plaguicidas no se sigan repitiendo impunemente.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo, más allá de intentar constituir un relatorio exhaustivo de la impunidad que generalmente rodea a las violaciones sistemáticas o constantes a los derechos ambientales en Paraguay, busca destacar aquellos atropellos que con mayor intensidad se han dado durante el 2008, muchos de los cuales vienen produciéndose desde varios años atrás y debido a la omisión de los deberes de garantía de las diferentes autoridades de aplicación de la legislación ambiental, se mantienen hasta hoy impunes.

Por otra parte, se presentan los escasos aspectos positivos que se han dado en materia de derechos ambientales, junto con las vicisitudes que se han atravesado para alcanzar esos logros. Lo que demuestra que si bien hay avances en esta materia, las deficiencias institucionales y los problemas estructurales aún están lejos de ser resueltos. Resaltamos la necesidad de incluir en la normativa nacional la regulación en materia de ordenamiento territorial, plaguicidas y organismos genéticamente modificados.

Asimismo se enfoca la urgencia de que ciertas leyes ambientales promulgadas sean reglamentadas, atendiendo a las diferentes realidades de la población paraguaya. Esto exige la superación de enfoques parciales, de manera a que las mismos sean en beneficio de todos y todas. De igual manera, se señala la necesidad de que los procesos de modificación o creación de nuevas leyes ambientales se elaboren con participación de la ciudadanía.

Se ha verificado que para aplicación de leyes ambientales, es necesaria la movilización de la población, debido en parte a factores como la sumisión de las instituciones a los grupos de poder, el desconocimiento de agentes fiscales y, sobre todo, el desconocimiento de las autoridades de la jerarquía que la Constitución paraguaya da al ambiente, como un bien jurídico colectivo indispensable para el ejercicio pleno de derechos fundamentales -como el derecho a la vida y a la salud, así como otros derechos de carácter colectivo, como los derechos de los pueblos indígenas- lo cual le otorga condición calificada frente a otros derechos, como el de la propiedad privada.

Las expectativas para la plena implementación de los derechos ambientales en nuestro país aún son poco alentadoras y los problemas que se suscitan siguen siendo mayores a los escasos logros alcanzados. La implicancia de esta situación es la dificultad de generar un proceso de

avance sostenible en la materia. Sobre esta problemática y con el ánimo de aportar al proceso, se plantean acciones concretas para poder trazar un camino que pueda conducirnos, en el mediano plazo, a la plena vigencia de los derechos ambientales en el Paraguay.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

La Constitución Nacional de 1992 introduce por vez primera en la historia constitucional paraguaya, una sección específica para la protección del ambiente que se encuentra dentro del capítulo de la protección y garantías del derecho a la vida, lo que le da un rango superior.

De los instrumentos internacionales de protección al medio ambiente, el Estado paraguayo ha ratificado varios de ellos, conformando el presente marco jurídico:

Cuadro.
Convenciones internacionales relativas al derecho al ambiente sano ratificadas por Paraguay

Leyes	Denominación y descripción
253/93	Protocolo de Cartagena (documento base y marco en materia de seguridad de la biotecnología)
350 /94	Convención relativa a los Humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convenio de Ramsar)
583/76	Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestre (Cites)
61/92	Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono y Enmienda del Protocolo de Montreal
251/93	Convenio sobre cambio climático (adoptado durante la conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo – La Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río)
970/96	Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación, en los países afectados por la sequía grave o desertificación, en particular África
2333/03	Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes
1262/98	Enmienda del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos tóxicos y su eliminación
253/93	Convenio sobre diversidad biológica

Algunos de estos instrumentos no han podido implementarse hasta hoy a cabalidad y los que sí han sido llevados adelante, son poco priorizados por las autoridades de aplicación.

Dentro de la normativa nacional, desde 1994 se cuenta con el marco legal referente a la evaluación del impacto ambiental (Ley 294/94) con sus reglamentaciones. La Ley 716/96 sanciona delitos contra el medio ambiente y el Código Penal, Ley 1160/97, establece un capítulo denominado "Hechos punibles contra las bases naturales de la vida humana", que penaliza ciertas acciones que atentan contra el ambiente. A este texto se le hicieron algunas modificaciones con la Ley 3440/08. Además de este capítulo, otros artículos del Código también norman sobre protección de los derechos humanos ambientales.

A pesar de estas y otras normas, aún resulta altamente complicado controlar y mitigar los impactos ambientales y, sobre todo, castigar a las personas que infringen la legislación ambiental; parecería que todo el sistema manifiesta una suerte de excepcionalidad en la prosecución y sanción de quienes cometen hechos punibles contra el ambiente.

Desde 2000 se encuentra establecida una autoridad ambiental independiente de los ministerios, que subyace dentro de un sistema que da participación a las organizaciones de la sociedad civil y a los gobiernos locales. Este mecanismo ejecutivo ha sido constituido mediante la Ley 1561/00 que crea el Sistema nacional ambiental (Sisnam), el Consejo nacional del ambiente (Conam) y la Secretaría del Ambiente (SEAM). Este hecho de por sí hubiera significado un avance en materia ambiental porque brinda las herramientas para la protección de este bien jurídico. Sin embargo, la estructura establecida presenta vicios semejantes a otras del Estado paraguayo, como la escasa idoneidad de muchos funcionarios apostados en puestos clave, la burocracia desmedida y la alta corrupción imperante. Esto hace que el avance en materia ambiental en general, y de derechos ambientales en particular, sea realmente lento[1].

A fines de 2006, en materia de legislación se sumaba otro pequeño logro con la promulgación de la Ley temporal 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

1 Como muestra de esto podemos señalar que recién cinco años después de la creación del Sisnam, el Conam aprobó la Política Ambiental Nacional. Asimismo, la codificación ambiental que unifique y armonice toda la legislación ambiental dispersa en un solo cuerpo normativo, como está establecido en el artículo 37 de la Ley 1531, aún no ha sido elaborada por la SEAM, ni siquiera ha habido intentos de elaborar anteproyectos mediante procesos participativos.

de superficie con cobertura de bosques, conocida popularmente como Ley de deforestación cero. Esta norma temporal fenece en diciembre de 2008, sin embargo, se cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados para su prórroga por cinco año más, siempre con carácter de ley temporal y solo para la región Oriental, lo que trae el efecto colateral de una fuerte presión sobre las formaciones boscosas chaqueñas, ecosistemas mucho más frágiles que aquellos.

La Ley 3239/07 de los recursos hídricos del Paraguay fue promulgada hace más de un año y desde entonces se han desarrollado consultas para su reglamentación. No obstante, hasta ahora no existe una propuesta final al efecto y las que se encuentran en estudio presentan tendencias mercantilistas considerando al agua como una mercancía más que como un derecho humano fundamental. Asimismo, es menester que los procesos den mayor participación a sectores de usuarios y usuarias, en particular a las organizaciones comunitarias y comunidades indígenas, las cuales en los últimos meses, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales indigenistas y ambientalistas, han analizado las propuestas e iniciado reclamos en busca de su inclusión en las consideraciones.

En 2007 se concluyó el inventario y relevamiento de plaguicidas obsoletos en Paraguay y a finales de ese mismo año la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) elaboró el proyecto "Disposición final y prevención de acumulación de plaguicidas obsoletos en Paraguay", validado por organizaciones de la sociedad civil y por el sector estatal involucrado en el tema. Este proyecto fue puesto a consideración del Servicio nacional de sanidad y calidad vegetal y de semillas (Senave), la Secretaría del Ambiente (SEAM) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), sin que hasta la fecha se haya dado una respuesta al mismo.

También es digno destacar sobre este tema, que los plaguicidas obsoletos todavía no han sido trasladados al depósito temporal asignado, donde deberían permanecer a la espera de su traslado a un sitio adecuado, fuera del país, donde puedan ser eliminados definitivamente.

Durante 2008, por Ley 3464, se creó una nueva institución en la esfera ambiental, el Instituto Forestal Nacional (Infona), que se constituye como una entidad autónoma y autárquica que reemplaza en sus funciones al Servicio Forestal Nacional. A pesar de ello, la situación forestal paraguaya sigue siendo caótica, porque se presentan aún los desmontes y talas selectivas e ilegales y existe incapacidad institucional para el control y el monitoreo.

Convenio de Estocolmo y Contaminación Orgánica

A mediados de 2008, luego de un proceso participativo que duró más de dos años, se aprobó el Plan nacional de implementación del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (PNI Paraguay)[2], que da cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 del Convenio.

El Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP), es un instrumento internacional jurídicamente vinculante, dirigido a la reducción y posterior eliminación de dichas sustancias por parte de los países signatarios. Se conoce como COP al grupo de sustancias o familias de sustancias orgánicas cloradas, que presentan en forma combinada características de toxicidad, persistencia, bioacumulación y capacidad de transportarse a largas distancias desde donde se emitieron o utilizaron. Los primeros contaminantes orgánicos sujetos al Convenio incluyen a 9 plaguicidas[3]: aldrín, clordano, diclorodifeniltricloroetano (DDT), dieldrín, endrín, heptacloro, hexaclorobenceno (HCB), mirex, toxafeno; además lo integran los bifenilos policlorados (PCB)[4] y, por último, los subproductos no intencionales provenientes de quemas de sustancias que contienen cloro: dioxinas y furanos.

De acuerdo a los resultados obtenidos en la elaboración del inventario preliminar de PCB en el marco del PNI, se comprobó que la existencia de este contaminante se caracteriza por niveles medios de contaminación, en equipos de transmisión eléctrica tanto en el sector de generación y transmisión, como en el sector industrial y público. Esto se debe principalmente a una gestión inadecuada en todo el ciclo de vida de los PCB que se resume en los siguientes puntos:

- Importación: no existe un control de entrada de aceite y equipos al país;
- Fabricación: no existen regulaciones que exijan el control del aceite nuevo utilizado en los equipos; y

2 El mismo fue endosado por todas las instituciones públicas, privadas y ONG que participaron del proceso, entre las que se citan: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Industria y Comercio (MIC), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Administración Nacional de Energía (ANDE), Red de acción al uso de plaguicidas en América Latina (Rapal), Red de organizaciones no gubernamentales ambientalistas del Paraguay (ROAM), Unión Industrial Paraguaya (UIP) y el Centro de Producción Limpia (CPL).

3 Estos también forman parte de la llamada "docena sucia", toxinas que han sido relacionadas con el cáncer y el daño del sistema inmune y reproductivo de las personas, a la vez, tóxicas para la vida silvestre, pues dañan ecosistemas y amenazan a especies enteras.

4 Aceites lubricantes usados en transformadores eléctricos

- Mantenimiento y reparación: no existe un control por parte de los poseedores y/o por parte de los reparadores de la concentración de PCB en aceite pudiendo generar una contaminación cruzada, por lo tanto equipos libres de PCB podrían contaminarse.

Debido a que en el país no existía una normativa específica sobre el uso y manejo de los PCB, desde el PNI Paraguay, y tras una propuesta presentada por la ANDE a la SEAM, se elaboró una resolución ministerial que contempla todos los aspectos relacionados a la gestión de equipos eléctricos contaminados con PCB.

Hay que destacar que los grupos de poder económico juegan un papel negativo preponderante respecto a los derechos ambientales, al convertir el ambiente en una mercancía valuable en dinero, sin considerar otros factores como los sociales y culturales.

Así se dio que la primera versión (aprobada por la Cámara de Diputados) de la Ley 3481/08 de fomento y control de la producción orgánica, sufrió importantes recortes por parte de la Cámara de Senadores en el periodo de la anterior legislatura. Entre los puntos cercenados, se encuentra el relacionado a la zonificación de la producción orgánica -modificado considerando conceptos desfasados propios del siglo diecinueve y relacionados al derecho de propiedad- que deja casi nula la posibilidad de fomentar la producción orgánica mediante la zonificación de la misma a fin de que no se viera perjudicada por los agentes contaminantes propios de la producción convencional, como ocurre actualmente. No obstante, la actual Cámara de Diputados, conciente de la necesidad de promover sistemas productivos respetuosos del ambiente y con alto compromiso social, como la producción orgánica, con muy buen tino ha dado media sanción a un proyecto de ley que declara al distrito de Maciel, departamento de Caazapá, y varios otros distritos del departamento de Guairá, como zonas de producción orgánica.

Como aspecto positivo en este sentido, cabe destacar la Estrategia Nacional de Fomento a la Producción Orgánica[5], cuya presentación fue

5 La misma se realizó dentro del marco del convenio interinstitucional entre el MAG, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Alter Vida – Centro de Estudios y de Formación para el Ecodesarrollo, que tenía como objetivo "Ejecutar acciones coordinadas para la Promoción de la Producción Orgánica en el Paraguay, impulsando la elaboración de una estrategia nacional y plan de acción así como la instalación de una Instancia Multisectorial, con la participación de los diferentes sectores involucrados". La estrategia se elaboró de forma participativa a través de reuniones y talleres regionales donde participaron actores públicos y privados involucrados a este sector y de varias regiones del país, aportando de esta forma todos los insumos necesarios para la elaboración de dicho documento.

realizada el 1 de abril del 2008 en la Sala Bicameral del Congreso. Posteriormente, el 6 de junio fue promulgada la Ley 3481/08. Asimismo, el MAG declaró de interés para el sector agrario la producción orgánica y agroecológica, aprobando conjuntamente la Estrategia Nacional en la resolución Nº 893, del 23 de junio.

SITUACIONES DE VULNERACIÓN DEL DERECHO AL AMBIENTE SANO

Una agricultura aún poco responsable

Actualmente se pueden llegar a utilizar en un ciclo de cultivo de soja con condiciones adversas, entre 7 a 10 plaguicidas diferentes, pudiendo realizarse un promedio de 12 pulverizaciones con plaguicidas en 100 días. Entre los plaguicidas usados en la soja se encuentran los de franja roja, entre ellos el paraquat (sin antídoto para casos de intoxicaciones) y el endosulfan (catalogado como teratogénico por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos –EPA-, es decir que es capaz de ocasionar malformaciones a niños recién nacidos, cuyas madres hayan estado en contacto sucesivo con el producto).

Se observa el uso indiscriminado de agroquímicos en diversos cultivos y en particular en los extensivos, por lo cual los casos de intoxicación y contaminación ambiental aumentan peligrosamente. Se presume que son muchos los casos anuales de intoxicación debido a la pulverización de cultivos extensivos, pero al año solo se registran alrededor de cien y muy pocos fueron judicializados. El primero de ellos es el caso de Silvino Talavera.

En ese caso, se condenó por la muerte del niño a Hermann Schlender y Lauro Laustenlager a dos años de pena privativa de libertad, al primero por homicidio culposo y al segundo por producción de riesgos comunes. Sin embargo, los dos condenados hasta ahora no ha cumplido con la sentencia de privación de libertad, estirando el proceso mediante chicanas procesales e incumpliendo disposiciones del tribunal de sentencia, lo que demuestra que en materia de derechos ambientales, así como en las violaciones del derecho a la vida, la justicia es extremada-

mente lenta y con una marcada tendencia favoritista hacia los sectores económicamente poderosos.

En este caso, recientemente se planteó la demanda civil por daños y perjuicios tanto contra Hermann Schlender y Lauro Laustenlager, como también contra la empresa Monsanto por información engañosa al consumidor, pues en la etiqueta de su producto *Round up* no figuraban todas las especificaciones necesarias que debían advertir que el mismo no puede ser aplicado a un cultivo ya establecido, salvo que se trate de transgénicos resistentes al glifosato (RR) que, a la fecha de la muerte de Silvino (7 de enero de 2003), estaban prohibidos en Paraguay para producción comercial.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC), en las últimas observaciones al Estado paraguayo sobre el cumplimiento de los derechos establecidos en el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc), recomendó:

> "El Comité insta al Estado parte para 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 en 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" (Comité DESC, 2007, párr. 27).

En su discurso ante la Asamblea General de la Naciones Unidas, el 24 de setiembre de 2008, el presidente Fernando Lugo, entre otras cosas, mencionó que en Paraguay los niños y las niñas mueren por causa de los agrotóxicos[6]. Esta manifestación marca un hito, pues es la primera vez que un presidente en una reunión internacional reconoce los efectos adversos que ocasiona la utilización masiva e irresponsable de los agrotóxicos o plaguicidas.

Un aspecto positivo digno de destacar se dio a finales de octubre de 2008, cual es el emplazamiento -hecho por el Senave- por 20 días a 17 agricultores extensivos del departamento de San Pedro para que cumplan con las normativas relacionadas al uso de plaguicidas.

Por otra parte, un hecho grave se registró a finales de octubre con el derrame de glifosato en puerto Fénix, a orillas del Río Paraguay, lo que ejemplifica cómo la falta de control de las normativas ambientales

6 Ver en: http://www.alterinfos.org/spip.php?article2778

es aprovechada por ciertos empresarios inescrupulosos[7]. El Glifosato es tóxico para peces y organismos acuáticos, por lo que este hecho podría afectar los derechos económicos de las personas que se dedican a la pesca[8]. Otro punto importante a destacar es que, según la SEAM, los contenedores con 316.000 litros de glifosato encontrados en Puerto Fénix, no contaban con las etiquetas identificatorias del producto ni la hoja de seguridad, documento obligatorio para el transporte de plaguicidas, en el que se indican las medidas a ser tomadas en caso de accidente. Ante esto la SEAM canceló la licencia ambiental a puerto Fénix. Esta situación debe servir de ejemplo para que las licencias ambientales otorgadas a los demás puertos situados sobre el río Paraguay -aguas arriba de la toma de agua de la Empresa de servicios sanitarios del Paraguay (Essap)- en Asunción y el departamento Central, sean también revocadas por el peligro que los mismos constituyen para el acceso al agua, que también integra el conjunto de los derechos humanos.

Con respecto a los organismos genéticamente modificados (OGM) o transgénicos, la soja ya se ha instalado, hoy se habla que alrededor del 90% de la soja sembrada en Paraguay es transgénica, y una nueva amenaza constituye una nueva variedad de soja genéticamente modificada "BtRR2", que la empresa transnacional Monsanto pretende experimentar en Paraguay y Brasil.

Al respecto, se debe dejar en claro que esta variedad no va a disminuir el uso de plaguicidas como lo afirma Monsanto, pues el evento Bt

7 Diario Abc Color, Asunción 22 de octubre de 2008: "Puerto Fénix no está habilitado para el ingreso de agroquímicos, según el decreto 10250/07 (por el cual se habilita al Puerto de Villeta como único punto de ingreso de los productos agroquímicos), pero en el mes de setiembre recibió 20 contenedores con un total de 316.000 litros de herbicida glifosato (Glifotec 480) traídos de China, de acuerdo con datos del acta de intervención. La anomalía salió a luz solo por el derrame constatado por parte de las autoridades de la Fiscalía Ambiental, la Secretaría del Ambiente y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave)". El cargamento de Glifosato es propiedad de Caelum SA.

8 Sin embargo, resaltamos lo manifestado en un comunicado del 16 de octubre del director de Evaluación de Impacto Ambiental de la SEAM, Ovidio Espínola, quien, ante el derrame de glifosato en Puerto Fénix afirmó que: "el compuesto químico derramado no representa un peligro directo para las poblaciones aledañas al puerto ni al río Paraguay, debido a que el glifosato se diluye rápidamente en aguas correntadas y en el suelo, volviéndose inocuos para el ecosistema". Sin embargo, según informaciones de diversas fuentes (Austin y otros, 1991; Peterson y otros, 1994; Lorenzo y otros, 2003) e incluso según las explicaciones técnicas puestas por los fabricantes en la etiqueta del producto, es tóxico para organismos acuáticos y en particular para peces; inclusive en pequeñas cantidades es causal de la eutrofización de las aguas (exceso de nutrientes en el agua que ocasiona una disminución del oxígeno atentando contra la vida acuática). El glifosato, además, solo se inactiva con las arcillas y la materia orgánica, no con cualquier tipo de suelo, es decir, mientras más arena y menos materia orgánica contenga el suelo, como los colindantes a la rivera de la margen izquierda del río Paraguay, mayor es la posibilidad que el mismo se contamine. La SEAM en ningún momento hizo público los análisis que se realizaron o las informaciones secundarias que consultaron para aseverar que el compuesto químico derramado no representa un peligro directo para las poblaciones aledañas al puerto ni al río Paraguay.

es tóxico solo para gusanos y por tanto no protegerá al cultivo de chinches, pulgones ni hongos, por lo que los insecticidas y fungicidas seguirán siendo aplicados masivamente en los sojales. De la misma manera, el evento RR, que poseen todas las variedades de soja transgénica registradas en Paraguay, no redujo el uso de herbicidas, es más, hizo que para la desecación de la soja al final de la zafra, se vuelva a utilizar paraquat, aumentándose así el uso de este herbicida que no posee antídotos en caso de intoxicaciones y que dependiendo de su formulación es clasificado como clase toxicológica Ib (Franja Roja) o clase toxicológica II (Franja Amarilla).

También se viene sembrando algodón transgénico en territorio paraguayo, a pesar de que la resolución del MAG Nº 252/06 solo autoriza su introducción al país con fines experimentales, lo que pone de manifiesto que las aproximadamente 40 mil hectáreas de algodón transgénico que se producirían en el periodo 2008/2009 son ilegales. El algodón transgénico representa un mayor peligro de contaminación genética que la soja transgénica, pues el mismo tiene un cierto porcentaje de polinización cruzada lo que podría afectar a las variedades tradicionales y a los cultivos orgánicos, como ya ocurrió en el periodo 2006/2007. Esto representa una amenaza a los derechos económicos de agricultores familiares campesinos, quienes son los que desarrollan el cultivo de algodón orgánico.

Otro peligro lo representa la presunta introducción -totalmente ilegal- de maíz transgénico con el evento BT[9] que se estaría dando en el departamento de Caaguazú, particularmente en el distrito de Vaquería, donde su principal promotor sería un religioso de la zona, y en los distritos de J. Eulogio Estigarribia, Caaguazú y Raúl Arsenio Oviedo, donde el mismo estaría siendo implementado por agricultores mecanizados de la zona.

La generación de variedades transgénicas solo es favorable para sus creadores y las empresas ligadas a su reproducción y distribución, sin constituirse para nada en alternativa para reducir el hambre y pudiendo erguirse como un elemento más atentatorio contra el derecho humano a vivir en un medio ambiente saludable.

Por otra parte, la entrada masiva de organismos genéticamente modificados al país hace que sea urgente una normativa que verse la materia, que proteja los sistemas agrícolas tradicionales, la agricultura orgánica, la biodiversidad y los cultivares autóctonos.

9 Maíz al que se le ha introducido, por manipulación genética, el gen de la bacteria *bacillus turingiensis* que produce toxinas a las larvas de lepidópteras (conocidas como orugas o gusanos).

Casos

Vertederos en Villeta: el ambiente sano o el lucro económico

La comunidad de Guazú Corá, distrito de Villeta, ha dado una demostración de tenacidad, convicción y compromiso para defender el hábitat y poder desarrollarse y criar a sus hijos e hijas en un ambiente saludable.

En 2004 se instaló un vertedero para recibir los residuos sólidos, exclusivamente provenientes del distrito de Villeta. Sin embargo, en 2006, la empresa El Farol SA instaló primeramente uno, y luego un segundo vertedero para deponer en el sitio residuos sólidos provenientes de gran parte del departamento Central. Alrededor de estos vertederos se encuentran más de veinte viviendas cuyo asiento en el sitio data de más de sesenta años. La presencia de estos vertederos alteró las condiciones sanitarias y ambientales de Guazú Corá, invadida por diversos tipos de plagas, especialmente moscas, debido al manejo deficiente de los residuos depuestos por parte de la empresa.

Ante esta situación, las pobladoras y los pobladores comenzaron una serie de manifestaciones desde noviembre de 2007 hasta agosto de 2008, denunciando estos hechos, y siendo víctimas de represión policial[10]. Recién el 31 de agosto de 2008 la Municipalidad y la Fiscalía del Ambiente cerraron definitivamente los vertederos. Sin embargo, como consecuencia de los vertederos hoy quedaron pozos de agua contaminados, han muerto animales menores y el olor nauseabundo aún se percibe en ciertos días en torno al vertedero.

Si bien el problema para la población de Villeta terminó con el cierre de los vertederos, la empresa El Faro SA se trasladó a la comunidad de Cumbarity, lugar donde pretende habilitar su vertedero, con la posibilidad de causar un impacto sobre la población y repercutir sobre los recursos hídricos, pues el sitio es un lugar anegadizo y cuenta un predio con nacientes de la cuenca del *Pikysyry*, afluente del Río Paraguay.

El barrio Los Naranjos y su peligrosa vecina: la fábrica de plaguicidas

Desde hace varios años funciona en la ciudad de Ñemby, en el barrio Los Naranjos, zona bastante poblada, la planta fraccionadora y formuladora de plaguicidas Chemtec; que, si bien ha renovado recien-

10 Para mayor información sobre el caso recomendamos la lectura del artículo sobre libertad de reunión y manifestación, incluido en el capítulo sobre Derecho a la libertad de este informe.

temente su licencia ambiental, cuenta con varias irregularidades que debe subsanar y aún no lo ha hecho.

La Dirección de Enfermedades no Trasmisibles del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), realizó el 7 de setiembre de 2007 una visita epidemiológica al lugar y constató que 40 personas presentaban síntomas de intoxicación con plaguicidas tales como sequedad de boca, picazón de piel, dolor de cabeza, náuseas, vómitos, falta de aire, dificultad respiratoria[11]. Sobre la fuga y sus consecuencias a la salud, la directora Graciela Gamarra emitió un informe en el que afirma la relación existente entre los trastornos agudos ocasionados a varios pobladores y pobladoras del barrio y la contaminación ambiental con los gases emitidos por Chemtec. No obstante, y a pesar de la evidencia, la Fiscalía del Medio Ambiente ha tratado en todo momento de desestimar la denuncia.

Desde finales de 2007 a la fecha han fallecido seis pobladores del barrio, cuyas casas están frente al predio de Chemtec, presumiblemente a consecuencia de la contaminación con los gases y pulverizaciones provenientes de la fábrica. La población se manifiesta continuamente ante la SEAM y la Municipalidad de Ñemby reclamando el traslado de la fábrica hacia otro sitio no poblado, sin que hasta hoy tenga respuesta. El caso del barrio Los Naranjos es otro ejemplo de negación del derecho a vivir en un ambiente saludable debido a la desidia de las instituciones del Estado.

El bosque o una lujosa urbanización: el dilema de Areguá

En mayo de 2008 la Junta Municipal de Areguá aprobó el plano del proyecto de fraccionamiento de un inmueble de 54 ha en torno al lago Ypacaraí, uno de los pocos remanentes boscosos alrededor de ese espejo de agua.

La Junta Municipal no tuvo en cuenta que el sitio, a pesar de ser propiedad privada, se encuentra dentro de los límites de la Reserva del Parque Nacional Ypacaraí y el remanente boscoso, a pesar de su pequeña superficie, está conservando procesos ecológicos importantes para la población. En caso de que el loteamiento siga en marcha, sería un claro ejemplo de cómo priman los intereses de particulares sobre los derechos colectivos.

11 Extraído del Informe de la directora de Enfermedades no transmisibles del MSPBS, Graciela Gamarra.

Embalse de Yacyretá

El aumento de la cota del embalse de Yacyretá, acaecida en mayo de 2008, fue otro golpe más para las personas afectadas por las obras de la hidroeléctrica[12]. Si bien el llenado del embalse hasta una cota más alta ya había sido decidido, aún no estaban fijados los plazos ni las condiciones estaban dadas para el efecto. El hecho se dio presuntamente debido a un déficit de energía en la Argentina, con el agravante de que el llenado del embalse hasta cotas más elevadas solo afecta a la población paraguaya, por lo que es en nuestro territorio donde deben desarrollarse acciones para mitigar su impacto.

Previo a la elevación de la cota se deberían haber drenado y vaciado cloacas, pozos ciegos, cámaras sépticas de manera a evitar una contaminación biológica al río, también había zonas pobladas que debían ser evacuadas. De hecho los problemas ambientales causados por Yacyreta son muchos y aún, a pesar del cambio de sus principales autoridades en el lado paraguayo, no se vislumbran soluciones ni parciales ni integrales.

Amenazas a tierras ancestrales de pueblos indígenas

En relación con los pueblos indígenas debemos mencionar que en el Paraguay subsisten en aislamiento voluntario grupos del pueblo Ayoreo, en el Chaco, y del pueblo Mbyá en la región Oriental[13]. El Estado no posee políticas específicas de protección legal para pueblos que viven en aislamiento voluntario, en cumplimiento de lo establecido en la Constitución Nacional (Cap. V), el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y demás leyes de su ordenamiento jurídico.

Los grupos del pueblo Ayoreo que evitan contacto con la sociedad envolvente, practican un estilo de vida acorde con las pautas ambientales del Chaco Boreal, protegiendo con sus conocimientos y prácticas el delicado balance ecológico de la región. Actualmente existen grupos aislados en vastas regiones del Chaco, al norte de Mariscal Estigarribia (departamento de Boquerón); en la zona del Parque Nacional Médanos del Chaco; en las cercanías de Palmar de las Islas, en la frontera con Bolivia.

12 Recomendamos leer en conjunto el artículo sobre el derecho a la indemnización en el marco del Emprendimiento de Yacyretá.

13 El territorio ancestral del pueblo Mbyá ocupaba aproximadamente un tercio de la Región Oriental del Paraguay, unos 80.000 km2. Los Mbyá cuentan con 2.700 familias nucleares, 11.200 individuos y se hallan ubicados desde el río Apa al norte, hasta el río Paraná al sur, atravesando los Departamentos de Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Guaira y parcialmente Alto Paraná, Canindeyú, y Misiones (DGEEC, 2008).

La expansión ganadera permitida por instituciones públicas, mediante lo que eufemísticamente se conoce como licencias ambientales, constituye en este momento una amenaza real a la vida de los pueblos indígenas, con consecuencias que podrían llegar hasta el genocidio.

Un ejemplo de ello es el caso del Pueblo Ayoreo Totobiegosode, cuyos integrantes desde 1993 iniciaron los trámites administrativos y jurisdiccionales a fin de legalizar parte de su territorio ancestral. A la fecha se han asegurado unas 100.000 ha, mediante iniciativa de las y los indígenas afectados, todavía en proceso de tramitación ante el Estado paraguayo.

Hoy el acelerado proceso de deforestación emprendido por las empresas Yaguareté Porá SA (Finca Nº 13122) y River Plate (desprendimiento de la Finca Nº 384) en los montes del núcleo de la zona sur representan una seria amenaza para estos territorios indígenas[14]. Esto se ha llevado a cabo gracias a la licencia ambiental otorgada por la SEAM a dichas empresas, con planes para la explotación ganadera y forestal aprobados por el Infona. Luego de reiteradas denuncias sobre la destrucción del patrimonio indígena, el 13 de noviembre pasado, la discutida licencia ambiental fue cancelada por resolución Nº 2533/08 de la Dirección General de Control de Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales de la SEAM.

La decisión gubernamental es recibida como un buen signo, aun cuando se debió operar con mayor celeridad antes de que se destruyeran más de 2.100 ha de bosque (sobrepasando las 1.500 ha anuales autorizadas por el Infona), en contravención de las leyes ambientales y en abierta violación de los derechos del pueblo Ayoreo Totobiegosode. Por su parte, los Mbyá Guaraní de las Asociaciones de comunidades indígenas del departamento de Itapúa (Acidi) y la Organización Indígena *Tekoha Yma Jehe'a Pavê*, están reclamando la legalización de su *tekoha guasu* (gran territorio), conocido por los no indígenas como Reserva del Parque San Rafael.

El Estado Paraguayo a través de la Contraloría General de la República en su Informe final Resolución CGR Nº 114/04, establece que:

14 Fotos satelitales de setiembre de 2008 muestran el grado de destrucción de los bosques ubicados en tierras ancestrales de los Ayoreo Totobiegosode en el departamento de Alto Paraguay, afectando áreas de su hábitat tradicional, en abierta violación de las normas que protegen los derechos humanos de los pueblos indígenas y de las leyes ambientales que regulan tala de bosques para la explotación agrícola y ganadera. Ver información ampliada en: http://www.gat.org.py/gat/gacetilla-desmonte.html

> "[L]as tierras del ASP San Rafael - cuyo ecosistema que lo conforma-constituye la tierra ancestral de los indígenas. En la medida en que los indígenas puedan mantener su cultura, costumbre, modo de vida, de sustento propio, estas tierras estarán protegidas" (CGR, p. 62 y siguientes, Resolución Nº 114/04).

Además el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), órgano rector de la política indigenista, ha emitido la Resolución Nº 1178/08:

> "Por [la] cual se reconoce como territorio tradicional Mbya Guaraní el Tekoha Guasu conocido como Reserva para Parque San Rafael, declarándose de interés Institucional por la importancia socio cultural que dicha zona representa para el mencionado Pueblo".

Esta resolución viene a hacer justicia ante el reclamo genuino que viene realizando dicho pueblo para el reconocimiento de parte de su territorio. Estos casos reclaman la imperativa intervención de las autoridades del nuevo Gobierno en defensa de los derechos territoriales de estos pueblos indígenas aislados.

Conclusiones

El 20 de abril la población paraguaya apostó por una formula política diferente a la que gobernó el país por más de 61 años. Se han depositado muchas esperanzas en las que hoy son las nuevas autoridades del Estado.

En materia del derecho humano a un medio ambiente sano, la tarea es ardua y va a requerir de mucha voluntad política y una férrea decisión para lograr que realmente sean mitigados los impactos ambientales provenientes de actividades productivas, que sean respetados los derechos de las poblaciones más vulnerables y que se tracen las estrategias para restablecer el equilibrio ambiental.

Asimismo, es importante resaltar que el conflicto rural que hoy se presenta va más allá de aquel que fue una constante en los 90 e inicios del presente siglo, pues ya no sólo son reclamos por el derecho de acceso a la tierra y por una justa distribución de los recursos productivos, sino que también se exige el derecho a un ambiente saludable, a que se respeten las normativas ambientales vigentes.

Es una realidad que muchos agricultores mecanizados se niegan a cumplir con las barreras vivas en torno a caminos vecinales, con las franjas de seguridad en torno a lugares de afluencia masiva de personas, a dejar el 25% de la cobertura boscosa original en propiedades de 20 ha o más, a respetar la velocidad del viento al momento de pulverizar, entre otros preceptos ambientales vigentes. Esta situación debe ser atendida por los entes constituidos para el efecto, pero los mismos no tienen capacidad para dar cobertura en todo el país. Así, el Ministerio Público, en base a los artículos 198 al 203 del Código Penal debe actuar de oficio ante la verificación de irregularidades. Ante la falta de presencia o inacción del Estado, ya sea por incapacidad presupuestaria o por desidia, muchas organizaciones campesinas en la lucha por sus legítimas reivindicaciones enfrentan el menoscabo constante de sus derechos.

Recomendaciones

- Crear un ordenamiento territorial y catastral a los efectos de parar la desigual distribución de la tierra y por ende de las riquezas. Esto servirá para redistribuir los excedentes fiscales y las tierras mal habidas.
- Desarrollar la zonificación productiva como parte del ordenamiento territorial, de manera, entre otras cosas, a resguardar la producción de alimentos de los sistemas agroexportadores.
- Invertir en la fiscalización del cumplimiento de leyes ambientales, la cual hasta hoy ha sido hecha en forma insuficiente e ineficiente.
- Monitorear que las empresas agropecuarias cumplan con lo establecido en las normativas ambientales.
- Promulgar una ley que prohíba las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques en la Región Occidental del país.
- Revocar la licencia ambiental de Puerto Unión y de todos los Puertos ubicados aguas arriba de la toma de agua de ESSAP, tanto en Asunción como en el Departamento Central.
- Actuar de oficio para investigar los hechos punibles contra el ambiente, ocasionados por la deforestación y el uso de agrotóxicos.
- Conformar una mesa de diálogo para que entre todos los sectores se pueda resolver el problema de la estructura inequitativa de distribución de la tierra en el Paraguay y la acelerada degradación ambiental, buscando un modelo de desarrollo rural sustentable, respetuoso de los derechos y sabiduría de los pueblos indígenas.

Bibliografía

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2007) *Observaciones finales al informe de Paraguay* Catalogado como: E/C.12/PRY/CO/3 del 22 de noviembre de 2007.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos – DGEEC (2008) **Encuesta de hogares indígenas – EHI 2008.** Fernando de la Mora: DGEEC.

EL LABERINTO DE LA JUSTICIA TRAS LAS PUERTAS CERRADAS

El caso del Ycuá Bolaños

Ade Galeano*
Asociación de ONGs del Paraguay - Pojoaju

A más de cuatro años de la tragedia del incendio del ex Supermercado Ycuá Bolaños, que segó la vida de 356 personas, dejó 206 huérfanos y 8 desaparecidos, la impunidad se divisa en el horizonte de manos de un Estado que no supo asumir responsabilidades propias ni enjuiciar las de particulares ante los tribunales.

* Agradecimiento a Andrés Ramírez por la redacción, aportes y asesoría jurídica a este artículo.

> "Para aquel que ve una espada desenvainada sobre su impía cabeza, los festines de Sicilia, con su refinamiento, no tendrán dulce sabor, y el canto de los pájaros, y los acordes de la cítara, no le devolverán el sueño, el dulce sueño que no desdeña las humildes viviendas de los campesinos ni una umbrosa ribera ni en las ramas de Tempe acariciada por los céfiros" (Horacio, Odas III, 1, La Leyenda de Damocles).

INTRODUCCIÓN

La impunidad es lamentablemente una palabra todavía común en el Paraguay, que define el desamparo judicial para diversos sectores sociales, desde las víctimas de la dictadura stronista hasta organizaciones sociales, campesinado y pueblos indígenas. Muestra de esta situación es que nuestro país haya sido condenado en seis oportunidades por la Corte interamericana de derechos humanos (Corte IDH)[1], en demandas que han sido promovidas teniendo por común denominador la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), esto es, por falencias del Estado en proveer reparación a las víctimas mediante los mecanismos judiciales nacionales.

Ubicándonos en este contexto debemos recordar que nuestro país conoció otras tragedias con antelación al incendio del supermercado Ycua Bolaños que, sin pretender parangonar el horror de esta, han sido una fuerte insinuación de algunas aristas que hoy parecieran reafirmarse, entre ellas la del trillado camino a la justicia.

Hablamos en primer término del caso del incendio ocurrido el 7 de setiembre de 1989 en el frigorífico San Antonio, ubicado en la localidad homónima del departamento Central. La planta carecía de salidas de emergencia y fallecieron diez obreros, la mayoría de ellos, asfixiados. En octubre de 2000, el juez en lo Civil y Comercial del segundo turno de la Capital, Silvino Delvalle, condenó a los empresarios del frigorífico a pagar una indemnización de 60 millones de guaraníes, más el 3% de interés mensual a contabilizar desde el día de la tragedia. La resolución de Delvalle fue apelada por los abogados de los propietarios y tuvieron que pasar dieciséis años de tramitación judicial, para que finalmente la Corte Suprema de Justicia (CSJ) ratificara la obligación de los propietarios del frigorífico de indemnizar.

1 Todas las sentencias pueden ser revisadas en la página de la Corte IDH (www.corteidh.or.cr).

Pese al tiempo transcurrido, nuevamente en el presente año la prensa se hacía eco de una presunta maniobra dilatoria para evitar el pago de dicha indemnización, efectivizada a través de una solicitud que los directivos de la firma dirigieron al Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) para certificar el cierre del establecimiento[2].

Por otro lado, el 7 de julio de 2003, se produjo en la capital un grave incendio en los depósitos de la Oficina fiscalizadora de algodón y tabaco (OFAT), dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Las autoridades del ministerio declararon que en el depósito incendiado se encontraban 30.000 litros de agroquímicos líquidos y 7000 kilos en polvo. Para el 11 de julio –tres días después del incendio- 667 pobladores de la zona ya habían sido atendidos en varios hospitales públicos de Asunción, gravemente afectados por los químicos esparcidos, hecho que fue informado por José Antonio Mayans, ministro de Salud Pública y Bienestar Social en ese entonces.

En materia de medidas administrativas para la reparación del daño causado en este caso, las autoridades del Ministerio de Salud Publica y Bienestar Social (MSPBS), del MAG, de la Municipalidad de Asunción y de la Secretaria del Ambiente (SEAM), poco y nada realizaron en beneficio de la población afectada por el incendio, que, como dijéramos, presentaron graves síntomas de intoxicación desde un primer momento. En el ámbito de la justicia penal, la investigación que el fiscal Isacio Cuevas abrió para esclarecer los hechos del incendio e individualizar a los responsables, terminó sin que una sola persona fuera imputada[3].

Dicho esto, bajo los signos de una justicia que lejos de mostrarse pronta y efectiva ha lucido siempre proclive a la impunidad, el caso de las víctimas del ex Ycuá Bolaños nos confronta hoy con una administración de justicia que, como servicio público, ha sido no solo dramáticamente ineficiente para resarcir a las víctimas en lo civil, sino como una novela de Kafka, a lo largo de la investigación penal, que sin dudas por su complejidad y magnitud desbordaba en todo sentido a la miserrima representación fiscal en la causa. Adicionalmente, la actuación jurisdiccional puso de manifiesto la falta de independencia de la ma-

2 Ver Diario Abc Color, Sección Locales, miércoles, 06 de Agosto de 2008 (Edición Digital http://www.abc.com.py/2008-08-06/articulos/438959/siniestrado-frigorifico-san-antonio-anuncia-el-cierre-de-sus-actividades)

3 Este caso fue relevado por la entonces Relatora especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícito de productos y desechos tóxicos y peligrosos, Fatma Zohra Ouhachi-Vesely, en su visita a Latinoamérica, que incluyó Paraguay (1998). Disponible en línea en: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/100/66/PDF/G9910066.pdf?OpenElement

gistratura ante presiones externas y la incapacidad de ser directora del proceso judicial –por ausencia de coertio y executio[4]-, ora como jueces de garantías, ora como jueces de sentencia, permitiendo tal descalabro procesal que finalmente hoy, todo el procedimiento seguido a partir del 1 de agosto de 2004 ha sido anulado, precisamente bajo la alegada violación de normas y principios procesales de orden público por parte de quienes, fiscales y jueces, deberían haber garantizado a víctimas y familiares de la tragedia una justicia recta y eficaz.

Hechas las precisiones que anteceden, el presente artículo se propone examinar el estado actual del caso ante la justicia penal así como las razones que llevaron al actual laberinto judicial abierto, como caja de pandora, tras las puertas cerradas del Ycuá Bolaños.

LOS PROLEGÓMENOS DE UN ESCABROSO SENDERO

Como se expusiera en detalle en informes anteriores de la Codehupy (Galeano y Ramírez, 2004; Galeano, 2007), el 1 de agosto de 2004, a partir de las 09:30 aproximadamente, comenzó a arder en llamas el local del entonces Supermercado Ycuá Bolaños V Botánico, ubicado sobre las avenidas José Gervasio Artigas y Santísima Trinidad, de Asunción. Las causas del origen del fuego se detallan en el informe del estudio realizado por los agentes extranjeros especializados de la ATF (Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego), dependiente del Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos de América, designados por el Ministerio Público[5] para el efecto, en compañía de profesionales al servicio de la Policía Nacional, de los Bomberos Voluntarios del Paraguay y de la Policía de la Provincia de Formosa, República Argentina.

4 La ciencia del derecho reconoce como elementos de la jurisdicción la notio, vocatio, iudicium, imperium o coercio y executio. La notio es la facultad de conocer del asunto o materia que presupone un proceso judicial. La vocatio es el llamado para que las partes acudan al proceso a ejercer su defensa y realizar las notificaciones propias a esos fines. El iudicium es la decisión o fallo que pone fin al litigio o causa. Finalmente el imperium o coertio es la potestad de usar la fuerza pública para hacer efectivas las decisiones y la executio es la facultad de ejecutar sus fallos.

5 Se realizó una síntesis de los hechos relatados en la sentencia definitiva de la causa: "Juan Pio Helvidio Paiva Escobar y otros S/ Homicidio Doloso y Lesión Grave", "Humberto Casaccia Romagni y Otros S/ Hecho Punible C/ La Seguridad De Las Personas Frente a Riesgos Colectivos (Exposición De Personas A Lugares De Trabajo Peligrosos)" 01 05 02 0000 2004 0008518.

En el incendio perdieron la vida trescientas veintisiete personas y resultaron heridas más de cien. Declaraciones testimoniales de varias víctimas indican que los dueños cerraron las vías de acceso y la salida del local siniestrado, imposibilitando y dificultando la huída desesperada de niños, niñas, jóvenes, adultos y adultas, que se encontraban en el interior del supermercado. De acuerdo a los certificados de defunción, más de treinta fallecieron por "asfixia por inhalación de monóxido de carbono", "calcinación", "quemaduras de segundo y tercer grado" e "intoxicación por monóxido de carbono". La tragedia dejó también a su paso doce féretros con cadáveres no reconocidos y varios fragmentos distribuidos en treinta y seis urnas.

En lo que respecta a los heridos graves, el Ministerio Público acercó a tribunales informes emanados del centro de Emergencias Medicas, de los sanatorios privados Migone Battilana y Español, del Instituto de Previsión Social, del hospital general de barrio Obrero, del sanatorio Juan Max Boettner, del Instituto Privado del Niño y de la clínica Santa Bárbara, entre otros tantos, los cuales identifican a sus pacientes y detallan pormenorizadamente las lesiones sufridas por cada uno de ellos, como así también la gravedad de las mismas. Persiste un número importante de lesiones que continúan hasta hoy poniendo a las víctimas en peligro de muerte: sobrevinieron mutilaciones, desfiguraciones y la reducción de capacidades considerable por largo tiempo para el uso de sus cuerpos y de sus sentidos, de cohabitación o de reproducción, de sus fuerzas psíquicas o intelectuales, o de sus capacidades laborales.

Ante estos hechos, el mismo día del incendio se iniciaron los procesos de investigación sobre las posibles causas y sus responsables. Desde la Fiscalía General del Estado se ordenó que el caso Ycuá Bolaños fuera dividido en cuatro investigaciones compartimentadas de modo estanco, con el argumento de que "el caso se presentaba sin precedentes y muy complejo". Así, una causa fue abierta contra los dueños, accionistas y agentes de seguridad que ordenaron y ejecutaron la orden del cierre de puertas respectivamente; otra se propuso investigar al arquitecto y constructor Bernardo Ismachowiez; una tercera apuntó a las autoridades de la Municipalidad de Asunción (los ex intendentes Martín Burt y Enrique Riera), y la cuarta, se dirigió a dirimir la responsabilidad de funcionarios subalternos de la Municipalidad.

Sin dudas, como dijéramos en la introducción, la causa Ycuá Bolaños por sus características se presentaba sin precedentes y muy compleja, al comportar múltiples y graves violaciones a derechos fundamenta-

les. Pero precisamente por ello, una adecuada investigación desde una perspectiva de derechos humanos requería de hipótesis de investigación penal, dirigidas no a desmembrar el universo de presuntos hechos y autores, sino por el contrario, a leerlos en clave de poder organizado, visible o soterrado, cuyo ejercicio presupuso la vulneración de la dignidad humana, pues, hechos punibles como los registrados:

> "[…] no pueden aprehenderse adecuadamente con los solos baremos del delito individual, de donde se deduce que las figuras jurídicas de autoría, inducción y complicidad, que están concebidas a la medida de los hechos individuales, no pueden dar debida cuenta de tales sucesos colectivos, contemplados como fenómeno global […]" (Roxin, 1998, 268).

Al escindirse el hecho criminal en esferas de autoría cuádruples e inconexas, parte de la impunidad ya venía sembrada por la propia decisión del Ministerio Público, sobre todo al seccionar las responsabilidades públicas de las privadas que, como corolario, terminaron invirtiendo en la visión ciudadana los rasgos propios de cada sujeto en la actuación presuntamente criminal. Conductas y obligaciones de carácter privado terminaron siendo consideradas de carácter público y, viceversa, las actuaciones de los agentes estatales - intendentes y funcionarios municipales -, acabaron siendo enajenadas de la órbita del poder público y de las inherentes responsabilidades del cargo, que los colocaba bajo el deber de garantes primigenios de los derechos ciudadanos vulnerados en el incendio.

Dicho espejismo jurídico nubló toda posibilidad de tratar unitariamente el caso del Ycuá Bolaños, como debería haber sido en este y otros crímenes similares que arrojan víctimas colectivas. Debido a su naturaleza, y características, de violaciones a los derechos humanos, enseñan desde hace ya tiempo que no son por lo habitual crímenes cometidos solo por personas individuales, aisladas. En su comisión, el Estado es partícipe necesario en virtud de una relación funcional, establecida a través de la tolerancia -por actos u omisiones del poder público- de actuaciones ilícitas de los particulares, los que previsiblemente ponen en riesgo la vida e integridad física *erga omnes* de las personas. Con solo una mirada *a priori* de los sucesos del Ycuá Bolaños era ya posible comprender que, aun habiendo ocurrido en instalaciones de dominio privado, el supermercado constituía un espacio público de uso colectivo que debía resguardarse, para prevenir precisamente lesiones a derechos tanto subjetivos como difusos de sus usuarios y usuarias.

> "Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo" (art. 38, Constitución Nacional).

Cuando hablamos de usuarios y usuarias nos referimos a la ciudadanía, cuyos intereses por mandato constitucional priman sobre cualquier otro de carácter individual, como el lucro, e incluso sobre los de la administración central y la municipal.

Con el Ycuá Bolaños, cabe insistir, el país no se encontró frente a una fatalidad o a un infortunio de los que a cada tanto asolan en su historia. Lo sucedido fue el resultado de un modo de organización y actuación empresarial en espacios colectivos de interés público que, por normas legislativas y municipales en ese entonces y hasta hoy, solo podían operar interactuando administrativamente con agencias estatales. Por ello, por su genealogía jurídica, el desafío para la justicia respecto a la tragedia constituía en sentenciar:

- acerca de la inobservancia de conductas jurídicamente exigidas a los responsables, privados y estatales, para el funcionamiento del local siniestrado y el resultado fatal producido; y
- respecto de si, en su conjunto, tales inobservancias eran penalmente reprochables y sancionables en concurso.

Lamentablemente la justicia paraguaya no operó en esta lógica y la consecuencia fue que, sobreseído el proceso contra las autoridades municipales[6], ya no había posibilidades de justicia en el sentido más lato del *sum quique tribuere* latino -dar a cada uno lo suyo- en esta tragedia. A partir de entonces, un litigio que comportaba dirimir trascendentales responsabilidades del sector público fue definitivamente privatizado y se dirigió apenas a la punición de los responsables particulares. Esto no es una cuestión menor en una sociedad en que por lo general el Estado se encuentra ausente -inexigible- y sectores fundamentales de la economía se presentan carentes de control generando tragedias como la que tratamos, o resultados sumamente adversos para el bienestar social.

A su vez, puesto que todo el peso de la tragedia en el extremo de la balanza correspondiente a los particulares imputados, quedó libre el

6 Diario Abc Color, Asunción 14 de febrero de 2006. "Fiscal ratifica que Enrique Riera y Martín Burt deben quedar impunes" en http://www.abc.com.py/2006-02-14/articulos/234228/fiscal-ratifica-que-enrique-riera-y-martin-burt-deben-quedar-impunes

camino para que el Ministerio Público recurriera al axioma neo punitivista consolidado bajo la administración del ex fiscal general Oscar Latorre: no importa condenar sin pruebas, lo importante es condenar, y condenar a pena máxima, incluso si es inconstitucional, como sucede con la aplicación exorbitante de medidas de seguridad como condena adicional sobre ciertos imputados regidos por el derecho penal del enemigo.

La administración de justicia mostraba así, su rostro más sombrío, el asociado al terrorismo de Estado, el que sirviera a gobiernos de turno durante la transición democrática, para criminalizar las reivindicaciones populares, como las campesinas, obreras e indígenas. Esta fue la receta de populismo neroniano e impunidad aplicada desde el poder hacia las víctimas del siniestro como respuesta a sus reclamos de justicia. Pero la receta no funcionó, porque ninguna receta de punir por punir es justa ni se sostiene por mucho tiempo; pero también porque, en su desarrollo, su aplicación era antitética con los privilegios que está llamado a defender el neo punitivismo: esta vez la espada de Damocles caía sobre un representante del sector empresarial pre moderno. De este modo, el discurso tenía que ser restablecido y lo fue de la mano de un tribunal de alzada, que supo mezclar con laboriosidad la tarea de apuntalamiento de las bases del desigual orden social en que nos hallamos.

Se presenta a continuación la crónica de lo que aconteció en los tribunales hasta la actualidad, lo que ilustra la protección de un sector político empresarial del país, cuyos privilegios se advierten más importantes que la vida de la gente común, como la que un día fue de compras al Ycuá Bolaños.

EL VIA CRUCIS JUDICIAL

En la causa contra los dueños del Ycuá Bolaños, Juan Pío Paiva y Víctor Daniel Paiva, y los y las accionistas, así como contra los guardias de seguridad que efectivizaron la orden del cierre de las puertas, todos fueron imputados por el Ministerio Público por los hechos de homicidio doloso en grado de tentativa, exposición de personas a lugares peligrosos y omisión de auxilio. Durante dieciocho meses consecutivos el tribunal de sentencia no pudo conformarse; cerca de 150 jueces optaron por declararse no competentes.

El 5 de diciembre de 2006, los integrantes del tribunal de sentencia Elio Ovelar, Manuel Aguirre y María Doddy Báez alegaron que no se pudo probar que el cierre de las puertas hubiese sido ordenado por los dueños del supermercado y, en su opinión, los imputados deberían cumplir solo 5 años de cárcel. Las agrupaciones de víctimas, acompañadas por movimientos y organizaciones sociales, estaban presentes en aquella instancia y ante tal argumentación interrumpieron la lectura de la sentencia, ocuparon las calles y dieron cuenta de su repudio. La manifestación, fuertemente reprimida con gases, carros hidrantes y policías armados, culminó con varias personas heridas y otras tantas detenidas.

Días después, el 11 de diciembre de 2006, los jueces Tomás D. Cárdenas, José A. Fernández y Gustavo Campos G., integrantes de la primera sala del Tribunal de Apelación en lo Penal, resolvieron apartar a los jueces Elio Ovelar y Manuel Aguirre. Esta resolución fue impugnada posteriormente. Semanas después, por Auto Interlocutorio Nº 19 del 6 de febrero de 2007, de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia integrada por Alicia Pucheta de Correa, Sindulfo Blanco y Wildo Rienzi, se resolvió el rechazo de lo resuelto en apelación. Se dispuso el envío de los autos a la presidenta del Tribunal de Sentencia, María Doddy Báez, para que los remitiera a la Oficina de Distribución de Causas Penales, a los efectos de integrar un nuevo Tribunal de Sentencia, a resultas de las acciones de inconstitucionalidad instauradas por las defensas técnicas en esos mismos autos. Prácticamente un año después, el resultado fue el rechazo *in limine* de todas ellas, por Autos Interlocutorios N° 37, 38 y 39 del 12 de febrero de 2007.

Con posterioridad, luego de una serie de inhibiciones y recusaciones, quedó integrado el nuevo Tribunal de Sentencia juzgador de la causa. Este órgano resolvió que el país estaba en presencia de un nuevo juicio que se reiniciaba con todas las formalidades establecidas en los Artículos 365 y 382 del Código Procesal Penal. Una de las querellas en tal oportunidad señaló que:

> "[…] en ese contexto, es menester recordar que los miembros del Tribunal de Alzada excluyeron todo el procedimiento llevado a cabo por sus pares y por la Excma. Corte Suprema de Justicia que intervinieron en la causa desde el inicio de la misma, durante el planteamiento de los incidentes y las consecuencias del suceso del 5 de diciembre de 2006, así como el último juicio oral y público, que es el único válido para las partes, en razón de la solución jurídica que le dieron las autoridades jurisdiccionales…"[7].

7 Texto del recurso Extraordinario de Casacion presentado por los abogados Guido Croce Ortiz, Cerlis Cáceres Muzzachi y Rocío Umbert Colmán, abogados.

Excedida la razonabilidad de los plazos, a Juan Pío Paiva, Víctor Daniel Paiva y a Daniel Areco se les concedió la libertad ambulatoria alternativamente a la prisión en setiembre de 2007. Ya en el 2008, el 2 de febrero, el Tribunal de Sentencia del caso, integrado por los jueces Germán Torres, Blas Cabriza y Bibiana Benítez, dio a conocer la sentencia que condenó con un fallo unánime a los principales acusados de la tragedia: Juan Pío Paiva (12 años), Víctor Daniel Paiva (10 años) y Daniel Areco (5 años) por cometer homicidio en grado de dolo eventual y a Humberto Casaccia (2 años y medio) por perpetrar el delito de exposición de personas a lugares peligrosos. Asimismo, dispuso la absolución de Agustín Alfonso, Antolina Burgos de Casaccia y María Victoria Cáceres de Paiva, por no haberse demostrado su culpabilidad en los hechos acusados. En la sentencia se dispuso que los condenados seguirían libres hasta tanto se confirmara la sentencia.

El Tribunal de Sentencia cuestionó la tarea del fiscal interviniente, Edgar Sánchez, por la no inclusión de otros accionistas del supermercado y de funcionarios municipales. Estos últimos fueron señalados como los presuntos responsables de la habilitación del centro comercial sin que se hubiera contado con las condiciones de seguridad necesarias. Igualmente, se criticó la ausencia del arquitecto Bernardo Ismachowiez en el proceso.

En dicha oportunidad, el juez Germán Torres al iniciar la explicación de la sentencia citó todas las omisiones al cumplimiento de las ordenanzas municipales que reglamentan la instalación de negocios, construcción y dotación de medidas de seguridad para el mismo. Ese día las organizaciones de victimas hicieron una vigilia en el memorial del ex supermercado y se reunieron en la plaza Carlos Antonio López, frente al Palacio de Justicia. A la hora del inicio de la lectura de la sentencia desplegaron una bandera de cien metros sobre una de las calzadas de la avenida Carlos Antonio López, sobre la cual colocaron las fotos de las víctimas. Asimismo, ubicaron 400 sillas vacías simbolizando la espera de justicia.

El Tribunal de Sentencia desechó la calificación del delito como lesión grave por no haberse demostrado en juicio. El presidente, Germán Torres, dijo que la discusión sobre las puertas del negocio era totalmente anecdótica, ya que las mismas pudieron haber sido entornadas o no. Pero, lo que calificaron fue la conducta de los acusados quienes incumplieron con las disposiciones legales sobre la habilitación de comercios. "Juzgamos la conducta y no tenemos en cuenta los nombres ni apellidos de las personas" dijo, Germán Torres.

El 19 de febrero del 2008, un total de ocho abogados querellantes apelaron la sentencia condenatoria del caso Ycuá Bolaños dictada por el Tribunal de Sentencia. Los abogados que apelaron fueron Alejandro Nissen y Ricardo Lataza; Antonio Acuña Díaz; Carlos Lugo, Liz Ortiz y Edgar Vázquez; Darío Caballero y Félix Caballero; Julio César Alarcón; Antonio Yegros; Carlos Vera Gómez; Guido Croce, Rocío Umbert y Cerlis Cáceres. Igualmente las defensas de todos los condenados presentaron sus apelaciones pidiendo la absolución de sus clientes.

El fiscal de la causa, Edgar Sánchez, también apeló, pero solo en relación con las penas impuestas, no así por las absoluciones de Alfonso y de las esposas de Juan Pío y Casaccia.

El 1 de septiembre de 2008, exactamente 4 años y 1 mes después de acontecida la tragedia, el tribunal de apelación, integrado por los jueces Arnaldo Martínez Prieto, Miryam Peña y Vicente Cárdenas, dejó sin efecto la condena de 12 años de cárcel que había sido impuesta a Juan Pío Paiva, procediendo de igual modo con las que habían sido aplicadas a Víctor Paiva, de 10 años, al guardia del local Daniel Areco, de 5 años, y al accionista Humberto Casaccia, de 2 años y 6 meses.

Dicho tribunal argumentó que la decisión unánime se adoptó en base a lo siguiente:

- Que ya existía un fallo anterior, en virtud del cual los acusados ya habían sido juzgados, y no correspondía la carátula de "Homicidio Doloso" ni "Homicidio Culposo".
- Que, como particulares, no tenían la obligación de conocer el marco normativo de la construcción y de la prevención. Por tanto no tenían, a diferencia de un funcionario estatal, carácter de garantes.
- Que no se pudo comprobar el cierre de puertas.

Queda pendiente de resolución el recurso extraordinario de casación presentado por la fiscalía y los abogados de la querella ante la Sala Penal de la CSJ, contra dicha absolución.

En el caso del constructor del supermercado Ycuá Bolaños, Bernardo Ismachowiez, fue condenado a 2 años de prisión por incumplir las reglas de la construcción, que terminó en la tragedia del 1 de agosto de 2004. El juez Wilfrido Peralta votó por una pena de 4 años y 7 meses de prisión. Posteriormente, el tribunal de sentencia, con la mayoría conformada por los jueces Víctor Medina y María Luz Martínez, calificó el hecho punible de actividades peligrosas en la construcción, por el que estaba procesado Ismachowiez, como culposo; a diferencia de Wilfrido

Peralta, quien dijo que el dolo de este hecho era lo que correspondía.

Medina argumentó que el arquitecto incumplió con las reglas del cuidado técnico de la construcción y que con su proceder puso en riesgo la vida de las personas. En este sentido dijo que, según las pericias practicadas, Ismachowiez debió compartimentar el local del súper, para que en casos de incidentes, como el incendio que se produjo, no pudiera propagarse el fuego.

El tribunal también comprobó que el edificio carecía de salidas de emergencia o, en su caso, los accesos de entrada y salida eran insuficientes para evacuar a la cantidad de clientes que se encontraban en el lugar el día de la tragedia. Agregó que los portones de proveedores no pueden considerarse como salidas de emergencias porque los clientes desconocían su existencia.

No se pudo comprobar que la chimenea del patio de comidas haya tenido una desviación en forma de "S" acostada, donde supuestamente se inició el incendio.

Los jueces, asimismo, indicaron que no fue probada la relación contractual entre Ismachowiez y los responsables de la sociedad Ycuá Bolaños, ni el precio pactado para construir el edificio. También llamaron la atención al Ministerio Público y a las querellas adhesivas porque no solicitaron a los gremios de la construcción una pericia donde constaran las supuestas deficiencias para presentarlas en el juicio. Igualmente, explicaron que el uso de poliuretano que fue aplicado internamente a las chapas del techo no está prohibido. Cuestionaron al fiscal Olindo López, porque afirmó que el poliuretano era altamente inflamable pero a renglón seguido dijo que era un mal conductor del calor.

Medina, finalmente, manifestó que la tragedia del 1 de agosto de 2004 puede calificarse de accidental y previsible. Ismachowiez no irá a prisión sino hasta que la condena quede firme, según dispuso el tribunal. Wilfrido Peralta votó en disidencia y sostuvo que la conducta de Ismachowiez es dolosa. Argumentó que el procesado es un profesional de larga y reconocida trayectoria, además de ser catedrático, a quien no se le puede atribuir el desconocimiento de lo que estaba realizando. Agregó que no puede haber imprudencia porque no es un arquitecto improvisado. Argumentó que la pena que merece Ismachowiez es de 4 años y 7 meses de prisión.

FAMILIARES CONSTRUYENDO LA MEMORIA Y RESISTENCIA COLECTIVA

> "Un dique contra la impunidad está cuajando de forma inquebrantable. Por mucho que nos presionen, el olvido y la impunidad se han vuelto imposibles. No nos moverán. No nos callaremos. No aflojaremos. Nuestras víctimas merecen el honor de la justicia"[8].

Los familiares y víctimas de la tragedia vivieron un duelo colectivo y durante dos años, cada domingo a las 11:20 de la mañana, en el barrio de Trinidad, se encontraron y recordaron a cada una de las 400 víctimas, ofreciéndoles canciones, conversaciones, narraciones, en un intento por transmitir y recuperar esos proyectos de vida que habían sido tan brutalmente truncados. Durante cuatro años y tres meses, cada día 1, la comunidad que reclama justicia se concentra para recordar y exigir, sin tregua, sin interrupción.

La Coordinadora de organizaciones de víctimas del Ycuá Bolaños y las organizaciones fraternas han organizado y desplegado una "comunidad de vida" basada en el principio fundamental de que quien actúa éticamente debe producir, reproducir y desarrollar auto responsablemente la vida concreta de la persona humana. Las muestras de ello son más que elocuentes: charlas, talleres en escuelas y organizaciones del barrio, trabajo comunitario, atención psicológica a familiares, documentales y diversas formas de expresión artística que les han permitido de alguna forma canalizar, transmitir y socializar el dolor, la resistencia y el ejercicio de ciudadanía.

A lo largo de estos años los principales líderes han soportado hostigamientos y constantes amenazas, como el caso de Liz Torres, actual ministra titular de la Secretaría de la Niñez y de la Adolescencia. Este año, luego de conocerse la anulación de la sentencia Berzabé Mesa y su hijo Arturo Brizuela fueron brutalmente golpeados y detenidos por la policía frente al Palacio de Justicia.

Por otra parte, una de las reiteradas denuncias realizadas por la Coordinadora de víctimas del Ycua Bolaños ha sido la venta irregular de los bienes de Juan Pio Paiva, supuestamente embargados. En una carta remitida al presidente de la CSJ, la Coordinadora de organizaciones víctimas expresan:

8 José Luis Caravias; Frutos de la tragedia del Ykua, 2005.

> "[…] la absoluta imposibilidad de que las verdaderas víctimas de los sucesos del 1 de agosto, siquiera en parte, hayan sido los reales beneficiarios de la venta realizada. Desconocemos absolutamente el destino real que se ha dado al citado monto, el cual corresponde a la masa, podríamos decir de acreedores, quienes son las víctimas del 1 de agosto del 2004. Por tanto en el carácter de víctimas y familiares de los afectados por los sucesos del 1 de agosto consideramos tener derecho a exigir de esa excelentísima Corte en la persona de su presidente, se sirva aclarar suficientemente el destino que se dio a la suma antes referida, y a tal efecto arbitre los medios a fin de que las víctimas y familiares de las mismas sean acabadamente informadas tal como corresponde del destino que se dio a la suma de dinero obtenido de la venta de las propiedades de los accionistas del Ycuá Bolaños tal y como corresponde".

La directora general de los Registros Públicos, Lourdes González dio a conocer datos y documentos sobre resoluciones de magistrados en el fuero civil y comercial, donde se destaca que los mismos habrían sido falsificados para lograr levantar las medidas cautelares sobre inmuebles de Juan Pío Paiva Escobar. Los supuestos falsificadores serían los abogados HDEC, BEI y DV. René Fernández, fiscal de Delitos Económicos, será la persona encargada de investigar los destinos de los 900 mil dólares denunciados como desaparecidos de la venta de inmuebles de Juan Pío Paiva.

Conclusiones

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

Las autoridades paraguayas tienen responsabilidades que deben ser asumidas, conforme la Constitución Nacional, la CADH y varios otros tratados internacionales de derechos humanos, que 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.

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 las 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 la Corte interamericanas de derechos humanos, de cara a la *restitutio in integrum*.

Para las organizaciones de familiares y víctimas, luego de tantas muestras de resistencia, dignidad, reclamos de justicia y no impunidad, el hecho de que el sistema judicial no haya logrado encontrar "evidencias suficientes" para atribuir las responsabilidades de la tragedia, lo muestra parte de una misma institucionalidad estatal que tampoco garantizó la seguridad y la vida de cuatrocientas personas. El día del sobreseimiento de la causa en segunda instancia, los familiares de las víctimas, sobrevivientes, organizaciones sociales y personas que han acompañado el proceso en búsqueda de justicia, recibieron la noticia entre sentimientos de impotencia, incredulidad e indignación. Más allá de las opiniones jurídicas que afirman que el fallo "se apega a derecho", las posibilidades de hacer justicia e iniciar los procesos de reparación integral se desvanecieron. Tampoco ha habido avances importantes en cuanto a leyes de reparación a las víctimas de la tragedia en el legislativo.

Al conocerse esta sentencia, *Pojoaju* - Asociación de ONGs del Paraguay manifestó:

> "[…] su profundo rechazo a la sentencia emitida por la Cámara de Apelaciones anulando la sentencia y el juicio del caso Ycuá Bolaños, que también sobresee a los accionistas de la empresa. Esta decisión jurídica una vez más niega la única posibilidad de resarcir a las víctimas del Ycuá Bolaños haciendo justicia. A su vez deja impune el crimen que dejó sin vida a más de 400 personas y destrozó a miles de familias paraguayas".

Pojoaju ha sostenido que:

> "[…] una vez más el Poder Judicial ha demostrado su ineficiencia e ineficacia emitiendo un fallo parcial que defiende intereses meramente económicos y políticos, promoviendo el descrédito ciudadano".

Así mismo fue repudiada:

> "[…] la actitud violenta de los policías hacia las víctimas que se han acercado hasta el Poder Judicial a exigir lo que por derecho les corresponde: Justicia. Efectivos de las fuerzas policiales han actuado con saña en contra de las víctimas, violando el derecho a la libertad de reunión y manifestación".

Del presente caso queda también pendiente una de las mayores preocupaciones a lo largo de estos cuatro años, el que no se haya registrado cambio alguno en materia de seguridad. Como ejemplo puede mencionarse que sólo en Asunción hay 90.000 construcciones y 9.000 edificios aproximadamente, respecto de los cuales David Rojas, de la Inspectoría General de la Municipalidad de Asunción, explicó que en su mayoría no son verificados por la comuna. Añadió que este es un problema que se arrastra de varias administraciones. "Para hacer todas las inspecciones necesitamos 200 funcionarios y no hay muchos profesionales disponibles", indicó[9].

9 Diario Abc Color, Asunción 2 de noviembre de 2007

Recomendaciones

Mientras se espera que este caso no quede en la absoluta impunidad urgen ahora las siguientes recomendaciones.

- Se deben priorizar los análisis antropológicos forenses de las ocho personas que continúan desaparecidas.
- La Municipalidad de Asunción y las de otros municipios deben informar de las medidas tomadas y 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 Pública y Bienestar Social debe brindar asistencia a los heridos que actualmente necesitan tratamiento. Además conformar una red de asistencia psicológica a los sobrevivientes.
- Revisar la legislación de fondo y los procedimientos penales de manera a hacer propuestas para que muertes, desapariciones y lesiones masivas no queden impunes y sin reparación.
- Analizar la posibilidad de contar con un mecanismo estatal no judicial de reparación a las víctimas de este caso.

Bibliografía

Galeano, Ade y Ramírez, Andrés (2004) *Más allá de la tragedia, ¿dónde está la responsabilidad?* en: Codehupy (2004) **Derechos humanos en Paraguay 2004**. Asunción: Codehupy. Pp. 501-510.

Galeano, Ade (2007) *Ycuá Bolaños, la herida que no cierra* en: Codehupy (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy. Pp. 40-51.

Roxin, Claus (1998) **Autoría y dominio del hecho en derecho penal**. Madrid: Marcial Pons.

ARBITRARIEDADES PERSISTENTES Y DESAFÍOS

El derecho a la paz y el desarme

María Elena Meza Barboza
Movimiento objeción de conciencia - Paraguay (MOC – Py)*

Vidal Acevedo
Servicio paz y justicia - Paraguay (Serpaj-Py)

Las Fuerzas Armadas se encuentran en una etapa crucial de su historia con el nuevo gobierno, a fin de corregir viejos vicios, alejarse totalmente de estructuras partidarias, acabar con la corrupción e impunidad dentro de sus filas y ser obedientes al poder civil.

* Integrantes del Movimiento de objeción de conciencia (MOC) aportaron a la elaboración de este artículo.

INTRODUCCIÓN

El derecho a la paz y al desarme se inscribe dentro del conjunto de los derechos humanos de solidaridad. Los mismos han tenido un importante avance en términos normativos internacionales; han aportado a la construcción de una cultura de paz, que coadyuva al establecimiento de relaciones internacionales más respetuosas de las soberanías, y han respaldado a los estados en la deconstrucción de estructuras que atentan contra sus propias poblaciones.

En nuestro país, la Constitución Nacional (CN) de 1992 ha incorporado figuras jurídicas de derechos fundamentales que conforman el entramado jurídico de este derecho de solidaridad. Así, el artículo 144 de la Carta Magna señala que el Estado paraguayo renuncia a la guerra de agresión, pero consolida la hipótesis de legítima defensa, dejando la interpretación de esta última a las autoridades legislativas, quienes deberán tener presentes los recursos con los que cuenta el Estado y fundamentalmente la construcción jurídico política del mismo, establecida en el citado cuerpo legal, que consagra la dignidad humana como fin y medio del Estado Social de Derecho.

De manera a fortalecer el carácter de la renuncia a la guerra, la CN establece en el artículo 145 principios claros sobre las relaciones internacionales, admitiendo, entre otros:

> "un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia".

El artículo 129, párrafo quinto, refiere a la objeción de conciencia al servicio militar como parte de este derecho, ya que dada la interdependencia entre los derechos humanos, y aun cuando la figura de la objeción de conciencia figura en otro capítulo, también integra el corpus que consolida el derecho a la paz y al desarme.

A escala internacional, las Naciones Unidas han adoptado la Declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz, en cuyo texto se establece el derecho de la humanidad a la paz, a una vida sin guerras, que constituyen en el plano internacional el 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 ser humano proclamados por las Naciones Unidas[1].

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 noviembre de 1984.

Tanto el espíritu de nuestra Carta Magna como el de la declaración de las Naciones Unidas, señalan que las guerras o agresiones entre Estados no atentan solo contra los derechos de las personas que viven actualmente, sino también contra las generaciones futuras, privándolas ya de una mejor calidad de vida.

El Derecho internacional de los Derechos humanos fue incorporando en sus instrumentos el Derecho a la paz y al desarme, como un medio de supresión de todo peligro tanto para las generaciones actuales como venideras, considerando a las guerras como forma de amenaza extrema.

A pesar de que constitucionalmente Paraguay ha optado por la conservación de la paz y ha renunciado a la guerra, todavía mantiene unas Fuerzas Armadas sustentadas en el principio de legítima defensa (CN art. 173), cuya misión es custodiar la integridad territorial y defender a las autoridades legítimamente constituidas. El funcionamiento interno de las Fuerzas Armadas se encuentra regido por varias legislaciones, entre las que podemos citar la Ley 216/93 de organización general de las Fuerzas Armadas de la Nación, la Ley 1115/97 del Estatuto del personal militar y el Decreto 21839/98 que lo reglamenta, entre otros.

Para este capítulo, se tendrán en cuenta los instrumentos internacionales ratificados por Paraguay y que, de acuerdo con el artículo 137 de la CN, forman parte del derecho positivo del país, y preceden a las leyes dictadas por el Congreso Nacional, en concordancia con el artículo 141 de la CN.

LAS FUERZAS ARMADAS

Tropas a Haití

Desde el 1 de junio del 2004 fue constituida la Misión de Naciones Unidas para la estabilización de Haití (Minustah, por su sigla en inglés), de la cual nuestro país participa colaborando con el envío de tropas paraguayas, en su carácter de miembro de la comunidad internacional, conjuntamente con otras tropas de países del Mercosur[2].

2 Resolución 1542(2004) del Consejo de Seguridad de la ONU. Disponible en: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/333/01/PDF/N0433301.pdf?OpenElement, visitado el 10 de noviembre de 2008.

Esta Misión fue constituida luego de una invasión realizada por los gobiernos de los Estados Unidos, Canadá y Francia, bajo la teoría de los "estados fallidos" (o inefectivos) o failed states, que derrocó al gobierno constitucional de Jean-Bertrand Aristide. Luego de este derrocamiento militar internacional, considerado ilegal, Naciones Unidas intervino con la Minustah.

El pueblo haitiano considera la Minustah como una invasión y violación de normas internacionales que establecen el respeto a la autodeterminación de los pueblos, a la no intervención en asuntos internos, así como a la ya mencionada Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los pueblos a la paz[3].

A pesar de constituir una clara violación de la legalidad internacional y los Derechos humanos, nuestro país sigue enviando efectivos militares. El tercer contingente partió el 29 de noviembre de 2007, en el mismo vuelo en el que llegaron sus camaradas (segundo pelotón paraguayo, que estuvo seis meses en Haití) El tercer pelotón lo integran 31 hombres. César Aguirre Andino, teniente 1°, destacó que con experiencias como estas uno aprende a "valorar la familia".

"Estuvimos allí para mantener la paz al servicio de la ONU"[4].

Es importante insistir en la necesidad de que el Paraguay deje de enviar efectivos militares a la Minustah y retire inmediatamente sus tropas del territorio de Haití, para no seguir colaborando con esta acción ilegal y violatoria de los derechos humanos, y que proponga en las Naciones Unidas una salida diferente, una cooperación alternativa no violenta, fuera del campo militar. Nuestro compromiso como país debe ser solidario, de fraternidad y respeto a la vida.

Nuevas miradas al rol de las Fuerzas Armadas

La clara delimitación existente entre defensa y seguridad, en términos de la política de seguridad pública y de los roles legales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional establecidos en la Constitución, ha ido desapareciendo paulatinamente hasta llegar a ser muy difusa.

En los últimos años las Fuerzas Armadas han vuelto a asumir un

3 Informe final de la Misión Internacional de Investigación y Solidaridad con Haití. "Haití Soberanía y Dignidad". Prólogo p.11, 12 y 13. Ocupación militar pág. 25.

4 Diario Abc Color, Asunción, 30 de noviembre de 2007, pág. 69.

rol de control a la seguridad interna del Estado paraguayo, cumpliendo funciones policiales - no establecidas sino en carácter excepcional y de manera limitada- que representan un serio riesgo a la democracia y trasladan a ciudadanas y ciudadanos a épocas oscuras de nuestra historia, como la reciente dictadura militar.

De la misma manera en que fue adquiriendo roles policiales, la milicia nacional ha ido desarrollando funciones concernientes a ministerios sociales, en temporadas en que se manifiestan crisis, a las cuales no se puede responder debido a la ausencia de políticas públicas y a la ausencia de prioridades a la hora de asignar recursos.

Así se ha visto la intervención de efectivos militares ante la posibilidad de un fuerte rebrote del dengue en el país, realizando trabajos preventivos para eliminar los criaderos del vector[5], rol que no les corresponde, pero que les posibilita mantenerse en la esfera pública ante la ciudadanía y justificar un nuevo rol y, por sobre todo, seguir garantizándose un elevado presupuesto, que no conlleva ningún análisis de costo – beneficio para la población nacional.

Esta necesidad de justificación y desinterés real en la tarea se observa en el caso de Oscar David Llano, sargento ayudante, quien desempeñaba labores en una de las cuadrillas de lucha contra el dengue. El mismo falleció el 23 de octubre de 2007 a causa de la enfermedad y, según manifestó la familia, por desidia y desinterés de las autoridades militares.

Los familiares de Oscar David Llano denunciaron el abandono en que lo dejaron las autoridades militares en el nosocomio militar, primero siendo víctima de un diagnóstico erróneo y, segundo, trasladando a sus familiares el cuidado y los costos de la enfermedad. Pese al seguro médico y a que la ley garantiza la atención integral para los efectivos militares, los gastos sanatoriales (más de cuatro millones de guaraníes) fueron con cargo a la familia, además de las deudas por medicamentos, mientras que los superiores y comandantes desaparecieron del lugar[6].

Casos como este muestran que esta institución no respeta los derechos humanos ni siquiera de sus propios efectivos, además de representar una situación irregular respecto a los fondos asignados en el presupuesto nacional, lo que refuerza las sospechas, comprobadas en muchos casos, de hechos de corrupción en el interior de las Fuerzas Armadas.

5 Diario Última hora, Asunción, 31 de enero de 2008, pág. 5 y 28 de febrero de 2008, pág. 9.

6 Diario Abc Color, Asunción, 17 de noviembre de 2007, pág. 8.

Corrupción militar

La impunidad y la corrupción dentro de las Fuerzas Armadas de la Nación tienen un sólido andamiaje, que se consolida con la estructura de la Justicia Militar. Esta garantiza la continuidad de esta situación con la complicidad del sector político, que año tras año aumenta el presupuesto militar haciendo caso omiso a los hechos de corrupción diariamente denunciados.

Los desfalcos al erario público, la mala utilización de los recursos, el enriquecimiento de varios jerarcas militares, forman parte de la cultura política militar, tolerada por el Poder Judicial y respaldada por los partidos políticos.

Muchos hechos de corrupción en la institución tienen directa relación con el crimen organizado, como el caso de los 50 mil proyectiles robados de la armería de la III División de Infantería de Ciudad del Este. Los proyectiles robados son para fusiles M-16, armas de asalto. Cada año se han producido desapariciones de estos proyectiles en distintas unidades militares, siendo parte de ellos posteriormente encontrados en favelas de Río de Janeiro y de San Pablo, en Brasil.

En este caso de desaparición de proyectiles en la frontera con Brasil, se encuentran sumariados LL, coronel, VB, mayor, y HM y MP, suboficiales de material bélico. También estarían involucrados los civiles EM y MBC, imputados por la fiscala Arminda Rivas[7].

El principal problema para investigar estos delitos radica en la jurisdicción militar, debido a que los efectivos militares involucrados son investigados por sus pares y a pesar del carácter común de los delitos, las fiscalías y jueces en pocas oportunidades han intervenido directamente. En muy pocos casos han sido presentados incidentes de jurisdicción ante la Corte Suprema de Justicia, y ésta en pocos casos ha fallado a favor de la justicia ordinaria.

Es imprescindible que el Estado paraguayo, a través del sistema de justicia nacional, modifique la práctica de considerar a la Justicia Militar como miembro del ius puniendi estatal. Es decir, las Cortes Militares deben ser consideradas como organismos administrativos y no como cuerpos colegiados con potestad de sancionar delitos y crímenes que forman parte del poder jurisdiccional nacional, del cual los mismos se hallan excluidos.

7 Diario Última hora, Asunción 8 de enero de 2008, pág. 16.

Otro caso de corrupción hace referencia a JBG, general, quien fue acusado de retirar ilegalmente carne vacuna de la Intendencia del Ejército. Esta carne era destinada a la alimentación de los conscriptos y forma parte de los rubros otorgados por el presupuesto. Este rubro es identificado por sectores sociales como uno de los más afectados por la corrupción, lo que queda demostrado con la conducta del jefe de Estado Mayor, JBG, al retirar impunemente carne para su consumo personal.

El militar negó las acusaciones a pesar de haber sido grabado, deslegitimando esta prueba, a la que se refirió como un montaje[8]. Ante ello el jefe de las Fuerzas Militares, general Bernardino Soto, ordenó la apertura de una investigación[9] en esferas militares. Tiempo después manifestó que al no comprobarse el hecho denunciado, se absolvió a JBG, pero responsabilizó por el mismo a AS, general, director de la Intendencia del Ejército[10].

Otro hecho de corrupción afecta a la Academia Militar de Capiatá, donde funcionaban olerías mau[11], que no expedían comprobantes legales por la venta de ladrillos, no pagan arrendamiento por el terreno y en las que se presume que los efectivos militares tendrían una importante participación económica, sin que ésta figure en la fuente 30 del Presupuesto, es decir, en la categoría presupuestaria de ingresos generados por la institución, que integra la contabilidad nacional.

Este procedimiento intentó ser justificado por Ramón Brozzon, coronel, quien alegó una supuesta "acción social de la academia", dado que se realizaba con arrendamiento gratuito del suelo, aunque el negocio dejaba una ganancia aproximada de 17 millones de guaraníes mensuales, es decir 204 millones al año, sin que fuera incorporado como ingreso a la institución. Por otra parte, la olería no contaba con licencia medioambiental, que debe ser otorgada por la Secretaria Nacional del Ambiente (SEAM)[12]. Ante este hecho las Fuerzas Armadas conformaron otra comisión investigadora militar; por otra parte se observaron trabas a la labor de la SEAM, que debido a limitaciones para realizar intervenciones directas, solo pudo solicitar informes al comandante

8 Diario Abc Color, Asunción 15 de enero de 2008, pág. 11.

9 Diario Abc Color, Asunción 16 de enero de 2008, pág. 16.

10 Diario Abc Color, Asunción 31 de enero de 2008, pág. 10.

11 Expresión utilizada en el lenguaje popular para referirse a acciones ilegales y clandestinas.

12 Diario Abc Color, Asunción 27 de enero de 2008, pág. 16.

de las Fuerzas Militares, Bernardino Soto Estigarribia, general[13]. Sobre este caso no se cuenta con informes de que los mismos hayan sido concluidos, y de que el general Brozzon y los implicados hayan sido sancionados.

Violencia sexual en Academil[14]

Un caso grave desde todo punto de vista, representa la violación sexual de la que fue víctima una cadete de la Academia militar de las Fuerzas Armadas para la formación de oficiales (Academil). Este hecho tipificado por el Código Penal (Ley 1160/97) como delito de coacción sexual (art. 128), se encuentra hasta el momento siendo tramitado ante la justicia ordinaria. La víctima es una cadete de cuarto año de la institución, y tiene como supuestos responsables a seis cadetes, y acusada de cómplice a una las cadetes, Leticia Quintana[15].

La Academil procedió a la expulsión de los mismos de la institución, pero los cadetes fueron reintegrados por orden del Tribunal de Cuentas, desconociendo, entre otras cosas, el proceso abierto en la Justicia Penal, que prohíbe el contacto de los acusados con la víctima, y consideró, por otra parte, que la conducta de los acusados no era lesiva.

Preocupa a los relatores del informe que el ingreso de mujeres a la academia militar, que en su momento fue visto como un avance, no significó una adecuación en términos organizacionales, de prácticas y representaciones, a fin de que la incorporación de las mujeres no signifique negación de su especificidad, de sus derechos ni de sus necesidades. Por lo que cabe concluir que la institución no está preparada para reconocer y garantizar los derechos de las mujeres. Estos hechos dejan ver que la misma sigue reforzando valores que violentan los derechos de las mismas como el machismo, autoritarismo, prepotencia, temor y sobre todo no está preparada para resguardar la seguridad y respeto entre mujeres y hombres en la convivencia diaria.

13 Diario Abc Color, Asunción 30 de enero de 2008, pág. 11.

14 Este caso es analizado con mayor profundidad en el artículo sobre violencia, capítulo de derechos de familia, del presente informe.

15 Diario Última hora, Asunción 24 de mayo de 2008, pág. 10.

Fallecimiento de un soldado en la Fuerza Aérea

Si bien este año no se registraron muertes por abusos en los cuarteles, lastimosamente no se puede decir que este tipo de acontecimientos dejaron de ocurrir en la institución. Este año hemos registrado tres casos de muerte por negligencia de las autoridades castrenses, entre los cuales se encuentra JBA, ocurrido en el Chaco por la explosión de una granada y su hermano RBA, quien estuvo en terapia intensiva también por el mismo hecho[16].

A pesar de la gravedad del hecho, no se cuenta con una investigación a fondo, en lo que hace a las responsabilidades de los superiores ni de los encargados del arsenal que es manipulado por la tropa, a fin de poder dar con la verdad de lo sucedido.

Otro fallecimiento es el de Oscar Darío Zeballos Barrios, de 19 años de edad, oriundo de San Estanislao, departamento de San Pedro. El mismo ocurrió el 17 de marzo de 2008 en la Fuerza Aérea, tras recibir una descarga eléctrica. El comandante de la Fuerza Aérea, Humberto Gregor, general, informó que el joven estaba realizando limpieza cerca de un aparato de aire acondicionado. El aparato perdía electricidad y probablemente él habría tocado la carcasa que tenía la carga eléctrica.

Otra versión señala que el mástil de una bandera que manipulaba hizo contacto con el acondicionador de aire que tenía problemas eléctricos y, a raíz del contacto, falleció de manera instantánea[17].

El fallecimiento de este soldado compromete por negligencia a la Fuerza Aérea y, además, levanta la pregunta sobre el uso de los fondos que recibe para el mantenimiento institucional: ¿A dónde va a parar este dinero? No es descabellado imaginar un posible desvío, con el cobro de una nueva vida como resultado.

Señalamos que las Fuerzas Armadas tienen asignado en el rubro 240, de mantenimiento y reparaciones, la suma de 346 millones de guaraníes[18], en tanto el costo de mantenimiento de un aire acondicionado es de tan solo 150 mil guaraníes, por lo cual no se explica y mucho menos justifica la muerte de Zeballos Barrios.

16 Diario Última hora, Asunción 7 de octubre de 2007, pág. 15

17 Diario Abc Color, Asunción 18 de marzo de 2008, pág. 6; Diario Última hora, Asunción 18 de marzo de 2008, pág. 74.

18 Datos del presupuesto general de gastos de la Nación.

¿Ejercicios militares o amedrentamiento?

El anuncio del gobierno del presidente Lugo de una política exterior de reivindicación de la soberanía nacional, con énfasis en la soberanía energética, ha llevado al gobierno brasileño a asumir posiciones no solamente diplomáticas, sino de carácter militar, de índole disuasiva, en demostración del interés sobre el mantenimiento del estado de cosas respecto a la represa de Itaipú.

Es así que el Comando de las Fuerzas del Sur de las Fuerzas Armadas de Brasil, coincidentemente con los anuncios de renegociación del Tratado de Itaipú, ha realizado dos ejercicios militares en la zona de la triple frontera, con un importante despliegue de efectivos.

Los denominados ejercicios "Operativos Frontera Sur" I y II fueron desarrollados en junio y octubre respectivamente, movilizando en cada uno, 10 mil efectivos militares de la marina y el ejército. El Gobierno brasileño manifestó al respecto que su objetivo era combatir el comercio ilegal, pero el ejercicio habría tenido como principal fin simular la toma de sitios considerados estratégicos por dicho gobierno, principalmente la Itaipú Binacional.

El comandante del Operativo Frontera Sur II, José Elito Carvhalo Siqueira, general, en un calculado desliz, manifestó a los medios de comunicación que las Fuerzas Armadas brasileñas si reciben la orden del presidente Lula, pueden ocupar la franja de seguridad de la Itaipú para proteger dicho interés estratégico[19].

Estas manifestaciones demuestran una clara intención de amedrentamiento a la posición paraguaya respecto a la Binacional, además de romper con los principios de la legalidad internacional y los que rigen la constitución del Mercosur. Si bien el Gobierno brasileño se disculpó por dichas manifestaciones, no deja de preocupar este tipo de posiciones.

Paraguay debe presentar una protesta contra estos ejercicios militares y expresiones de agravio de jefes militares, de manera a defender la soberanía nacional por los medios diplomáticos existentes.

19 Diario Ultima Hora, Asunción 18 de octubre de 2008, pág.2

¿Conspiración o golpe político?

El domingo 31 de agosto en horas de la tarde, en casa de Lino Oviedo[20], general en situación de retiro, se mantuvo una reunión entre este, el ex presidente Nicanor Duarte Frutos, el presidente del Congreso Nacional, Enrique González Quintana, el fiscal general, Rubén Candia Amarilla, el ministro de la Justicia Electoral, Juan Manuel Morales, y Lelis Olmedo, abogado, donde supuestamente se planificaba una conspiración.

A esta reunión fue invitado el nexo militar con el Congreso Nacional, Máximo Díaz, general, a quien Lino Oviedo habría preguntado sobre cual es el "sentir de las Fuerzas Armadas con respecto a la situación de crisis en el Congreso"[21].

Por su parte el comandante de las Fuerzas Armadas y presidente de la República, Fernando Lugo, en declaraciones a la prensa al día siguiente, luego de ser informado por Bernardino Soto Estigarribia, general, y el propio Díaz, manifestó que Oviedo y Duarte Frutos se encontraban conspirando contra su gobierno[22].

Lo extraño de esta situación fue que el hecho haya sido presentado como un intento de golpe y luego como conspiración, aunque el gobierno, las Fuerzas Armadas y los demás organismos involucrados, no han presentado denuncia formal para ser investigada por la fiscalía, o el establecimiento de una comisión para que investigue los hechos.

La denuncia pudo tratarse de una estrategia de desbloqueo de la crisis política en el Congreso Nacional, lo cual representaría un riesgo para la institucionalidad de las Fuerzas Armadas, ya que las mismas nuevamente pueden ser utilizadas e involucradas en acontecimientos de la vida política nacional.

Seguir utilizando a efectivos militares en estrategias políticas, vuelve la relación del Estado y las Fuerzas Armadas mucho más difusas en términos institucionales, conlleva además el riesgo de una nueva identificación de la misma como herramienta política, de consecuencias nefastas en el pasado reciente del país.

Es importante que las Fuerzas Armadas, por medio de su comandante en jefe y del ministro de Defensa Nacional, recojan toda la in-

20 Acusado por el intento de golpe de Estado de 1996.

21 Diario Abc Color, Asunción 3 de setiembre de 2008, pág. 2.

22 Diario Abc Color, Asunción 2 de setiembre de 2008, pág. 2.

formación que pueda ser proporcionada por Máximo Díaz, general, y el comandante de las fuerzas militares, y la presente a la unidad fiscal respectiva para su investigación penal y sanción de los responsables.

COMISIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA

En varias zonas del país funcionan las llamadas comisiones de seguridad ciudadana, que fueron creadas formalmente a instancia del Ejecutivo, por medio de un decreto[23] firmado en el 2003 por el entonces presidente de la República, Luis Ángel González Macchi. Durante el gobierno del ex Presidente Nicanor Duarte Frutos estos organismos fueron conformados a iniciativa del Ministerio del Interior y fuertemente promovidos por el ex ministro Rogelio Benítez.

Según el ex ministro, las funciones de los grupos civiles de seguridad tienen un carácter auxiliar a la labor de la Policía Nacional, y su actuación consiste solo en alertar a las instituciones policiales de cualquier situación anormal que riña con la legalidad. Para su funcionamiento, se firmaron acuerdos y convenios entre el Ministerio del Interior, las gobernaciones, las municipalidades, la Comandancia de la policía y fiscalías de diferentes puntos del país.

Marcial Chaparro, presidente de las comisiones ciudadanas de San Pedro, declaró en marzo que son tres los departamentos involucrados en esta tarea de lucha contra la delincuencia: San Pedro, Canindeyú y Caaguazú, donde se han movilizado alrededor de 30 mil "guardias", quienes reciben constantes capacitaciones mediante el apoyo del Ministerio Público y de la Policía Nacional[24]. Muy llamativamente la fiscal que apoya decididamente la creación de estos grupos para policiales, es Lilian Ruíz, quien en un programa de televisión trató al dirigente campesino Jorge Galeano como animal, y manifestó la necesidad de reprimir y encarcelar a los labriegos, haciéndose eco de la clara tendencia a criminalizar la protesta social.

23 Por Decreto 21917 de agosto de 2003, el Poder Ejecutivo modificó la estructura interna del Ministerio del Interior creando la Dirección de Seguridad Ciudadana y Prevención, con el objetivo de generar una política global de seguridad ciudadana para disminuir el índice de criminalidad y violencia existente. Uno de los ejes centrales de este plan es la creación de las Comisiones Vecinales de Seguridad Ciudadana. Las asignaciones presupuestarias y los recursos con que se cuenta no se compadecen con los requerimientos que una política de esta naturaleza exige.

24 Diario Abc Color, Asunción 29 de marzo de 2008, pág. 40.

Estas comisiones, por un lado, son duramente cuestionadas por los abusos que cometen en su accionar y, por el otro, reciben el apoyo de la ciudadanía atendiendo a que constituyen una suerte de "auxilio" ante la ausencia de las fuerzas de seguridad estatales, que en muchos casos son las responsables de los hechos de delincuencia[25].

Las organizaciones denominadas "guardias ciudadanas" o "comisiones garrote", son fuerzas represivas e irregulares que se fueron perfeccionando en coordinación con fuerzas de seguridad del Estado, como el Ministerio Público y la Policía Nacional, según opinó Marcial Gómez, secretario general adjunto de la Federación Nacional Campesina. Recordó que esas guardias han sido denunciadas en reiteradas oportunidades y por diferentes organizaciones sociales, por realizar allanamientos arbitrarios, torturas e incluso asesinatos[26].

Las comisiones de seguridad ciudadana en acción (casos)

- En algunos barrios de Ciudad del Este, en el departamento del Alto Paraná, estas comisiones crearon sus propios territorios donde, en horas de la noche, son las únicas autoridades y hasta quieren limitar la circulación de las personas[27].
- Aurelio Brizuela García denunció públicamente que fue detenido y encarcelado por miembros de la comisión de seguridad ciudadana de Kaundygue'i, departamento de Caazapá, y que su caballo fue muerto de un disparo de arma de fuego por parte de los mismos. Brizuela relató que se encontraba en un casamiento en la localidad de Árakangy, en compañía de Derlis Orué, donde mantuvo una riña con armas de fuego y blanca con una persona de apellido Mereles. Brizuela relató que luego de la pelea se retiró del lugar con Orué, montados en sus caballos, cuando fueron perseguidos en medio de disparos de arma de fuego por miembros de la guardia ciudadana. Al esconderse en un monte cercano al lugar, uno de los disparos efectuados por un miembro de la comisión impactó en el caballo de Brizuela, quien fue detenido y trasladado a la comisaría de San Juan Nepomuceno, donde fue encerrado en el calabozo, sin orden

25 Diario Abc Color, Asunción 29 de octubre de 2007, pág. 42.

26 Diario Abc Color, Asunción 31 de marzo de 2008, pág. 26.

27 Diario Abc Color, Asunción 29 de octubre de 2007, pág. 42.

> judicial alguna y sin ser detenido por autoridad competente alguna ni legalmente constituida para el efecto.
>
> El denunciante recuperó su liberad varias horas después, con la intervención del fiscal Víctor Vera Ovelar, quien no imputó a ningún miembro de la comisión por la detención y privación ilegítima de libertad sufrida por el ciudadano. Pobladores y pobladoras de la zona señalaron además que la citada comisión de seguridad recibe apoyo de efectivos militares de la zona y que, además, en varias oportunidades han realizado sus intervenciones en estado de ebriedad[28].

Lo peligroso de estas comisiones es que su radio de acción son las zonas donde existe mayor pobreza y organizaciones campesinas que luchan por una mejor calidad de vida. El Estado, en su accionar, crea este organismo para responsabilizar a la propia comunidad de los abusos cometidos y de esta manera desentenderse de su responsabilidad y obligación. A pesar del intento gubernamental de deslindar responsabilidades con respecto al accionar de las guardias ciudadanas, las mismas se encuentran dentro de la esfera gubernamental, y por lo tanto el Gobierno es directamente responsable de los abusos, violaciones a los derechos humanos, muertes y desapariciones perpetrados por estos organismos parapoliciales.

El Estado paraguayo, y los estados en general, son responsables por la acción u omisión en las violaciones de los derechos humanos fundamentales, y en este sentido el mismo es responsable por la acción directa de sus organismos de seguridad, quienes, en el caso que nos ocupa, entrenan a estos ciudadanos, a quienes, por la acción de las instituciones de investigación de los hechos punibles cometidos, como la Fiscalía, se garantiza un sistema de impunidad, además de blanquear y "legalizar" las actuaciones de estos grupos parapoliciales.

El nuevo ministro del Interior, Rafael Filizzola, anunció que las comisiones de seguridad ciudadana serán fortalecidas, pero con restricciones para sus miembros:

> "nosotros vamos a fortalecer la participación ciudadana a nivel de trabajo del ministerio y también de la Policía Nacional. Pero lo que vamos a prohibir tajantemente es que las comisiones asuman funciones que son propias de la Policía. Ellos no van a poder hacer ni vigilancia ni mucho menos armarse"[29].

28 Diario Abc Color, Asunción 19 de julio de 2008, pág. 40.

29 Diario Última hora, Asunción 19 de agosto de 2008, pág. 32.

Estas declaraciones del ministro son inquietantes, debido a que estas comisiones se convirtieron en toda una estructura de represión e impunidad, y difícilmente aceptarán un replanteo de sus prácticas, incluyendo el desarme. Por otra parte, dado que las mismas han tenido apoyo del aparato institucional del Ministerio Público y del Poder Judicial, donde el nuevo gobierno no cuenta con ninguna posibilidad de control. Por lo tanto, lo más sano, democráticamente hablando, es desmantelar estas comisiones e investigar todos y cada uno de los hechos de violaciones a los derechos humanos que los mismos han cometido como "auxiliares" de la fuerza represiva estatal.

Recomendaciones

- Retirar las tropas paraguayas de Haití en el marco de la Minustrah, abogando por medios no violentos a la solución de conflictos.
- Derogar el Decreto 21917/03 que crea la Dirección de Seguridad Ciudadana y desmantelar las comisiones de seguridad establecidas.
- Evitar la vinculación de particulares en cuestiones de seguridad, convirtiendo a las personas en policías, buscando políticas de fondo que tengan como fin prevenir los hechos delictuosos y solucionar los problemas sociales de fondo.
- Suprimir la Justicia Militar como organismo jurisdiccional, encargada de investigar y sancionar a efectivos militares, lo que no hace sino garantizar la impunidad.
- Mantener una posición firme ante los ejercicios militares en la frontera que tendrían como objetivo intimidar sobre sus políticas internacionales y nacionales al Paraguay.
- Esclarecer las muertes dentro del servicio militar obligatorio.
- Reparar en forma integral a los familiares y víctimas del servicio militar obligatorio, teniendo como principio el *integrum restitutio* establecido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y otorgar las garantías de no repetición.
- Suprimir la infraestructura militar de las zonas urbanas o reconvertirlas en unidades hospitalarias y centros educativos.
- Reducir el presupuesto militar y aumentar la inversión social.

Bibliografía

Misión Internacional de Investigación y Solidaridad con Haití (2006) **Haití: soberanía y dignidad. Informe final de la Misión Internacional de Investigación y Solidaridad con Haití, 3 al 9 de abril de 2005.** Bogotá: Plataforma interamericana de derechos humanos, democracia y desarrollo-PIDHDD.

2 DERECHO A LA LIBERTAD

CAMPESINAS Y CAMPESINOS SIGUEN SIENDO TORTURADOS Y MUERTOS

Derecho a la seguridad

Juan Martens y Roque Orrego
Instituto de estudios comparados en ciencias penales y sociales - Paraguay (Inecip-Py)

El derecho a la seguridad suele ser reconocido junto con el derecho a la libertad y abarca un conjunto de aristas muy diverso. Para este año se optó por establecer una vinculación entre el legado del aparato policial stronista y la incidencia de un gobierno que, conforme a la expectativa ciudadana, debe producir un cambio radical a favor del respeto de los mandatos constitucionales en el eje seguridad, que se aborda en cinco grandes temas: el legado stronista, la corrupción, la industria fundada en el miedo, la ausencia de agentes mujeres y la estrategia del gobierno actual.

INTRODUCCIÓN

Desde distintos enfoques se puede abordar el análisis de este capítulo. Nos pareció oportuno para este año establecer una vinculación entre el legado del aparato policial stronista y la incidencia de un gobierno que, conforme a la expectativa ciudadana, debe producir un cambio radical a favor del respeto de los mandatos constitucionales en el eje seguridad, que se aborda en cinco grandes temas*.

A poco más de cien días de gobierno, el ministro del Interior, Rafael Filizzola, no da señales claras de que modificará la obsoleta estructura de la Policía Nacional, que tiene a su cargo garantizar la seguridad de las personas en el país, aunque en la práctica sea la responsable de detenciones ilegales, torturas y hasta ejecuciones extrajudiciales. Sin embargo, sus planes para los primeros cien días contemplaban ejes de acción que de implementarse podrían significar avances de un Estado respetuoso de la dignidad y los derechos humanos.

MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional garantiza la seguridad de las personas, estableciendo que:

> "toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y seguridad" (art. 9).

* **Nota del equipo académico**
Tal como lo afirman los autores, existen diversos enfoques para el análisis de la seguridad en cuanto derecho humano y ellos escogen trabajar en función de la responsabilidad estatal de garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, generalmente asignada a una institución como la Policía, también vinculada a la seguridad pública. Así como lo presentan ellos, el derecho a la seguridad viene vinculado al derecho a la libertad, no solo en la Constitución Nacional (art. 9), sino también en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos como la Convención americana sobre derechos humanos (CADH, art. 7) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 3). Durante las dictaduras militares de la región primó la seguridad del Estado, en la misma doctrina de la seguridad nacional, expresada en órganos de represión como la Policía de la Capital referida en el presente artículo como una de las herencias del stronismo y el coloradismo. El concepto de seguridad humana, desarrollado y profundizado en los noventa, se contrapone a la primacía de la seguridad del Estado y plantea un conjunto de dimensiones culturales, económicas, jurídicas y sociales centradas en el ser humano en comunidad y contemplando su carácter de titular de derechos. Angarita Cañas, P. (2001) *La seguridad ciudadana, ¿nuevo reto en la defensa de los derechos humanos?* en: Angarita Cañas, P. – coordinador (2001) **Derechos humanos, seguridad ciudadana y sociedad civil. Sistematización de experiencias.** San José de Costa Rica: Instituto interamericano de derechos humanos – IIDH. Pp. 117-166.

Encomienda a la Policía Nacional poner en vigencia este derecho fundamental disponiendo que:

> "[es el] encargado de la seguridad interna de la Nación; […] y que tiene la misión de preservar el orden público […] así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y sus bienes" (art. 175).

También debe ocuparse de la prevención de los delitos, ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos. Tras la promulgación de la Constitución Nacional, en 1992, se vio la necesidad de sancionar una ley orgánica acorde a los nuevos principios constitucionales, pues por primera vez en la historia de la Policía paraguaya se creó una Policía Nacional[1].

Sin embargo, la ley sancionada como 222/93 no significó una reforma sustancial del esquema policial stronista[2], pues se mantuvo la estructura militarizada, donde los ascensos dependen fundamentalmente de la antigüedad y no de los méritos, sin una especialización diferenciada entre efectivos de orden y seguridad y los de investigaciones, sino que van cambiando de área a medida que ascienden.

En este momento se encuentra en estudio un nuevo proyecto de reforma de la ley orgánica. Hasta el cierre de periodo de informe no se han realizado audiencias públicas, ni difundido las introducciones que se pretende realizar.

SITUACIONES ACTUALES EN RELACIÓN A LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS

Policía stronista convertida en Policía Nacional

A través de las disposiciones transitorias de la Ley 222/93, la misma Policía stronista, sin ningún tipo de capacitación previa, se convirtió en la Policía Nacional de Paraguay[3], por lo que hubo una traslación directa

1 Bajo el mandato del Segundo Consulado de la República, integrado por Carlos Antonio López y Mariano Roque Alonso, el 8 de marzo de 1843 se creó en Paraguay la Policía. Como primer jefe de Policía fue nombrado Pedro Nolazco Fernández, de cuya época data la organización interna de la institución, bajo el título de *"Arreglo del Departamento de la Policía de la Capital".*

2 La ley orgánica de la Policía de la Capital vigente hasta ese momento era la Nº 867/82.

3 Incluso el personal de las delegaciones de gobierno, representantes del régimen stronista en cada departamento, entró a formar parte del cuadro de suboficiales de la Policía Nacional (art. 6, ley 222/93).

de sus peores vicios: torturas, desapariciones, corrupción, tratos crueles, inhumanos y degradantes[4]. Tras su visita a Paraguay, en noviembre de 2006, el relator de Naciones Unidas contra la Tortura, Manfred Nowak, informaba que la Policía seguía practicando torturas y malos tratos, principalmente, en el momento de la aprehensión y del traslado a un lugar de reclusión. Entre las prácticas de tortura que denunciaba se incluía, entre otras, golpes en los pies, introducción de la cabeza del aprehendido en una bolsa de plástico, como asfixiándolo, etc. (Nowak, 2006).

Miembros de organizaciones campesinas denunciaron de manera constante durante el periodo de informe la violencia policial, principalmente, en las manifestaciones y los desalojos.

> "Sería sobreabundante detallar aquí los escándalos públicos desatados por abusos de policías de todo el mundo en cumplimiento real o aparente de sus funciones. Sin embargo, debe decirse que en los países latinoamericanos tales abusos constituyen casi una modalidad natural por lo frecuente y desembozada, y ello provoca en nuestras sociedades un difundido temor y desconfianza hacia los funcionarios policiales"[5].

Las denuncias se registran en varios puntos del país. Los aquí citados son solo a los efectos de ilustrar la mala actuación de la Policía paraguaya[6]:

- En la comunidad Calle 6, distrito de Horqueta, departamento de Concepción, donde en julio se realizó un desalojo, se denunciaron no solo malos tratos, sino hasta hurto de celulares, dinero en efectivo, destrucción de motocicletas y abigeato (faenaron un cerdo y lo consumieron).
- En el asentamiento Primero de Marzo, distrito de Edelira, departamento de Itapúa, también hubo denuncias de destrucción de instrumentos de labranza (machetes, azadas, foizas, etc.), abigeato (gallinas, cerdos, cabras) y destrucción de viviendas[7].

4 El equipo jurídico de Codehupy registró durante el periodo de informe varios de estos vicios, en distintos puntos del país, principalmente en los barrios periféricos de los centros urbanos y las zonas alejadas de centros urbanos.

5 Elbert, Carlos (1998) *Ideología, corrupción y exceso policial*, en Pena y Estado. Año 3, Nº 3, "Policía y Sociedad democrática". Buenos Aires..

6 Registros del equipo jurídico de Codehupy.

7 La Policía Nacional no cuenta con un reglamento de intervención en manifestaciones y reuniones públicas que se adecue a los Principios de Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego por los oficiales encargados de hacer cumplir la ley. En el Informe *Chokokue* (disponible en www.codehupy.org) se documentó la ejecución extrajudicial de 22 campesinos por parte de miembros de la Policía Nacional, durante desalojos, manifestaciones públicas y/o cierres de rutas, en el periodo comprendido entre 1989 y 2005.

- En Triunfo, Alto Paraná, se denunció extrema violencia policial, principalmente contra niños y mujeres de todas las edades. Una de las víctimas relató que a uno de los niños a quienes aprehendieron en una ocupación, un uniformado lo alzó del cabello, mientras le pisaba los pies y golpeaba en el rostro, diciéndole que si seguía realizando este tipo de acciones se convertiría en un gran delincuente.

Los malos tratos proferidos hacia las mujeres se centran en su condición de género.

- En Horqueta, a las mujeres que participaban del campamento para exigir tierras les decían que solo iban al lugar en busca de machos; que serían detenidas y abusadas sexualmente por todo el personal policial[8].

Estas acciones van acompañadas de torturas psicológicas. La práctica registrada consiste en apuntarles con un arma, amenazándoles que serán muertos o desaparecidos. Cuando la intervención se realiza sin presencia de agentes del Ministerio Público, el discurso es que les torturarán hasta que lleguen miembros de la Fiscalía.

Sistema montado para la corrupción

La Policía Nacional mantiene en situación de pobreza a más de la mitad de sus 22.492 efectivos[9], de los cuales 16.995 son suboficiales o aspirantes a suboficiales. Los suboficiales ayudantes, con una carga laboral de doce horas diarias, perciben prácticamente cien dólares menos que el salario mínimo vigente.

El personal policial no tiene seguro de vida, debe adquirir sus uniformes, armas, municiones y chaleco antibalas (si quiere usarlo), pues la institución no les provee. Excepcionalmente, algunos cuerpos especializados como la Fuerza de Operaciones Especiales (FOPE) o la Policía Urbana Especializada (PUE) cuentan con chalecos o armas de la institución.

8 Este hecho está denunciado ante la justicia policial, que abrió un sumario administrativo. A la fecha, solo tomaron declaración a los presuntos victimarios, no así a las víctimas.

9 La Comandancia de la Policía Nacional remitió a la Codehupy, el 17 de julio de 2008, un cuadro estadístico del personal policial, disgregado por rango y zonas policiales, así como un cuadro de los salarios correspondientes a cada grado. La Comandancia respondió tras nueve meses de haberse presentado el pedido escrito, que tiene cargo de mesa con entrada el 12 de octubre de 2007.

Un suboficial entrevistado para este artículo relató una experiencia:

> "Estando de guardia en un cruce en San Pedro, realizando control de automóviles, paramos un camión, que aparentemente transportaba madera. Ni bien lo atajamos, el conductor ofreció, en billetes de cien mil guaraníes, 17 millones de guaraníes. Éramos siete en el retén. 'Tranquilo, muchachos', nos dijo el jefe. Después nos enteramos de que transportaba marihuana".

Este relato parecería extremo. Sin embargo, en los departamentos de San Pedro, Amambay, Alto Paraná y Canindeyú son constantes, y son los lugares adonde van los uniformados para "aprovechar y hacerse de ahorros"[10]. Las coimas varían según la carga, el transportista, el jefe de comisaría, etcétera.

Debido a esta situación, existe mucha demanda para ser trasladados a estas zonas. Lo cual no es fácil ni gratuito. Existe un esquema montado dentro del Departamento de Recursos Humanos que determina los destinos. En algunas comisarías de San Pedro, Amambay o Canindeyú[11], el destino puede costar entre cien mil hasta un millón quinientos mil guaraníes, dependiendo del lugar exacto; sea en una zona urbana o rural; y cuál sea la principal actividad de la Policía en ese lugar[12].

Los uniformados reciben salarios extras por los comisionamientos. La cantidad varía entre quinientos mil a tres millones de guaraníes, según la zona sea considerada peligrosa o no. Esta suma la debe compartir con el jefe de comisaría[13].

Quienes no consiguen destinos de este tipo deben "completar"[14] el sueldo "como puedan". "Eso ya depende del ingenio de cada uno". Por lo general, la aceptación de dádivas a cambio de hacer la vista gorda en situaciones irregulares.

---

10 Las comillas son textuales de una entrevista realizada a un agente que consiguió su traslado como jefe en una comisaría en el distrito de Curuguaty, departamento de Canindeyú.

11 Estos departamentos se caracterizan por concentrar el mayor porcentaje de producción de marihuana del país. Codehupy registró denuncias que relatan que efectivos policiales vigilan por una suma determinada los cultivos. Igualmente, se encargan de avisar a los productores de controles que realizará la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad), de tal manera que no sean aprehendidos. Un informe divulgado por la Oficina de Naciones Unidas dio cuenta de que Paraguay es el mayor productor de marihuana de la región, representando cerca del 15 por ciento de la producción mundial.

12 Estas actividades consisten en custodia de estancias, silos, sojales, establecimientos ganaderos, etcétera.

13 Teniendo en cuenta esta situación, el ministro del Interior, Rafael Filizzola, había anunciado que ya no existirán policías cuidando negocios particulares. Sin embargo, a la fecha del cierre del informe, la situación no ha cambiado. A lo sumo, dejaron de custodiar bancos para cuidar sojales. Dejaron las quintas de los ricos y fueron a cuidar sus estancias, manifestó un dirigente de la Organización de lucha por la tierra (OLT) cuando se refirió a esta situación.

14 La expresión corresponde a un efectivo policial entrevistado para este artículo.

Muchas prácticas de corrupción ni siquiera son consideradas como tales dentro del cuadro policial. Si bien en la ciudadanía existe una conciencia generalizada de la corrupción en las filas policiales; y que un control policial se puede pasar con diez, quince o cincuenta mil guaraníes, esto no se refleja en los sumarios ni las decisiones del Tribunal de Calificaciones de la PN[15]. En el 2005 fueron dados de baja solo 70 efectivos, por distintos hechos; 92 en el 2006; y 111 en el 2007. En los tres años, los suboficiales encabezaron la lista de expulsados. Son los que menos ganan y los que tienen un periodo de formación más corto. El acceso a la carrera de suboficial es más barato que al curso de oficiales.

Esta desorganización policial, sumada a la constante publicidad de la inseguridad, hace que la ciudadanía recurra a métodos distintos al imperio de la ley para procurarse la seguridad de su persona y la de sus bienes. Otra consecuencia inmediata de esta disfunción es la consolidación de grupos de poder con intereses diversos a los postulados de un Estado de Derecho y a los del bienestar general que se encargan de imponer su seguridad. Instituciones frágiles y servidores públicos corruptos, involucrados directamente con ellos o no, facilitan este proceso de imposición (Martens, 2006).

Así surgieron las comisiones vecinales de seguridad, en varios puntos de país, en algunos casos hasta sustituyendo a la Policía Nacional, alentados desde el Ministerio del Interior, en convenio con algunas municipalidades[16]. Poco tiempo después de su instalación se reportaron tantos abusos que varios convenios fueron revocados. Sin embargo, otros siguen vigentes. Entre los abusos cometidos se registraron torturas, atropellos a domicilio, amenazas de muerte, desalojos y prohibición de ingreso a determinadas zonas o comunidades; hurtos, robos, detenciones ilegales y arbitrarias; e incluso ejecuciones extrajudiciales[17].

15 Órgano encargado del juzgamiento de los uniformados.

16 La instalación de comisiones vecinales de seguridad fue la política central del Ministerio del Interior, como combate a la inseguridad tras la asunción de Nicanor Duarte Frutos al poder. Información relativa a las mismas puede encontrarse también en el artículo sobre Derecho a la vida.

17 Como la situación era cada vez más peligrosa, el entonces senador José Nicolás Morínigo propuso el proyecto de ley que prohíbe la creación y el funcionamiento de organizaciones civiles destinadas a garantizar el orden público, en abril de 2006. El proyecto de ley no prosperó. Las denuncias masivas de abusos fueron disminuyendo sus intervenciones. En la exposición de motivos se hace un largo relatorio de los abusos, que fueron recogidos "en asambleas comunitarias públicas llevadas a cabo en *Yryvucua*, Capiibary, *Táva Jopói*, en donde estuve presente con miembros de organizaciones campesinas y de la Pastoral Social. Campesinos y campesinas han proporcionado datos e informaciones alarmantes sobre la actividad comprendida por las Comisiones" (exposición de motivos del Proyecto de ley).

Un periodista describió la actuación de las comisiones vecinales de seguridad en San Juan Nepomuceno, departamento de Caazapá:

> "Solo en el tramo de Pindo-í a Pindo Potrero tuvimos que pasar tres retenes de hombres fuertemente armados, quienes proceden a detener el vehículo, inspeccionar el interior, observar a cada uno de los ocupantes e interrogar acerca del destino del viaje. Los guardias ciudadanos se instalan en el medio de la ruta, con sus armas listas para disparar. Al detenerse el vehículo, aparecen al costado otros hombres, también armados"[18].

Las industrias del control del miedo

"Una nueva ola de asaltos mantiene en zozobra a la ciudadanía". Así empezaba, en octubre de este año, el noticiero central de uno de los canales de televisión abierta de mayor audiencia. Ese día, el 70% de las noticias difundidas se refería a casos de violencia[19].

Existen programas especializados en la temática policial que informan diariamente sobre el aumento de la criminalidad y la inseguridad, sin ningún tipo de estudio científico, ni dato objetivo. Se basan en la difusión de las percepciones construidas por ellos mismos[20].

> "Todo conocimiento que tiene el hombre está mediado por la forma en que conoce; y la principal vía de conocimiento del mundo es, hoy en día, la que se recibe de los medios de comunicación. Ellos cumplen la función mediadora, pero también esencialmente conformadora de la realidad. Se trata de un sistema masivo de producción de conocimiento, que luego reciben y asimilan grandes masas de población" (Meter y Luckmann, 1998).

Esta situación hace que la inseguridad subjetiva sea mucho mayor que la objetiva. La subjetiva es la determinada por la creencia de la gente en relación a cuán insegura está, generalmente decidida desde los

18 Diario Abc Color, Asunción 11 de febrero de 2006, pp. 8.

19 Dato relevado por el área Acceso a la Justicia, de Inecip-Paraguay, en el marco de la investigación sobre selectividad punitiva y género.

20 "Vivimos en un país cada vez más inseguro. Lo escuchamos, lo sentimos, lo vemos, no solo es una percepción, es la realidad tal y cual. El crimen se está diversificando. Si hace un tiempo los temidos 'peajeros' lograron instalar el miedo, ahora se ha sumado una impresionante gama de nuevos exponentes del mal. Asaltos organizados al más alto nivel, con armamento y estrategias". Extracto de un artículo escrito por Carlos Mariano Nin, jefe de prensa de Canal 13, fechado el 4 de octubre de 2008.

medios de comunicación[21], principalmente la televisión[22]; y la objetiva se refiere al análisis de datos como la cantidad de delitos cometidos y denunciados, en un determinado periodo de tiempo, cantidad de presos, etcétera.

Esta discrepancia entre la percepción de inseguridad y la realidad es probablemente el papel central que el crimen juega, así como de la explotación de los temores públicos por parte de los medios de comunicación y los políticos. El sensacionalismo mediático, que se enfoca en hechos violentos y sangrientos, ha fomentado esta visión, distorsionando la percepción pública sobre la violencia y la inseguridad (Cavallaro y otros, 2008).

Paraguay es uno de los países más seguros de la región, teniendo en cuenta estadísticas como cantidad de homicidios por cien mil habitantes o hurtos realizados con violencia. Sin embargo, esta afirmación podría costar el puesto a cualquier ministro del Interior, pues la percepción es que en cualquier momento podemos ser objetos de un hurto o robo.

Cuando el nuevo ministro, Rafael Filizzola, aseguraba y reafirmaba que las estadísticas le eran favorables, el 3 de octubre de este año, y que lo de la inseguridad es más producto de la percepción que de la realidad, el jefe de prensa de Canal 13, Carlos Mariano Nin, afirmó:

> "Me hizo acordar a Rogelio Benítez cuando con una sonrisa en los labios anunciaba que los robos durante su gestión habían disminuido. Que no se lo crea. Que los gobernantes pierdan la noción de la realidad fue durante mucho tiempo un castigo innecesario para el común de la gente".

El miedo colectivo creado y divulgado por los medios masivos de comunicación produce ganancias económicas a las industrias de la seguridad o las "del control del miedo" (Binder, 2001), pues las empresas de alarmas, seguros, vigilancias privadas y otras adquieren mayor protagonismo en el mercado. Estas empresas son las principales auspiciantes de los programas del miedo, como "Alerta roja" o "Código peligro" (Martens, 2006), que alimentan el terror ciudadano y con el cual lucran con la venta de sus productos.

---

21 "La percepción subjetiva de amenazas o males inminentes genera reclamos de protección a las autoridades, circunstancia aprovechada por los políticos, legisladores y policías para finalidades corporativas coyunturales. En tal sentido, las campañas a favor de la pena de muerte en nuestros países han tenido siempre como protagonista fundamental a los medios, sea por cuenta propia o como multiplicadores de las maniobras políticas distractivas" (Elbert, 2007).

22 "La conformación televisiva de la realidad social alcanza tal magnitud sobre el fin del siglo, que determina de modo hegemónico los temas de los que se ocupa la gente o los acontecimientos que hay que ver" (Elbert, 1999).

Policía Nacional sin rostro femenino

El porcentaje de incorporación de mujeres a la Policía Nacional es ínfimo: representan solo el 14,3%, de los 22.492 uniformados, incluyendo a oficiales, suboficiales y funcionarios administrativos. Sin embargo, constituyen el 63,1% del funcionariado administrativo, de un total de 1.679 personas.

Debido a esta situación, varias mujeres en conflicto con la ley o víctimas de delitos no son atendidas por personas de su mismo sexo, como exigen las disposiciones del Código Procesal Penal, ni se les garantiza el respeto a su intimidad, en los controles de rutina como retenes en ruta, destacamentos policiales e inspecciones de personas[23].

Existen seis zonas policiales en todo el país, abarcando algunas, como la tercera, hasta cuatro departamentos[24], donde la presencia de personal femenino es prácticamente inexistente, lo que eleva las posibilidades de que las mujeres que entran en conflicto con la ley o las privadas de libertad sean aprehendidas, encerradas y tratadas únicamente por personal masculino, principalmente, en las zonas rurales[25]; y que las víctimas de violencia, principalmente las sexuales[26], también sean atendidas por hombres.

En la tercera zona policial, donde la población asciende a 1.163.994 personas[27], de las cuales 554.648 son mujeres, existen solamente 17 mujeres policías. Entre ellas, solo dos oficiales y 15 suboficiales. Sin embargo, existen 1.755 policías hombres.

En todo el departamento de Caazapá existe solo una mujer policía y la población femenina es de 71.072; tres en San Pedro, para una población femenina de 164.275; y cuatro en Concepción, donde la población femenina es de 93.255.

23 Las requisas se practicarán separadamente, respetando el pudor de las personas. La inspección a una persona será practicada por otra de su mismo sexo (art. 180, Código Procesal Penal).

24 San Pedro, Guairá, Caaguazú y Caazapá.

25 El equipo jurídico de Codehupy registró la detención de una mujer por más de diez días, en la misma celda, en el departamento de Canindeyú. En todo ese tiempo fue tratada únicamente por personal masculino.

26 Si bien la Fiscalía también tiene entre sus atribuciones la de recibir denuncias, debido a la cercanía con la población la Policía es la que concentra la mayor cantidad de recepción de denuncias de hechos punibles.

27 Los datos de población están tomados del Anuario Estadístico de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), 2006.

La estrategia del gobierno de Lugo

Fernando Lugo designó a una de las personas de su círculo de confianza política para encargarse del tema de la seguridad, Rafael Filizzola. A poco más de cien días de gestión, no se notó un cambio de rumbo en la práctica policial, ni dio señales claras de que pondrá en orden la caótica situación de la institución policial. La Policía Nacional sigue golpeando a campesinos y campesinas que ejercen su libertad de manifestación[28] e incluso ya se registró una ejecución extrajudicial, en el contexto de un desalojo[29].

Distintos sectores sociales manifestaron su disconformidad con sus actuaciones y declaraciones públicas tras la violencia policial, e incluso responsabilizan al mismo Lugo de la continuidad de estas malas prácticas:

> "Su ministro del Interior, el 'socialista' Rafael Filizzola, de forma groseramente hipócrita dijo que 'lamentaba' la muerte del dirigente pero, a renglón seguido, sentenció contundentemente que: 'Por instrucción del Presidente […] dejamos en claro que en ningún caso el Gobierno admitirá ningún tipo de atropello a la propiedad privada. Vamos a hacer respetar todos los derechos constitucionales, principalmente el de la propiedad privada' "[30].

Ni siquiera la orden que habían sacado y anunciado con mucha pomposidad de que los policías ya no custodiarán locales privados se respeta: cientos de policías siguen custodiando establecimientos privados, principalmente sojales, cultivos mecanizados, etcétera.[31].

---

28 La OLT registró más de 15 heridos por efectivos policiales durante la manifestación realizada contra la utilización indiscriminada de agrotóxicos, el 30 de octubre de 2008, en Capiibary, departamento de San Pedro. Cinco fueron aprehendidos, golpeados y derivados a la cárcel regional de Coronel Oviedo, en el departamento de Caaguazú. En otro hecho, la Policía actúo con extrema violencia, incluso contra ancianos ya tendidos en el suelo, durante la represión a manifestantes que exigían la destitución del fiscal general del Estado y ministros de la Corte Suprema de Justicia, el 18 de noviembre de 2008. La represión fue trasmitida en directo. Hubo más de 45 heridos con balines de goma que la Policía disparaba al cuerpo, desde corta distancia, contrariando las recomendaciones para el uso de armas de este tipo.

29 Bienvenido Melgarejo fue ejecutado el 3 de octubre de 2008 por efectivos policiales, según la denuncia de la Asociación de Agricultores del Alto Paraná (Asagrapa), tras recibir un impacto de bala en el pecho, durante un desalojo incidentado entre policías y labriegos en Puerto Indio, departamento de Alto Paraná.

30 Comunicado de prensa del Partido Convergencia Socialista, 5 de octubre de 2008.

31 Campesinos y campesinas de la Mesa coordinadora nacional de organizaciones campesinas (MCNOC), la Federación nacional campesina (FNC), la Coordinadora de productores agrícolas San Pedro Norte (CPA-SPN), la OLT, la Coordinadora nacional de organizaciones de mujeres trabajadoras rurales e indígenas (Conamuri), la Organización campesina norte (OCN) y la Unión campesina nacional (UCN) manifestaron esta inquietud al viceministro de Asuntos políticos, Elvio Segovia Chaparro, en la reunión mantenida el 20 de noviembre de 2008, sin que obtuvieran una respuesta satisfactoria.

Sin embargo, en el plan de los cien días de gobierno que se difundió desde el Ministerio del Interior se afirma que:

> "[se] cambiará el actual Estado represivo y clientelista por el Estado de Derecho, con la renovación de las reglas tradicionales de juego con la incorporación de nuevos actores sociales e institucionales [, teniendo en cuenta que] la lucha contra la inseguridad requiere de una voluntad política y un esfuerzo colectivo que nos una a todos en el marco de un programa que parta de una profunda reformulación de la concepción misma de la doctrina en materia de seguridad y de la reforma de los organismos encargados de implementarla, con la mayor participación ciudadana posible y en el marco del respeto irrestricto de la Constitución Nacional y la vigencia de los Derechos Humanos" (Ministerio del Interior, Plan de los primeros cien días de gobierno, 2008).

Tan solo de haberse cumplido esta parte introductoria del plan de los cien días, se hubiese evitado la brutalidad policial en las represiones a manifestantes frente a la Fiscalía y durante las aprehensiones en Capiibary, comentadas más arriba. En ambos procedimientos, ni siquiera se cumplió la elemental y gratuita transformación de la actuación policial, en el sentido de contar por lo menos con identificaciones, que permitan individualizar a quienes actúan, sin necesidad, con violencia.

> "La Policía Nacional no observa un protocolo de uso de la fuerza y de armas de fuego ajustado a los estándares internacionales para la intervención en manifestaciones y reuniones, sean lícitas o prohibidas por la ley interna paraguaya. La Guía de Procedimiento Policial vigente es muy ambigua y carente de precisión en lo referente al uso de armas de fuego y a las medidas de persuasión previas, y no se encuentra ajustada a los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. La intervención de agentes no especializados, ni equipados deriva en que los mismos utilicen innecesaria y desproporcionadamente su arma de fuego contra la multitud. En la práctica tampoco se cumplen los requisitos de advertencia previa, de agotamiento de medios de disuasión anteriores al uso de la fuerza; y, una vez agotada la negociación, de uso escalonado y proporcional de medios de coerción no letal o capaz de causar lesiones graves" (Codehupy, 2008).

En el plan se contemplan ocho líneas de acción en el eje de seguridad:

- mejoramiento de las condiciones laborales y el desarrollo del talento humano de la Policía Nacional;
- prestación de un servicio preventivo y científico de la Policía Nacional;
- optimización de las medidas de control institucional;
- fortalecimiento del sistema de respuesta;

- fortalecimiento de las comisarías;
- implementación de un sistema unificado de información sobre seguridad ciudadana;
- desarrollo de la prevención participativa en comunidades; y
- atención especializada a niños, niñas, adolescentes; mujeres adultas y comunidades.

La implementación de estos ejes podría ser el inicio de la transformación del aparato policial, que sigue manteniendo el sistema napoleónico y militarizado, donde al supuesto delincuente se lo ve como un enemigo a quien hay que neutralizar y no como a un/a ciudadano/a con derechos.

La Codehupy visitó al ministro Filizzola pidiendo que el Informe *Chokokue* sea estudiado por los técnicos del ministerio, solicitando el compromiso de que este sirva de marco referencial para ajustes del sistema de intervención policial que eviten la continuidad del fenómeno político de muerte selectiva de campesinos organizados, relevado en *Chokokue*. Sin embargo, luego de dos meses de espera y una mesa de diálogo con víctimas y líderes de organizaciones campesinas, pudo notarse que los asistentes por parte del Ministerio ni siquiera estaban interiorizados del contenido del Informe, lo que causó otra gran desilusión de la gestión de Filizzola. Ante la claridad de los reclamos que fueron formulados en dicha ocasión se pactaron nuevos encuentros en los que se espera la enunciación de medidas concretas que puedan poner fin a la ejecución sistemática de campesinos y campesinas y a la impunidad de sus perpetradores, en varios casos, agentes policiales.

Recomendaciones

- Adoptar un reglamento de intervención en manifestaciones y reuniones públicas que se adecue a los Principios de Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego por los oficiales encargados de hacer cumplir la ley.
- Prohibir, mediante reglamento, la utilización de armas de fuego y otras armas letales o capaces de causar la muerte o lesiones graves en el control de reuniones y manifestaciones públicas, que no sean violentas, incluso en casos de cierres de ruta y ocupaciones de propiedades privadas o espacios y edificios públicos.
- Establecer políticas de atención con perspectiva de género a mujeres víctimas de violencia o en conflicto con la ley penal.
- Mejorar las condiciones de trabajo y salariales de los y las efectivos policiales.

Bibliografía

Berger, Meter y Luckmann, Thomas (1988) **La creación social de la realidad**. Buenos Aires: Amorrortu.

Binder, Alberto (2001) **Policías y ladrones. La inseguridad en cuestión**. Buenos Aires: Ediciones del Inecip.

Cavallaro, Kopas, Lam Mayhle, Villagra de Biedermann, Soledad (2008) **La seguridad en el Paraguay.** Harvard y Asunción: Clínica de Derechos Humanos / Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y Universidad Columbia del Paraguay.

Codehupy (2008) **Informe *Chokokue*. Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay (1989-2005). Versión resumida**. Asunción: Codehupy.

Elbert, Carlos (1999) **Criminología latinoamericana**. Buenos Aires. Eudeba.

Elbert, Carlos (1998) *Ideología, corrupción y exceso policial* en: Revista Pena y Estado Año 3, Nº 3 "Policía y Sociedad democrática". Buenos Aires.

Elbert, Carlos (2007) **Inseguridad, víctimas y victimarios. Argentina. 2001/2007**. Buenos Aires: BdF.

Escobar, Santiago (2005) **Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas**. Caracas: Nueva Sociedad.

Martens, Juan (2006 a) *Descontrol de las comisiones garrote puede aumentar violencia ciudadana* en: Revista Informativo Campesino N° 211. Pp. 12-15.

Martens, Juan (2006 b) *Poderes de facto ajustan las políticas de seguridad a sus intereses* en: Revista Acción. Septiembre de 2006.

AGENTES ARBITRARIOS A PESAR DE LAS LEYES FAVORABLES

Incremento significativo de las detenciones ilegales

Juan Martens y Roque Orrego*
Instituto de estudios comparados en ciencias penales y sociales - Paraguay (Inecip-Py)

El retroceso legislativo en materia procesal penal pone en riesgo derechos fundamentales y reedita investigaciones secretas y sin plazos, generalmente dirigidas hacia líderes de las organizaciones sociales. Esta situación lleva a indagar por las serias dificultades en mantener la independencia y transparencia del Poder Judicial y el reducido acceso a la justicia para la población, principalmente de sectores populares.

* Colaboraron para la redacción de este artículo alumnos y alumnas de la Maestría en Garantismo penal y derecho procesal de Inecip-Paraguay y la Universidad Nacional de Pilar (UNP) y miembros del área Acceso a la Justicia de Inecip, quienes realizaron entrevistas, recolectaron datos y contribuyeron a su análisis. Los autores agradecen principalmente a María Selva Armoa y Sebastián Vargas, de Asunción; Luis A. Panizza, de Central; Karen Miska, de Itapúa; Juan Manuel Ávalos, Alberto Orué y Teodoro Jiménez, de San Pedro; así como a las abogadas y los abogados voluntarios de la Pastoral Social: Andrea Borgnino, de Amambay; Claudia Flores, de Paraguarí; Erlis Riquelme y Fabián Almada, de Misiones.

INTRODUCCIÓN

El derecho de todas las personas a no ser privadas de su libertad, sino en las formas y condiciones previstas en las leyes, está garantizado de manera expresa en la Constitución Nacional:

> "Nadie será detenido no arrestado, sin orden escrita de autoridad competente, salvo de ser sorprendido en flagrante comisión de delito que merezca penal corporal" (art. 12).

Partiendo de decisiones judiciales y fiscales, entrevistas a abogados y abogadas, víctimas y recortes de la prensa escrita se analizó el nivel de cumplimiento de este mandato constitucional, reglamentado extensamente en el Código Procesal Penal (CPP), agrupando las violaciones, según las autoridades que las cometen.

Se incluye un apartado de las violaciones sufridas por los trabajadores y las trabajadoras sexuales debido a la particular gravedad en los procedimientos, pues a la hora de ser detenidos y detenidas, generalmente para exigir dinero a cambio de la restitución de su libertad, ni siquiera se guardan las formas.

MARCO NORMATIVO

El derecho a la libertad personal es uno de los derechos reconocidos de manera explícita en las constituciones liberales burguesas desde la Revolución Francesa. Sus mecanismos de protección también están reglamentados, para los distintos casos de detenciones y privaciones ilegales.

Su reconocimiento y mecanismos de protección son constitucionales (arts. 9, 11, 12, 13 y concordantes). Asimismo, varios de los pactos internacionales garantizan este derecho, todos ratificados por nuestro país, principalmente el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP), Ley 5/92, y la Convención americana sobre derechos humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89. El CPP legisla de manera precisa las condiciones y las autoridades con atribuciones para privar de libertad a quienes se encuentran bajo jurisdicción del Estado paraguayo.

En este artículo no se realiza un análisis exhaustivo del marco normativo, sino una pequeña introducción, teniendo en cuenta que informes anteriores lo abordaron en profundidad. Dado que el marco normativo no ha variado aún, remitimos su ampliación a las versiones anteriores de este informe (Talavera, 2000; Valiente, 2001; Valiente, 2002; Orrego y Martens, 2007; Zub Centeno, 2007).

IRREGULARIDADES EN LA APLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

Irregularidades en la aplicación de la aprehensión

La Policía Nacional, así como los ciudadanos y las ciudadanas (solo en casos de flagrancia) están habilitados a realizar la aprehensión. Esta función está reglamentada en el artículo 239 del CPP. Si bien este precisa de ajustes para disminuir la discrecionalidad policial al momento de privar de la libertad a las personas[1] sin orden judicial, contiene reglamentaciones precisas. Sin embargo, en la práctica no es esta norma legal la que guía la labor policial, sino que los estereotipos criminales propios de un derecho penal de autor, difundidos por los medios de comunicación y de cuya confirmación se encarga el poder punitivo jurisdiccional, que solo alcanza a los delincuentes pobres, fracasados o chivos expiatorios. Esta criminalización secundaria es altamente selectiva, clasista y sexista[2].

Los criterios[3] que usan los miembros de la Policía Urbana Especializada (PUE) para requerir la exhibición de documentos de identidad demuestran que, a la hora de aprehender, no importa el mandato legal, sino lo que la ideología penal dominante impone. La PUE fue presentada a inicios de 2007 como un cuerpo especializado diferente, incluso

1 Con relación a la crítica al inc. 3 del artículo 239, véase Orrego y Martens, 2007.

2 La criminalización secundaria es la selección que hace el sistema penal a través de sus agentes, principalmente la Policía, de quiénes serán sus clientes. Se refiere a la persona concreta que es elegida (aprehendida, detenida o prisionizada) para ser procesada o enjuiciada, de entre todas las personas que cometen hechos punibles. Por más obvio que parezca, es bueno recordar que no todas las que cometen delitos e incluso crímenes son procesadas; el porcentaje de condenados es menor aún.

3 Las entrevistas realizadas por el abogado Luis Panizza, miembro del área Acceso a la Justicia de Inecip-Paraguay, en el marco de un trabajo sobre selectividad punitiva y la *policización*, proporcionaron la información que permitió la identificación de estos criterios.

con uniforme distinto, especialmente capacitado para tratar de manera más digna y humana a la ciudadanía de lo que lo venía haciendo la Policía Nacional. Adquirió, sin embargo, viejos vicios de la Policía y la única diferencia que subsiste es el color de uniforme que utilizan sus agentes. Así confirman entrevistas realizadas para este artículo, documentando la contaminación con los mismos vicios que se vienen criticando desde hace años a los efectivos policiales.

Una de las preguntas que respondieron hacía referencia a los criterios que utilizan para requerir documentos de identidad y la otra sobre la manera en que lograban identificar a las personas sospechosas. Todos los y todas las agentes entrevistados señalaron como determinante las características físicas o formas de vestir para la solicitud de cédulas de identidad. Una pareja de PUE ubicada en la plaza Uruguaya, sobre la calle 25 de Mayo, indicó:

> "Tenemos en cuenta su forma de vestir. Por ejemplo, tatuaje, facha que no corresponde a un buen ciudadano […] Jóvenes con mochila, con cabello largo, remera negra, que esté fumando".

Con relación a las mujeres, sostuvieron que piden cédulas

> "[cuando] tiene[n] pintas de mal vestidas".

Con relación a la identificación de sospechosos, una integrante de la PUE, entrevistada en su lugar de vigilancia, frente a un hotel céntrico de Asunción, manifestó que:

> "Es fácil, por su forma de vestir. Los jóvenes que usan esos vaqueros grandes, medio caídos, vestir rústico, cabello largo, quepis con mochila, es también clásico".

Su pareja masculina complementó diciendo:

> "[…] personas que pasan dos o tres veces por el mismo lugar en un vehículo, sobre todo si tiene vidrio polarizado, o si sus ocupantes miran fijamente hacia un mismo lugar".

Cabe destacar que las características que proporcionaban los agentes, ya sea para pedir cédulas o clasificar a las personas como sospechosas variaban también según el lugar donde hacían la guardia. La respuesta que daban los que estaban en el microcentro era muy distinta a la que proveían los que estaban en barrio Obrero, aunque "predomina la pinta", explicó. Otra de las explicaciones que dio una pareja de PUE ubicada frente al ex cine Victoria (en el microcentro) fue que:

> "A la tardecita, siempre atajamos. Enseguida protestan, y entonces ya le[s] revisamos, porque por algo lo hacen. Generalmente, son de aquí

cerca, de la Chacarita o de Sajonia, o sea, del bañado. Siempre tienen remera negra, tatuajes, aritos, mala pinta".

Varios teóricos del derecho penal vienen criticando esta actuación por portación de cara que caracteriza la actuación de las policías latinoamericanas[4]. En Paraguay, a pesar de los años que pasaron desde la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner (1989), no se avanzó hacia la formación de policías con valores democráticos[5].

La aprehensión como método de recaudación

Las entrevistas realizadas a efectivos policiales de los departamentos de Paraguarí, Central, Capital, Encarnación, Amambay y San Pedro, así como a víctimas de aprehensiones ilegales, revelaron que existen efectivos de la Policía paraguaya que siguen recurriendo a la aprehensión como mecanismo de recaudación[6]. La cantidad de dinero que solicitan para la puesta en libertad, posterior a la aprehensión ilegal, varía según quién haya sido el aprehendido, generalmente personas de los estratos económicos más pobres.

Si bien los uniformados entrevistados no admitieron haber aprehendido con el solo efecto de solicitar dinero, manifestaron que conocen a algún camarada que lo haya hecho.

Violación del plazo de comunicación de la aprehensión

Las entrevistas también revelaron que algunos efectivos policiales desconocen o simplemente incumplen las disposiciones del CPP, con relación al plazo de la comunicación de la aprehensión al Ministerio Público. El artículo 239, última parte, establece que "la autoridad policial que haya aprehendido a una persona lo deberá comunicar dentro de las seis horas". Sin embargo, según los datos obtenidos, este plazo se extiende a discreción a ocho y hasta a doce horas, e incluso puede extenderse a tres y hasta a cinco días.

4 En entrevista realizada por los autores a defensores de derechos humanos de Colombia y Perú, en Lima, en octubre de este año, manifestaron que los efectivos policiales de sus países también criminalizan de manera preferencial a los grupos sociales de los estratos con menores ingresos económicos, e incluso con determinados rasgos étnicos.

5 La estructura de la Policía Nacional definida en su ley orgánica sigue siendo napoleónica, donde no existen diferenciaciones entre policías de investigación y prevención. Además, tiene una mentalidad militarizada, donde no se ve a la persona como ciudadano y ciudadana, sino como sospechoso, enemigo, a quien hay que neutralizar, sacar de circulación.

6 Los hechos descritos por los entrevistados y las entrevistadas constituyen el delito de privación de libertad, tipificada en el artículo 124 del Código Penal, con una sanción de hasta ocho años.

Igualmente, se reportaron casos en que los efectivos policiales solicitaron o recibieron coimas de los aprehendidos de manera que el hecho no fuera comunicado a la Fiscalía, con lo cual no se iniciaría el proceso penal correspondiente. Por otro lado, la mayoría de los policías entrevistados manifestaron su disconformidad con el salario que reciben, con el sistema de descansos, horarios de trabajo y bonificaciones[7].

Irregularidades en la aplicación de la detención

Los y las agentes fiscales tienen competencia para decretar la detención preventiva de imputados y procesados en los casos previstos en el artículo 240 del CPP. La causa más frecuente de detención que invoca el Ministerio Público es la necesidad de la presencia de la persona imputada y la probabilidad fundada, razonablemente, de su autoría o participación en un hecho punible y, por lo tanto, el potencial riesgo de que pueda ocultarse, fugarse o ausentarse del lugar (art. 240, inc. 1). De la lectura literal del artículo se ve la necesidad de fundar la decisión del Ministerio Público para ordenar la detención. Además, debe considerar que por disposición del artículo 55 del CPP los requerimientos de los agentes fiscales deben ser fundados y evitar recurrir a formulismos.

En la práctica ocurre totalmente lo contrario, salvo, reiteramos, se refieran a procesos que involucren a personas con poder político y/o económico. Como luego de la detención el Ministerio Público tiene 24 horas para poner a la persona imputada a disposición del juez de garantías, estas decisiones fiscales producen la presencia de los procesados, durante todo este tiempo, incluso más, en las comisarías, sin necesidad alguna.

Los fiscales y las fiscalas tienen por costumbre ordenar la detención preventiva de los procesados, inmediatamente tras la apertura de una carpeta de investigación fiscal, obviando por completo las disposiciones legales. Lo razonable, según la disposición procesal, es que se comunique a la persona procesada la necesidad de su comparecencia, y en caso de inasistencia injustificada, decretar su detención fundándola razonablemente, como lo exige la ley.

7 El salario de un suboficial, que constituye la mayoría del cuerpo policial en Paraguay, es de 1.280.785 guaraníes. De los 19.263 uniformados, 15.206 son suboficiales. La intencionalidad de este bajo sistema de pagos sería que los mismos cometan siempre hechos punibles y sean manejables por el poder político de turno. Tienen una jornada laboral ordinaria de 12 horas. En casos excepcionales, puede llegar incluso a 24 horas.

Como se menciona en el artículo sobre debido proceso, la detención preventiva es uno de los instrumentos procesales más utilizados por los y las agentes fiscales para lograr la desmovilización de grupos organizados que reivindican derechos fundamentales.

En las resoluciones fiscales que se analizan a continuación, y con base en las entrevistas realizadas a abogados y abogadas litigantes, se constata que esta mala práctica se produce en gran parte de las zonas fiscales.

En este sentido, son paradigmáticas las dictadas por la fiscala de Horqueta, Dora Irrazábal, contra campesinos y campesinas organizados de Horqueta, y Ninfa Aguilar, fiscala de Santa Rosa del Aguaray, contra otros de los distritos de Lima y Santa Rosa, principalmente. En la Resolución fiscal Nº 103, Dora Irrazábal ordenó la detención de 67 personas, muchas de las cuales ni siquiera eran de la comunidad donde supuestamente se cometió el delito, ni estaban en ella cuando ocurrió el hecho. Incluso ordenó la detención de personas inexistentes, en la causa "Casildo López y otros s/ resistencia".

Irregularidades en la aplicación de la prisión preventiva

El marco normativo, constitucional y legal es muy estricto para la aplicación de esta medida cautelar, considerándolo excepcional. Previó la necesidad de fundamentación de requisitos extremos para considerarlo necesario, reconociendo su lesividad para derechos fundamentales[8]. Sin embargo, la aplicación que hacen de ella los jueces de garantías no responde a estos requisitos legales, en la mayoría de los casos, por tanto, convirtiendo en ilegales las privaciones de libertad así decretadas.

En la práctica, un proceso penal contra personas de escasos recursos o de casos mediatizados es sinónimo de prisión preventiva, si bien el CPP es expreso, en su artículo 304[9], sosteniendo lo contrario. Una de las consecuencias directas de esta mala práctica de los jueces de garantías es que, en las cárceles del Paraguay, la mayoría de la población penitenciaria es prevenida, no condenada. En algunas cárceles llegan a cifras muy altas como en Ciudad del Este, donde la cifra es del 86 por ciento[10].

8 Debe recordarse que las cárceles de Paraguay no solo privan del derecho a la libertad, sino de otros como la seguridad personal, la salud, alimentación. En el informe 2006 se denunciaba que el Estado mantiene en condiciones de pobreza extrema a las privadas de libertad, teniendo en cuenta que el presupuesto asignado a cada persona no superaba un dólar norteamericano (Inecip, 2006).

9 El acta de imputación no implicará necesariamente la aplicación de una medida cautelar.

10 Según el parte diario de la Dirección de Institutos Penales del 20 de octubre de 2008, el 69,6% de la población penal del país está en prisión preventiva.

La prisión preventiva se decreta por resoluciones judiciales, que se denominan autos interlocutorios (AI). En esos AI, el juez debe precisar de manera fundada, cuanto menos que la persona procesada merece estar en prisión mientras continúa el proceso, teniendo en cuenta que podría fugarse, que podría destruir alguna prueba, que es objetivamente sospechosa de la comisión del delito. Una vez decretada la prisión preventiva, puede solicitarse la revisión[11] o la apelación[12] de la misma.

Los AI que se analizan en este apartado fueron recogidos en varios puntos del país. El denominador común es que los autos de prisión preventiva no tienen ninguna fundamentación. A lo sumo, indican que se decreta la prisión preventiva porque existe peligro de fuga o de obstrucción de la investigación. En otros es aún más grave, pues presentan errores burdos en la calificación de hechos punibles[13]. Las privaciones de libertad originadas en este tipo de resolución son arbitrarias, pues no reúnen los requisitos establecidos en la ley para su aplicación y desconocen la excepcionalidad de la misma, por mandato expreso de la Constitución.

En la causa "Blas Obdulio Alvarenza s/ homicidio culposo y exposición a peligro en el tráfico terrestre", circunscripción de la Capital, se nota no solo una falta de argumentación del juzgado, sino también de la fiscalía. Si bien la defensa no tiene por qué demostrar la inocencia de su defendido, ni fundamentar la aplicación de medidas menos gravosas que la prisión preventiva, se encuentra que en la práctica es necesario, pues jueces y fiscales aplican prisión de manera rutinaria, sin ningún razonamiento. La defensora pública que actuó en esta causa, Sonia Campos Cervera, sin embargo, se limitó a decir que:

> "[…] teniendo en cuenta la calificación provisoria en la imputación no corresponda la aplicación de la prisión preventiva, por no hallarse reunidos en forma conjunta los requisitos del artículo 245 del CPP, en el

11 A través de la revisión se solicita al mismo juez que dictó el auto que revea la prisión, pues ya no subsisten argumentos para mantenerlo. En teoría, esta figura debería usarse en caso que en el momento de la aplicación de la prisión existían elementos para sostenerlos. Sin embargo, se utiliza la revisión con argumentos de apelación, debido la celeridad de este trámite.

12 En la apelación, un tribunal diferente al que decidió la prisión decide si en el caso existió una buena aplicación del derecho.

13 En un caso la jueza de garantías Nº 7 de la Capital, Patricia González, en los autos "Luis Espinoza y otros s/ lesión de confianza y abigeato", Nº 883/08, sostuvo que el imputado debía permanecer en prisión teniendo en cuenta que el delito investigado era de los previstos por la ley 2493/04 (Ley Camacho). Esta ley, ya criticada en varios informes de la Codehupy, prohíbe la aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva en los casos de hechos punibles contra la vida y/o integridad física. Claramente, los delitos investigados en esta causa no refieren a los previstos por ella (Martens y Orrego, 2006; Martens y Orrego, 2007).

> punto que hace referencia en el hecho de tratarse de un hecho punible grave y el homicidio culposo es un delito".

Por su parte, el fiscal Juan Carlos Duarte Martínez se limitó a decir que solicitaba la aplicación de la prisión preventiva, entre otras cosas, porque necesita la presencia del imputado y que él mismo podría fugarse. No dijo más.

Asimismo, el juez de garantías de Asunción, Rubén Darío Riquelme, ni siquiera razonó un solo requisito para la aplicación de la prisión preventiva. Solo dijo:

> "[…] a esta altura de la investigación, existirían suficientes elementos de convicción para considerar que el imputado sería presumiblemente responsable de la comisión de un hecho punible […]".

De esta aseveración Rubén Darío Riquelme concluyó que:

> "En consecuencia, se encuentran reunidos conjuntamente los requisitos exigidos en el artículo 242 del CPP para decretar la prisión preventiva del imputado".

Aparentemente, el juez Rubén Darío Riquelme tiene una proforma de resolución de prisión preventiva que repite en cada una de las resoluciones, pues en la causa "Gregorio Servián Salinas s/ tenencia sin autorización de sustancias estupefacientes"[14] repitió las tres líneas que usó para decretar la prisión preventiva de Blas Obdulio Alvarenga[15] .

Los siguientes dos casos se refieren a prisiones decretadas, una en San Pedro y otra en Concepción. Los AI siguen el patrón ya mencionado precedentemente, con lo que hace presumir que esta mala práctica es generalizada, aún más teniendo en cuenta las manifestaciones de los abogados y las abogadas litigantes que fueron entrevistados para este artículo, donde todos manifestaron que en sus regiones ocurre lo mismo.

---

14 Del poder del mismo se incautaron de 90 g de marihuana prensada y 2 g de cocaína, en Fernando de la Mora.

15 Otra mala práctica de los jueces de garantías que se produce debido a la tolerancia de abogadas y abogados litigantes es la realización de la audiencia en ausencia de los mismos. Por lo general, salvo que se trate de una causa de impacto mediático o que involucre a una persona con alto poder adquisitivo, las audiencias se realizan en la secretaría, ante el dactilógrafo. El juez ni escucha al abogado, menos a la persona encausada. Luego, decide en su despacho. La jueza penal de garantías Nº 7 de la Capital, Patricia González, trató de no asistir a la audiencia donde iba a decir las medidas de Orlando y Diego Pérez, el 12 de octubre. Cuando el actuario estuvo dispuesto a iniciar la audiencia, se le requirió la presencia de la jueza. Se mostró extrañado y manifestó que la costumbre era realizarlo sin su presencia. Se le insistió y dijo que iría junto a la misma para preguntarle. Regresó diciendo que se debía esperar. Luego de una hora se le insistió la presencia de la jueza o suspensión de la audiencia por inasistencia de la jueza. La jueza se hizo presente con un malhumor notorio. Trató de amedrentar al abogado de la defensa. Decidió mantener la prisión preventiva de los mismos, sin ningún argumento.

En la causa "Casildo López y otros s/ resistencia en la localidad de Capitán Giménez, Horqueta, Concepción", el juez penal Gustavo Chilabert aplicó la prisión preventiva a Leonardo López, diciendo que la prisión preventiva tiene fines procesales, como asegurar la sujeción del imputado al proceso y evitar que el mismo destruya, modifique o suprima alguna prueba de valor para el juicio[16]. En el caso en cuestión, López supuestamente resistió una orden judicial de abandonar un inmueble, que ya constaba en actas de los que se constituyeron en el lugar. Siendo esta la situación, ¿cuál sería la prueba destruida? En ningún momento lo mencionó. Agregó que:

> "el Juzgado considera que en este momento no pueden adoptarse ninguna de las medidas alternativas a la prisión […] y hallándose reunidos en forma conjunta los requisitos exigidos por el artículo 242 del mismo cuerpo legal, corresponde decretar la prisión preventiva" [17].

En la causa "Antonio Cabrera y otros s/ coacción grave, asociación criminal, apropiación y resistencia"[18], el juez César Domínguez decretó la prisión preventiva del profesor Elvio Romero, alegando, sin fundamentación alguna, falta de arraigo. Sin embargo, Elvio Romero es concejal municipal de la municipalidad de Lima, docente en dos instituciones educativas de la zona, una primaria y otra secundaria, dirigente gremial, asentado en la comunidad desde hace más de cuarenta años[19], elementos que no fueron tenidos en cuenta al tiempo de dictarse la resolución.

16 El hecho punible de resistencia ni siquiera es de los delitos que tienen una expectativa punitiva alta, que suele ser el principal argumento que usan los jueces para decretar la prisión preventiva alegando fuga. Según el artículo 296 del CPP, en principio este delito tiene una pena de hasta dos años o con multa.

17 En esta audiencia, el juez no estuvo, si bien firma el acta como si hubiese estado, según manifestó el imputado. Otro elemento que confirmaría la inasistencia del juez en la audiencia es el hecho de que Leonardo López fue brutalmente golpeado por efectivos policiales que procedieron a su detención. Sin embargo, el magistrado no ordenó su inspección por médico forense alguno. Cuando unos días después se le consultó sobre esta omisión, manifestó que nadie le había solicitado esa diligencia, develando total desconocimiento de las obligaciones inherentes a su cargo, pues ante la evidencia de signos de golpes tiene la obligación de ordenar la revisión médica del imputado.

18 Esta misma causa es comentada en el artículo sobre debido proceso como prueba de la utilización del proceso penal contra dirigentes sociales.

19 En la decisión de esta causa, varios otros dirigentes de la zona manifestaron la fuerte influencia que ejerció la Asociación Rural del Paraguay (ARP) sobre el magistrado. La prisión de este concejal fue decretada en momentos de una fuerte tensión entre cultivadores ilegales de soja y miembros de la comunidad que vienen oponiéndose sistemáticamente al uso indiscriminado e ilegal de agrotóxicos cuando estos afectan a sus comunidades.

Medidas alternativas a la prisión preventiva solo con recursos económicos

El artículo 246 del CPP, que regula las medidas alternativas o sustitutivas de la prisión preventiva, trae una regulación expresa con relación a aplicación de las medidas de carácter real a las personas de notoria insolvencia, estableciendo que no se podrán aplicar cuando exista una imposibilidad material razonable de su cumplimiento. Sin embargo, los entrevistados, incluyendo a jueces de garantías, actuarios judiciales y oficiales de secretaría, manifestaron que en la práctica se aplican medidas alternativas solamente a quienes tienen caudal económico y bienes, e incluso algunos hablaron de la necesidad de solvencia del abogado defensor. En la obtención de medidas alternativas y sustitutivas también se nota lo discriminatorio del sistema penal, pues se otorga con mayor facilitad a quienes son representados por abogados en ejercicio privados de la profesión.

Trato diferenciado a las mujeres

Las mujeres que participan junto con hombres de hechos considerados punibles por las autoridades fiscales y/o judiciales reciben un trato diferencial, debido a su sexo. En algunos casos, directamente no son procesadas. Son aprehendidas por un tiempo, se les da consejo de que no lo vuelvan a hacer y luego son liberadas, mientras que los hombres son detenidos. En otros casos, si son procesadas, por lo general, son beneficiadas con medidas alternativas, salvo que se trate de hechos punibles considerados graves. Quizá sea el reflejo de la visión machista del derecho penal que considera a las mujeres como incapaces de cometer delitos, por su condición de inferioridad en relación a los hombres*.

* **Nota del equipo académico**

Sin duda alguna, el problema abordado requiere de investigación empírica. De todas maneras, a la luz de las teorías y los conocimientos actuales, puede afirmarse que el significado del tratamiento que reciben las mujeres en el proceso penal requiere complejizar las ideas de trato diferencial y neutralidad de la aplicación de la ley, puestas en el marco del análisis de género. Considerando que el derecho en general codifica las relaciones sociales predominantes, el derecho penal, como parte de ese corpus, recoge y refleja una visión de las relaciones sociales de género predominantes, donde la mujer ocupa una posición subordinada en la mayoría de las sociedades. "[E]l derecho penal, al incorporar esta imagen de mujer, refleja no las diferencias biológicas sino las estructuras patriarcales, los estereotipos que existen respecto a los comportamientos referidos a cada género, y las distintas asunciones morales que laten para cada género." (Larrauri, 2008, 23.) Por otra parte, las ideas de objetividad de la norma y de su aplicación neutral pierden sustento lógico desde el punto de vista del principio de igualdad. Dado que, por lo general, la norma no recoge las diferencias (de papeles sociales, de posiciones desiguales), su aplicación "neutral", a todas las personas por igual, tiende a dar como resultado un tratamiento desigual. Entonces, tanto la construcción jurídica de la mujer como

Privaciones de libertad por influencia del derecho penal de autor

Los principales paradigmas del derecho penal son el derecho penal de acto y el derecho penal de autor, dependiendo de la óptica que se asume para sancionar. El derecho penal de acto es lo propio de un Estado democrático, respetuoso de la dignidad humana, pues fundamenta la punición de una conducta al acto realizado y el grado de culpabilidad asociada. En tanto que el derecho penal de autor castiga a la persona misma, no la acción realizada por la persona.

Los principios constitucionales y legales establecidos en nuestro país indican que nuestro sistema se inclina, como debe ser, hacia el derecho penal de acto. Sin embargo, existen algunos artículos en el Código Penal, principalmente los referidos a la medición de la pena y el otorgamiento de la libertad condicional, que son claramente del derecho penal de autor.

En la negación de la libertad condicional, que vienen haciendo los jueces de ejecución de Asunción, principalmente la jueza Ana María Llanes, las fundamentaciones que utilizan contradicen los principios constitucionales, pues se refieren a atributos personales de los indivi-

---

la aplicación de la norma sin criterios de equidad de género tienden a mantener estereotipos y desigualdades de género. Para lograr el resultado de la igualdad de género se requiere un trato distinto a personas que se encuentran en posiciones desiguales, base de las medidas de acción positiva, con las que justamente se generan igualdad concreta y universalidad de derechos. Otro aspecto a considerar cuando se analiza el tratamiento de la mujer que delinque en el sistema de justicia es el tipo de delito en el que incurren las mujeres con mayor frecuencia. Se considera que el control social informal y las exigencias del trabajo reproductivo y de cuidado en el ámbito doméstico limitan la movilidad de las mujeres y las posibilidades de incurrir en delitos que requieren mayor desplazamiento y manejo en el ámbito público. A la par de la idea expuesta por los autores, existen, en otros países estudios que dan cuenta de que el peso de la ley cae con mayor rigor sobre la mujer libre de controles sociales tradicionales (son solteras, por lo tanto, sin esposos, o son jóvenes sin el control o "contención" de la familia). La mujer puede recibir un trato más benévolo cuando el delito o su situación personal de vida responden a las expectativas de comportamiento femenino. Sin embargo, recibirá un trato más severo cuando el delito rompa con las expectativas sociales de lo propiamente femenino o cuando ella no se adecue a la imagen de mujer convencional (casada, con hijos, económicamente dependiente, respetable). En los hombres es su situación profesional (estatus), en las mujeres predominan consideraciones sobre su situación familiar (Chesney-Lind, 1987, 131, citado por Larrauri), las que incluyen el estatus del marido. Por lo tanto, una visión patriarcal de la ley tenderá a penalizar más duramente aquellas conductas que trasgreden las concepciones tradicionales de género, como el aborto. En contrapartida, dada la negación de la autonomía de la mujer en las concepciones tradicionales de la ley, cuando se trata de delitos que afectan, por ejemplo, la autonomía sexual de la mujer, la tendencia general es la de minimizar los hechos, desconociendo el derecho de la mujer. Esto remite a la consideración de tipo de delito a la hora de determinar la pena, y varía en función del género. Para concluir, es difícil dar una respuesta única al interrogante de si la mujer que delinque es mejor tratada por los tribunales. El análisis de género incorpora variables que permiten rebatir tesis como las de la "caballerosidad" y hace visibles aspectos como las relaciones de poder entre los géneros y la posición de la mujer en la sociedad. Fuente de referencia: Larrauri, Elena (2008): *Mujeres y sistema penal. Violencia doméstica*. Montevideo y Buenos Aires: Editorial B de F, caps. 1 y 2.

duos, que no guardan relación con el hecho cometido. Para ello recurren a informes de psicólogos y trabajadores sociales, que en uno o dos meses sacan conclusiones sobre la personalidad de los condenados e inciden de manera directa sobre su posibilidad de obtener la libertad. Muchas de las recomendaciones realizadas por los psicólogos y/o trabajadores sociales se refieren a necesidades de ambientes adecuados para la resocialización[20], que en las cárceles jamás podrían lograrse[21].

En la causa seguida a Brígido Alcides Furcado le fue negada la libertad condicional porque, según el informe psicológico

> "[…] mantiene conflictos que han frenado su educación repercutiendo en las esferas afectiva, social y sexual. En el aspecto psicosocial subyacen sentimientos de temor e inadecuación, ocultamiento, cierto índice de sadismo. Las dificultades en el ajuste sexual son frecuentemente sobrecompensadas con la intelectualización".

La jueza agregó que no podía otorgar la libertad condicional porque sufre de un índice de sadismo y recomienda terapia previa y evaluación psiquiátrica, para determinar una patología mental. En caso que tuviese una patología mental, no debió siquiera ser condenado a una pena privativa de libertad, sino que debería haberse ordenado un tratamiento psiquiátrico. Los jueces de ejecución tienen la obligación de verificar las condiciones de reclusión de las personas privadas de libertad a su cargo, tanto física como psíquicamente.

En la causa "Marcial Cabrera Ricardo s/ robo", la misma jueza negó la libertad condicional debido a informes psicológico y social, elaborados por Silvia Ruiz, psicóloga, quien aseveró que esta persona se presenta emprendedora, reincidente en el delito y socialmente influenciable por sus pares, con indecisiones en lo afectivo que debe ordenar para enfrentar adecuadamente el futuro, concluyendo limitadas condiciones personales y socio ambientales para su reinserción. Afirma el informe de la trabajadora social que los conflictos seguidos han repercutido en las áreas afectiva y social, obstaculizando una adecuada interacción con el medio ambiente.

---

20 Los autores de este artículo creen que la función asignada a la cárcel, en el sentido de lograr la resocialización de las personas privadas de libertad, es una ideologización de la función que cumple el sistema carcelario.

21 Michel Foucault analiza este fenómeno en los tribunales franceses y sostiene que tienen varias propiedades, entre ellas, determinar, directa o indirectamente, un fallo de la justicia, que después de todo concierne a la libertad o la detención de un ser humano. En el límite, la vida y la muerte. Así pues, se trata de discursos que en última instancia tienen un poder de vida y muerte; que funcionan como discursos de verdad, que matan y dan risa y están en el corazón mismo de nuestra institución judicial (Foucault, 1999, 20).

La psicóloga recomendó psicoterapia sistémica para lograr la elaboración de conflictos que influyen en su capacidad de comportarse de acuerdo a las normas jurídicas y sociales de convivencia. Identificó problemas como: dependencia, inseguridad, impulsividad, agresión, dificultad de manifestar sus necesidades en forma normal; evasión; distensión de sus defensas emocionales; sentimiento de frustración, dificultad en las relaciones interpersonales, orientación inmadura de la personalidad. Para todos estos problemas recomendó noventa días de tratamiento. La jueza lo mandó a la cárcel de Tacumbú.

El derecho penal del autor también influye a la hora de la aprehensión realizada por los efectivos policiales. Las entrevistas hechas a efectivos de la PUE demostraron también que quienes poseen antecedentes policiales son demorados por más tiempo, en los controles de cédulas de identidad, incluso derivados a la base de operaciones para averiguaciones, por el solo hecho de haber sido sujetos de un proceso penal. Peor trato reciben las personas que hayan cumplido condenas[22].

PRIVACIONES ILEGÍTIMAS DE LIBERTAD A TRAVESTIS, HOMBRES Y MUJERES TRABAJADORES SEXUALES

Es particularmente preocupante la situación que atraviesan las trabajadoras y los trabajadores sexuales, principalmente travestis, debido a que las violaciones al derecho de no ser privados ilegalmente de libertad no tienen viso alguno de legalidad, y más bien reúnen las características de lo que la gente comúnmente denomina asaltos a mano armada.

Se han recogido testimonios en Asunción, Ciudad del Este y Encarnación de trabajadores y trabajadoras sexuales, sobre el comportamiento policial con relación a ellas y ellos. La descripción es preocupante, pues relatan no solo abusos de efectivos policiales (incluso la PUE, en Asunción), sino incluso de guardias de seguridad privada, quienes patrullan las zonas donde están apostadas estas personas. Refirieron que deben aportar cada noche el "pollo"[23] para evitar que se les prive de su

22 En Paraguay existen dos tipos de antecedentes: policiales y judiciales. El primero indica si alguna vez se estuvo procesado, no importa cuál ha sido el resultado (sobreseimiento, condena u otro). El otro refiere a las condenas judiciales.

23 En la jerga de las personas entrevistadas, recibe el nombre de "pollo" la coima en modalidad de contribución que deben entregar a cada efectivo policial. La suma varía según quién sea el perpetrador, pero oscila entre diez mil y veinte mil guaraníes (de dos a cinco dólares norteamericanos).

libertad, alzados en las patrulleras u obligados a abandonar su lugar de trabajo (esquina, plaza, centro comercial, etcétera).

En caso de resistirse a realizar este aporte, corren el riesgo de que se les involucre en delitos, incluso aquellos graves, según el ordenamiento penal, como tráfico de estupefacientes prohibidos, robos agravados (con armas de fuego), o recibir golpes, e incluso que se les prive del dinero que obtienen en el día.

Recomendaciones

- Establecer mecanismos de formación en los centros de capacitación del Poder Judicial, el Ministerio Púbico y la Policía Nacional sobre el régimen de las medidas cautelares.
- Ajustar el inciso 3 del artículo 239 del Código Procesal Penal, pues da lugar a arbitrariedades y abuso de poder.
- Establecer mecanismos de formación y actuación de efectivos policiales con los trabajadores y las trabajadoras sexuales.
- Establecer mecanismos de control interno dentro de la Policía Nacional.

Bibliografía

Anitua, Gabriel Ignacio (2005) **Historias del Pensamiento Criminológico**. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Christie, Nils (2004) **Una sensata cantidad del delito**. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Foucault, Michel (1999) **Los Anormales**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Jakobs, Gunther y Cancio Melia, Manuel (2005) **Derecho Penal del Enemigo**. Buenos Aires: Hammurabi.

Lamnek, Siegried (1977) **Teorías de la criminalidad**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Orrego, Roque y Martens, Juan (2007) *El Estado se prepara para legalizar sus persistentes violaciones a la libertad, socavando las garantías procesales* en: Codehupy (2007) **Derechos humanos en Paraguay**. Asunción: Codehupy, pp. 124-138.

Talavera, Raquel (2000) *Detenciones ilegales y arbitrarias* en: Codehupy (2000) **Derechos humanos en Paraguay**. Asunción: Codehupy, pp. 79-86.

Valiente, Hugo (2001) *Detenciones ilegales y arbitrarias* en: Codehupy (2001) **Derechos humanos en Paraguay 2001**. Asunción: Codehupy, pp. 75-100.

Valiente, Hugo (2002) *Demasiada tolerancia con las detenciones arbitrarias* en: Codehupy (2002) **Derechos humanos en Paraguay 2002**. Asunción: Codehupy, pp. 69-85.

Zub Centeno, Marcella (2007) *Un año de graves retrocesos hacia un Código Penal que no respeta los derechos de la gente* en: Codehupy (2007) **Derechos humanos en Paraguay**. Asunción: Codehupy, pp. 110-123.

AUMENTO DEL USO DEL SISTEMA PENAL PARA PERSEGUIR A ORGANIZACIONES SOCIALES

Derecho al debido proceso

Juan Martens y Roque Orrego*
Instituto de estudios comparados en ciencias penales y sociales - Paraguay (Inecip-Py)

Existe en Paraguay un sistema montado para que los servidores de la justicia puedan ser influenciados y hasta presionados por los poderes económicos y políticos, principalmente. Esta situación incide directamente en las posibilidades de acceso a la justicia de amplios sectores de la población, de manera particular sobre aquellos que se encuentran alejados de estos círculos de poder.

* Colaboraron en la compilación de informaciones voluntarios del área Acceso a la Justicia, de Inecip-Paraguay: María Selva Armoa, Lourdes Rodi, Sebastián Vargas, Luis Panizza y Fernando Brítez.

INTRODUCCIÓN

El debido proceso es el conjunto de garantías, penales y procesales establecidas para el ejercicio de un poder punitivo respetuoso de la dignidad humana[1]. Su reconocimiento normativo es extenso en la Constitución Nacional, en los convenios internacionales ratificados y en las leyes internas. Sin embargo, es creciente el déficit de cumplimiento, en especial en aquellos procesos que van dirigidos contra personas vulnerables ante el sistema penal: las excluidas del sistema socioeconómico imperante, conocidas como clientes del sistema penal, aquellas que perdieron poder y quienes cometen hechos punibles burdos.

Las mujeres se encuentran particularmente expuestas por su posición de género a abusos de poder cuando son procesadas, principalmente en los centros de detención. De las 793 comisarías existentes en el país, solo dos cuentan con centros de detención para mujeres[2]. Igualmente, en el momento de la detención o aprehensión, varias mujeres consultadas reportaron maltratos verbales y psicológicos que ponían de manifiesto claros sesgos de género[3].

Este artículo recoge impresiones, afirmaciones y experiencias cotidianas de abogadas y abogados litigantes de 11 de las 15 regiones del país (Asunción, Central, Concepción, San Pedro, Guairá, Caaguazú, Paraguarí, Misiones, Alto Paraná, Itapúa y Canindeyu[4]), sobre los distintos postulados del debido proceso[5]. Sirvieron también de fuente expedientes judiciales y carpetas fiscales, así como publicaciones de medios masivos de comunicación.

1 Estas garantías se sintetizan en diez axiomas: no hay pena sin crimen; no hay crimen sin ley; no hay ley penal sin necesidad; no hay necesidad sin delito; no hay delito sin acción; no hay acción sin culpa, no hay culpa sin juicio; no hay juicio sin acusación; no hay acusación sin prueba; no hay prueba sin defensa.

2 En el departamento de Canindeyú una mujer fue tenida presa durante más de diez días, en la misma celda, con cerca de ocho hombres.

3 En el departamento de Concepción los efectivos policiales que intervinieron en un procedimiento en la estancia Santa Silvia manifestaron a las mujeres que estaban en el sitio que solamente iban en busca de "machos". En el lugar existía un campamento de campesinos y campesinas que reivindicaban el acceso a una tierra propia.

4 Por órdenes expresas del comisario de *Katuete*, departamento de Canindeyú, varios de los efectivos policiales de la comisaría a su cargo no respondieron las preguntas realizadas en el marco de este artículo.

5 Las informaciones fueron recogidas en el II Encuentro nacional de abogados y abogadas litigantes en defensa de derechos humanos, en Asunción el 10 y el 11 de octubre de 2008. Asimismo colaboraron en la recolección de información alumnos y alumnas de la maestría en Garantismo penal y derecho procesal de Inecip-Paraguay y la Universidad Nacional de Pilar (UNP).

La conclusión es preocupante, aunque no sorprendente. Devela un funcionamiento clasista y discriminatorio del sistema penal, violatorio de los principios constitucionales, y un deterioro creciente del nivel de cumplimiento de estos principios básicos de un poder penal democrático*.

MARCO NORMATIVO

Peligros de un retroceso que afectará derechos fundamentales

La caída de la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989 aceleró la incorporación progresiva en la legislación interna de Paraguay de todos los postulados del debido proceso[6], pudiendo ser caracterizado hoy como garantista[7], en su configuración legislativa. Las modificaciones al orden procesal introdujeron cambios en la distribución de poder entre los operadores y las operadoras del sistema penal. El surgimiento del Ministerio Público quebró la concentración de poder que ostentaba

* **Nota del equipo académico**
En el cumplimiento del derecho al debido proceso, la ley penal juvenil (capítulo quinto, del Código de la niñez y la adolescencia, Ley 1680/01) establece que el orden de las medidas a ser implementadas con adolescentes en conflicto con la ley, una vez que se demuestre su responsabilidad en la comisión de los hechos, debe plantearse en el siguiente orden: en primer lugar, medidas socio educativas; posteriormente debe optarse por las medidas correccionales y finalmente, cuando sea reiterado el incumplimiento o cuando la gravedad de los hechos y el interés superior del y la adolescente lo ameriten, se podrá proceder a la privación de libertad, en las condiciones establecidas en los estándares mínimos internacionales. Sin embargo, el relevamiento de las prácticas judiciales lleva a demostrar que la privación de libertad es la primera medida aplicada por los juzgados penales de adolescentes. Esta situación principalmente tiene en su origen en que no se han instalado todavía estos juzgados en todas las circunscripciones, a que los instalados no cuentan con equipos interdisciplnarios asesores de justicia como lo establece la ley y a que no se cuenta con una política de promoción de las medidas socioeducativas y correccionales. Todos estos pasos requieren de la formación sólida de los actores judiciales y administrativos en la perspectiva de la protección integral con base en las comunidades, conectados con políticas de promoción de la participación, educación permanente y apoyo al empleo juvenil (CDIA [2008] Paraguay rinde examen: niños, niñas y adolescentes con sus derechos al revés. Informe alternativo de la sociedad civil sobre el cumplimiento de la Convención sobre los derechos del niño. Asunción: CDIA).

6 Los principales instrumentos son la Constitución Nacional (art. 17), la Convención americana sobre derechos humanos o Pacto de San José de Costa Rica (Ley 1/89), el Pacto de derechos civiles y políticos (Ley 5/92), y el Código Procesal Penal. En los anteriores informes sobre este derecho se hacen comentarios extensos acerca de estas normativas (Orrego y Martens, 2007, 124 y 125).

7 El neologismo "garantismo" surgió en la cultura jurídica italiana de izquierda en la segunda mitad de los años setenta, como respuesta teórica a la legislación y a la jurisdicción de emergencia que, por aquel entonces, redujeron de diferentes formas el ya de por sí débil sistema de garantías procesales. Uno de sus principales teóricos es el iusfilósofo Luigi Ferrajoli.

formalmente el juez instructor[8] y trasladaba en la práctica el poder punitivo a la Policía Nacional, sometida al Poder Ejecutivo[9].

Puesto en vigencia el nuevo Código Procesal Penal (CPP) en el 2000, empezaron las campañas en contra de una construcción ciudadana del Ministerio Público y del funcionamiento de los nuevos institutos procesales a favor de sectores excluidos, especialmente desde la Policía Nacional. Los hechos punibles de gran impacto social o altamente mediatizados, así como el supuesto aumento creciente de la criminalidad, fueron directamente relacionados con el nuevo orden procesal. Se implementaron ajustes normativos sin analizar las verdaderas causas de las disfunciones del sistema, retrotrayendo los avances del orden normativo a cláusulas más complacientes con la desidia fiscal y judicial, y con el abuso de poder del Estado, castigando incluso el ejercicio del derecho de defensa[10].

Debido a estas intensas campañas contra el CPP se realizaron modificaciones a dos de sus artículos, con anterioridad a la constitución de la Comisión nacional de modificación de leyes del sistema penal, en 2004. Actualmente, el proyecto de modificación del CPP, que surgió de esta comisión, está en estudio en la Cámara de Diputados.

El actual sistema de garantías está mermado en el mencionado proyecto de modificación del CPP, dando amplios poderes al Ministerio Público, desconociendo que en la práctica varios de sus integrantes vienen siendo cuestionados por usar del sistema penal como sistema de persecución política e incluso como simple chantaje económico.

En este sentido, algunas de las principales modificaciones se refieren a la posibilidad que tiene el Ministerio Público de realizar investigaciones secretas; la creación de un nuevo sujeto procesal, el investigado, a quien se le suprime el derecho a conocer las actuaciones procesales realizadas en su contra; la posibilidad de acusar directamente, sin antes dar a la persona imputada la posibilidad de oponerse a la persecución

8 El escriturismo procesal establecía una burocracia de trabajo, que avasallaba la capacidad de acción y control de los jueces, minimizando su incidencia real en el destino de la resolución de las causas.

9 La reforma de Código Procesal Penal, en 1998, pretendió devolver al Poder Judicial su capacidad real de que opere, en comunicación con la ciudadanía, en configuración de una política criminal democrática, que descongestione la posibilidad de absorción abusiva del poder en el Ejecutivo.

10 Una de estas leyes es las conocida como la Ley Camacho, cuyo proponente fue el constitucionalista Emilio Camacho, actual asesor jurídico del presidente Fernando Lugo. Amplió el plazo de prescripción del proceso de tres a cuatro años, además todo incidente, excepción y/o recurso suspende el plazo (Martens y Orrego, 2006, 47-63; Orrego y Martens, 2007, 123-138).

estatal[11]. Con relación a las medidas cautelares se suprime la literalidad del artículo 304, el cual sostiene que el acta de imputación no implica necesariamente la aplicación de una medida cautelar, dejando, en su reemplazo, a criterio del fiscal la aplicación de medidas cautelares[12]. El acta de imputación por el cual se comunica de manera cierta al imputado del o los hechos punibles que se le atribuye ya no es necesaria, salvo en los casos en que se aplique alguna medida cautelar, según la nueva redacción del artículo 302.

La regulación del tiempo de duración del proceso atenta contra toda racionalidad procesal, dejándolo sin plazo:

> "Toda persona tendrá derecho a una resolución judicial definitiva en un plazo razonable. A dicho efecto, todo proceso tendrá una duración máxima de dos años para su finalización en primera instancia, contados a partir de la imputación o, en ausencia de ésta, a partir de la acusación. En segunda instancia el plazo será de seis meses para la resolución de la apelación especial. Todos los incidentes, excepciones, apelaciones y recursos planteados por las partes, suspenden automáticamente el plazo, que vuelve a correr una vez que se resuelva lo planteado y el expediente vuelva a origen. No será computado como parte del plazo mencionado en el presente artículo, el tiempo de duración de las audiencias preliminares y de las audiencias de juicio oral y público, desde que hayan sido iniciadas hasta la resolución de todos los planteamientos realizados en las mismas. En los casos de reenvío por anulación de la sentencia de primera instancia el nuevo juicio deberá culminar en un plazo máximo de un año. La fuga o rebeldía del imputado interrumpirá el plazo de duración del procedimiento. Cuando comparezca o sea capturado, se reiniciará el plazo. Entiéndase por resolución judicial definitiva, a los efectos previstos en este artículo, aquella contra la cual no quepa recurso ordinario alguno; por lo que estarán expresamente excluidas del cómputo respectivo, la acción de inconstitucionalidad y el recurso de casación" (art. 136).

11 La nueva redacción del artículo 301 establece que el Ministerio Público podrá comunicar directamente la acusación, una vez realizadas las investigaciones, sin antes haber presentado imputación. La imputación es la comunicación de la existencia de una sospecha contra una persona; la acusación ya es un convencimiento fiscal de que la persona cometió un hecho punible, delito o crimen.

12 Desconociendo los mandatos constitucionales y del CPP, los operadores y las operadoras del sistema penal ordinarizaron la aplicación de medidas cautelares, convirtiéndola en un castigo anticipado. Esta nueva redacción legitimaría esta mala práctica.

INDEPENDENCIA Y TRANSPARENCIA DEL PODER JUDICIAL

Influencia del poder político y económico en la administración de justicia

Existe en Paraguay un sistema montado para que los servidores de la justicia puedan ser influenciados y hasta presionados por los poderes económicos y políticos, principalmente. Esta situación incide directamente en las posibilidades de acceso a la justicia de amplios sectores de la población, de manera particular sobre aquellos que se encuentran alejados de estos círculos de poder.

Los partidos políticos tradicionales siguen teniendo mucha influencia en el sistema de designación y remoción de los jueces. Tanto en el Consejo de la Magistratura[13], como en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, instituciones encargadas de estos mandatos constitucionales donde predomina lo político[14] antes que lo técnico o el mérito.

La actual composición del Consejo es reveladora de esta situación. Está presidido por Gustavo Mussi, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace), representante de la Cámara de Diputados. El vicepresidente, Raúl Battilana Nigra, representante de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, con mandato vencido[15], se mantiene en el cargo gracias a la influencia del senador colorado Juan Carlos Galaverna, según vienen denunciando representantes de abogados y miembros de las organizaciones de la sociedad civil.

Ambos representantes del gremio de abogadas y abogados, Enrique Bacchetta y Cristóbal Sánchez, también responden a la Asociación Na-

13 Está integrado por un representante de la Cámara de Diputados, un representante de la Cámara de Senadores, dos representantes del gremio de abogados y abogadas, un representante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Asunción (UNA), un representante de las facultades de derecho de las universidades privadas; un representante de la Corte Suprema de Justicia; y un representante del Poder Ejecutivo.

14 Entendido lo político como interés mezquino de corporaciones partidarias, que defienden intereses sectoriales y no generales, establecidos en la CN.

15 Raúl Battilana Negra tiene más de siete años de ejercicio efectivo. Su sustitución fue suspendida por una medida cautelar (orden judicial de la Justicia Electoral). Se cree que la medida cautelar fue conseguida por el presidente de Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, Enrique Bacchetta. Esta orden judicial suspendió las elecciones en la Facultad de Derecho, desde hace aproximadamente un año. Los candidatos que se presentaron fueron: Luis Fernando Sosa Centurión, Fausto Portillo y Hugo Estigarribia (padre).

cional Republicana - Partido Colorado (ANR); al igual que la representante del Poder Ejecutivo, Amparo Paciello; el representante de la Corte Suprema de Justicia, Víctor Núñez; y el de la Universidad Católica, José María Cabral. De esta manera, el Partido Colorado maneja a seis de los ocho integrantes. Por otro lado están el senador Miguel Abdón Saguier, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), y el presidente Gustavo Mussi (Punace).

Similar situación se da en el Jurado de Enjuiciamiento[16]. Existen tres miembros que pertenecen a la ANR: Enrique Bacchetta; Amparo viuda de Paciello y Raúl Torres Kirmser; tres pertenecen al PLRA, César López Benítez, Miguel Ángel González Erico y Sindulfo Blanco, aunque este último, según las denuncias, se alía con frecuencia con los colorados. Dos pertenecen al oviedismo (Punace): Jorge Oviedo Matto y José López Chávez.

Un profesor de la Escuela Judicial[17], cuya identidad mantenemos en reserva, manifestó que en los últimos nombramientos de jueces y fiscales, de la administración de Nicanor Duarte Frutos, se notó de forma considerable de qué manera descendió el nivel académico de los jueces y fiscales que ingresaron al Poder Judicial. Era notorio que ingresaron por padrinazgo político a la magistratura, manifestó.

El mismo ministro de Corte Suprema de Justicia José Altamirano, al ser preguntado si actualmente hay mucha dependencia de los ministros de los políticos, contestó: "Ni siquiera cabe la pregunta. En la Corte ocurrieron cosas gruesas". Cuando se le consultó si podía citar tres o cuatro cosas gruesas, respondió: "Toda la sociedad sabe, no se puede estar repitiendo. La sociedad tiene que advertir eso"[18].

La prensa se hace eco de manera constante de las decisiones judiciales que no tienen como fundamento la Constitución, ni la ley, sino factores extralegales. El 21 de octubre el diario Abc Color publicó que, debido a la injerencia del diputado por Caaguazú, Mario Soto Estigarribia (ANR), la fiscala Nelly Varela fue llevada ante el Jurado de Enjuiciamiento, porque había allanado la farmacia de un amigo del diputado.

16 Está integrado por dos ministros de la Corte Suprema de Justicia; dos miembros del Consejo de la Magistratura; dos senadores y dos diputados. Art. 253 C. N.

17 Es el órgano oficial de enseñanza de los magistrados y las magistradas del país, dependiente del Consejo de la Magistratura.

18 Diario Abc Color, Asunción 19 de agosto de 2008.

Igualmente, Transparencia Internacional denunció en el 2007 que las formas de corrupción judicial más frecuentes se dan a través de la interferencia política en el proceso judicial de parte del Poder Legislativo o Ejecutivo y del soborno[19].

Los procesados también realizan denuncias de la injerencia política en el Poder Judicial. Así, Juan Pío Paiva, principal accionista de la cadena de supermercados Ycuá Bolaños, denunció irregularidades e incluso injerencia del ex presidente Nicanor Duarte Frutos en el proceso judicial al que fue sometido por la muerte de 400 personas en el incendio de un supermercado de su propiedad. Así lo aseguró la diputada Olga Ferreira, de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados[20].

El 11 de setiembre de 2008, el equipo jurídico de Codehupy recibió una seria denuncia sobre la presión que ejercía la Asociación Rural del Paraguay (ARP) sobre los jueces y otros miembros del Poder Judicial de Santa Rosa del Aguaray, a fin de que dictaran la prisión de campesinos y campesinas organizadas, que venían exigiendo el cumplimiento de leyes ambientales[21].

A continuación se relatan dos casos que ejemplifican la influencia de elementos exógenos, de parte del poder económico y político sustentador de la sociedad excluyente:

- El 2 de abril de 2008, varios campesinos denunciaron ante la fiscalía zonal de Horqueta, en el departamento de Concepción, la supuesta comisión de hechos punibles contra el medio ambiente y la producción de riesgos comunes, a través de lanzamiento de veneno, con-

19 Transparencia Internacional / Capítulo Paraguay (2007): *Informe 2007*. Asunción.

20 Diario Abc Color, Asunción 17 de octubre de 2008.

21 Sixto Ramón Espínola (48), Feliciano Peralta (48), Simón Méndez (19) y Leonardo Rolón (27), miembros de la comunidad Cuarta Línea - *Yvype*, distrito de Lima, fueron detenidos bajo cargos de abigeato, el pasado martes 9 de setiembre en horas de la tarde, por efectivos policiales encabezados por Vidal Rolón, jefe de la comisaría de General Resquín, y Víctor Mendoza, jefe de la subcomisaría de Sargento Montanía. Los uniformados no exhibieron orden escrita de autoridad competente, como exige la Constitución Nacional, en el momento de la aprehensión, pues no se trataba de flagrancia. Actuaron con mucha violencia, según los relatos de las víctimas. Los campesinos fueron derivados a la comisaría de Santa Rosa del Aguaray e imputados por la fiscala Ninfa Aguilar. El juez de garantías que entiende la causa es César Domínguez. En la imputación solo constan las declaraciones de los efectivos policiales, quienes indican que estos campesinos serían los responsables. No existe ninguna otra prueba que los incrimine en los hechos, sostuvo la abogada Nancy Marín, quien asumió la defensa de los mismos, en coordinación con el equipo jurídico de la Codehupy. Antonio Cabrera, dirigente de la zona, sostuvo que la detención de los campesinos es una persecución por las acciones que vienen realizando para que los agroganaderos de la zona cumplan con las leyes ambientales. Los detenidos integran una coordinadora interdistrital que viene denunciando el uso indiscriminado e ilegal de agrotóxicos por parte de los agroganaderos vecinos. A raíz de las denuncias presentadas por miembros de la comunidad, desde el pasado viernes 5 de setiembre, funcionarios de la Secretaría del Ambiente (SEAM) están notificando a los productores de las infracciones a leyes ambientales y las sanciones de las que son pasibles.

ducta penada (art. 203 inc. 4, Código Penal). El supuesto autor sería el agroganadero NB. Se formó la carpeta fiscal Nº 98/08. A la fecha, a pesar del extenso relato fáctico, la fiscalía, primero a cargo de Alvarín Núñez (hoy miembro de la Cámara de Apelaciones de Pedro Juan Caballero) y luego de Dora Irrazábal, se limitó a constituirse en el lugar y a tomar declaraciones testificales. No hay imputación a pesar de acreditarse los presupuestos del artículo 304 del CPP.

- En otra causa, Nº 519/07, se denuncia al mismo agroganadero por producción de riesgos comunes, con un acabado y circunstanciado relato de los hechos. De nuevo, las únicas diligencias que obran en la carpeta fiscal son la ratificatoria de la denuncia (procedimiento innecesario) y la constitución en el lugar. Esta carpeta obra en la Unidad Penal II de la Fiscalía de Horqueta.

Corrupción en la administración de justicia

Las percepciones de abogadas y abogados litigantes recogidas en las diez regiones del país coincidieron respecto a la cada vez más creciente corrupción en la administración de justicia, principalmente en el Ministerio Público[22].

Transparencia Internacional colocó al Poder Judicial como una de las instituciones de mayores índices de corrupción en el país[23], según la percepción de la ciudadanía. En el 2008 se ubicó en la décima segunda posición entre las instituciones más corruptas del país.

El propio ministro de la Corte Suprema de Justicia, Víctor Núñez, varias veces presidente de la máxima instancia judicial, insinuó que sus colegas venden sentencias y manifestó que existen periodistas que reciben dinero para publicar o dejar publicar informaciones[24]. Contrariamente a estas manifestaciones, Núñez siendo presidente de la Corte había manifestado, en enero de 2005, que desconoce la existencia de jueces corruptos y que en caso de que tuviese conocimiento, los denunciaría ante el Jurado de Enjuiciamiento. Tras la denuncia realizada,

22 Para guardar la identidad de quienes accedieron a responder los cuestionarios los identificaremos por las nomenclaturas E (entrevistado) seguido de un número. Ejemplo. E1.

23 Informe 2007.

24 Un grupo de abogados que se reunió con el ministro Núñez, y quienes grabaron la conversación, hicieron público el registro de audio en que el ministro habla de corrupción en el Poder Judicial.

el ministro no presentó denuncia formal alguna, si bien él mismo instó a nuevos abogados, al momento de tomarle juramento, que denuncien los pedidos de coima[25]. Puede entenderse que desde el 2005 al 2007 el ministro tuvo la oportunidad de abrir los ojos y ver la corrupción que hace años la ciudadanía señala o simplemente es una contradicción hipócrita, entre lo que se atreve a decir en público y lo que admite en privado.

Reconociendo a la corrupción como uno de los principales problemas del Poder Judicial, la Oficina de Ética del Poder Judicial inició en mayo una campaña contra la coima. El encargado de dicha oficina, Esteban Kriskovich, señaló que la dependencia a su cargo busca erradicar y suprimir conductas consideradas dañinas para el Poder Judicial, a través de programas y campañas preventivas.

> "Una de estas prácticas perjudiciales para la administración de justicia es la coima, jurídicamente denominada como cohecho, en el que se vieron envueltos magistrados y fiscales, según denuncias y filmaciones divulgadas por medios masivos"[26].

La Oficina de Ética recibió el reconocimiento de la sociedad por sus iniciativas y trabajo en el fortalecimiento del sistema de justicia.

En cuanto a la corrupción en el Ministerio Público, si bien las zonas de frontera, principalmente, Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero, resaltaron por la cantidad de profesionales del derecho con experiencia directa de corrupción y/o en conocimiento de quienes se encuentran vinculados a ella, en las demás regiones no es significativa la diferencia. Cabe destacar que la corrupción varía según la producción mayoritaria de la zona, sea el comercio, el abigeato, el tráfico de drogas, etc.

En Ciudad del Este existen fiscales que se dedican a extorsionar a comerciantes de origen chino y árabe; por lo general se trata de fiscales de marcas, quienes son reconocidos en el gremio de abogados por estas irregularidades: el nivel de vida que llevan, como los autos particulares que utilizan, no podrían solventarse solo con los salarios que perciben, según relató E4. Esta situación sería de fácil constatación con un sistema de control en la declaración jurada de bienes y la investigación del estilo de vida que llevan estos funcionarios.

En otra zona fronteriza del país, frontera seca con el Brasil, la ciudad Pedro Juan Caballero, el negocio principal de los fiscales corrup-

25 Diario Abc Color, Asunción 27 de febrero de 2008.

26 Diario Abc Color, Asunción 3 de mayo de 2008.

tos es hacer la vista gorda a las "bocas de *fumo*"[27], explicó E1. En el departamento de Paraguarí[28], sin embargo, la protección que dan los fiscales y las fiscalas es a quienes se dedican al abigeato, de acuerdo con la experiencia de E5.

Al tiempo de asumir el cargo como miembro del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados el diputado por Central, José López Chávez (Punace), reconoció la corrupción dentro de la administración de justicia, advirtiendo a los jueces y fiscales:

> "Estamos cansados de ver que los derechos del pueblo paraguayo sean vendidos por jueces o fiscales que responden a quienes tienen mayor capacidad económica o a los poderosos de turno"[29].

A pesar de esta situación, es reducido el número de denuncias formales contra operadores y operadoras de justicia ante el organismo competente para deslindar sus responsabilidades y, dado el caso, apartarlos de sus funciones. Este año, el Ministerio Público solamente denunció a siete agentes fiscales ante el Jurado[30]. El Poder Judicial denunció a dos jueces y a 54 funcionarios y funcionarias. No es creíble que la proporción de hechos irregulares, causales de enjuiciamiento o sumario, sea de dos a 54. La proporción hace presumir el corporativismo judicial, manejado en la Corte, que prefiere sancionar a los más débiles.

A continuación se citan algunos casos de magistradas y magistrados procesados o enjuiciados por hechos de corrupción durante el periodo de este informe:

- En setiembre de 2007, la Corte suspendió preventivamente y sin goce de sueldo al magistrado PQCM, por mal desempeño en sus funciones.
- El 26 de febrero de 2008, la Corte suspendió al fiscal IB. Este agente del Ministerio Público fue procesado por la supuesta comisión de los hechos punibles de extorsión, cohecho pasivo agravado y mal desempeño en sus funciones.
- El 19 de junio de 2008, por resolución Nº 1597, la CSJ suspendió al juez de Caaguazú, Benito Saguier Guerrero. El mismo fue detenido al ser descubierto cobrando la suma de cinco millones de guaraníes en su juzgado para dictar sentencia en un sentido.

27 Se denomina bocas de *fumo* a centros de expendio de marihuana u otras sustancias.

28 Según el registro de denuncias de la Fiscalía, en este departamento, el principal delito cometido es el abigeato.

29 Diario Abc Color, Asunción 3 de julio de 2008.

30 Dato proporcionado por la Dirección de Comunicaciones del Ministerio Público.

- El 5 de agosto de 2008, la Corte suspendió al juez penal de garantías de San Pedro del Paraná, AG, por supuesto hecho punible de cohecho pasivo.
- El 12 de agosto de 2008, la Corte suspendió al fiscal de Villa Hayes, JM, de la unidad especial antiabigeato, quien fue procesado por hurto de evidencias y abigeato.

POSIBILIDADES DE ACCESO A LA JUSTICIA

Subsisten cuestiones estructurales en la organización del Estado que impiden el acceso a la justicia de amplios sectores de la población, principalmente aquellos que no tienen posibilidades de costear el seguimiento de sus procesos, ya sea como defensa o querella. Se vuelve particularmente dificultosa la persecución de los delitos donde las víctimas son mujeres, debido al persistente sesgo de género en la práctica de la administración de justicia, situación considerada hasta normal por parte de las operadoras y los operadores de justicia[31]. Si bien, a escala normativa, ninguna persona está obligada a demostrar su inocencia, en la práctica quien no lo hace corre serio riesgo de terminar condenado, debido a la falta de objetividad del Ministerio Público y a las pocas posibilidades de defensa que tiene el Ministerio de la Defensa Pública.

La abismal diferencia de recursos humanos, económicos y tecnológicos entre el órgano acusador y el de defensa pone en seria desventaja a quien es acusado o acusada por un hecho punible y debe recurrir a defensores públicos.

En el país existen 343[32] fiscales penales. Por otra parte, solamente se cuenta con 98 defensores penales[33]. Más allá de la buena voluntad, las y los defensores públicos no tienen condiciones objetivas de realizar un trabajo real en defensa de sus defendidos[34]. Esta desigualdad en las

31 En un caso de abuso sexual en la Capital, los y las funcionarios de la fiscalía identificaban el expediente como *la mujer violada*.

32 Informe proporcionado por la Dirección de Comunicaciones del Ministerio Público, el 15 de octubre de 2008.

33 Informe proporcionado por la Defensoría General Adjunta, el 15 de octubre de 2008.

34 La defensoría pública de Horqueta, en el departamento de Concepción, representa en gran medida la situación de la defensa pública. Oscar Rubén Cazeneuve Morínigo, quien viene cumpliendo de manera bastante prolija sus funciones, principalmente en la defensa de grupos organizados criminalizados, ni siquiera cuenta con una computadora con impresora en su oficina. Los escritos los debe hacer en su casa o prestar la computadora de los juzgados. Físicamente está ubicado al fondo del predio, en lo que fuera la cocina de la casa que ahora sirve como Juzgado. No cuenta con móviles y tiene solo una secretaria. Maneja unas 60 causas a la fecha del cierre del informe, algunas con hasta 70 procesados.

condiciones de la defensa pública también se nota en el reconocimiento monetario de su labor. A la fecha de cierre de este informe, el salario de un agente fiscal asciende a G. 10.220.000 (US$ 2.129), mientras que el de un defensor público o una defensora pública es de G. 5.200.000 (US$ 1.083). Esta asimetría suele fundarse en la mayor exigencia que tiene la tarea investigativa del fiscal.

Sin embargo, en la práctica, debido a la persistencia de la cultura inquisitiva en la ciudadanía como en la magistratura, el Ministerio de la Defensa Pública se ve obligado a trabajar en la actividad probatoria de descargo, además de su actividad específica, lo que demanda tanto rigor como el de un fiscal.

Defensores públicos exigen dinero para el ejercicio de sus funciones

Por otra parte, es un hecho conocido que defensores públicos y defensoras públicas cobran por la realización de las labores propias de sus funciones[35], mientras que otros solicitan dinero a los familiares de los procesados para que puedan realizar la defensa[36]. De hecho, quien debe ser defendido gratuitamente por el Estado requiere préstamos o la caridad de particulares para afrontar la necesidad de contar con una defensa eficaz.

Cabe destacar que como área del Poder Judicial la defensa pública representa una esperanza para el sistema de justicia. Existen muchas personas comprometidas con su misión, principalmente la defensora general adjunta, Selva Morel, y la defensora general, Noyme Yore, que no escatiman tiempo ni medios para tratar de resolver de la mejor manera las graves falencias en que la clase política deja a la defensoría pública en el ejercicio de sus funciones[37].

35 Los entrevistados y las entrevistadas de las zonas de San Pedro, Concepción, Amambay, Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa y Paraguarí manifestaron que conocen prácticas de este tipo.

36 Lo que en realidad en muchos casos no podría hacerse de otro modo.

37 Siguen sin contar con una ley orgánica ni autonomía real. Es vergonzoso su presupuesto público, en un país donde la mayoría recurre a este servicio (Orrego y Martens, 2007, 133-134).

PROCESO PENAL COMO INSTRUMENTO DE PERSECUCIÓN A ORGANIZACIONES SOCIALES

Durante el periodo de este informe fue creciente la utilización del sistema penal como instrumento de persecución a dirigentes sociales, principalmente, dirigentes campesinos. Es práctica del Ministerio Público judicializar o criminalizar las acciones de protesta o reivindicación que realizan las organizaciones sociales, iniciando procesos al margen de la ley o dictando órdenes de detención o solicitudes de prisión preventiva, contrariando las disposiciones constitucionales y procesales. De esta manera, buscan lograr la desmovilización de los grupos organizados e infundir miedo a quienes reclaman sus derechos.

También durante este periodo se acrecentó el procesamiento de mujeres organizadas en reclamo de derechos fundamentales. En años anteriores se informó sobre situaciones donde no se procesaba a mujeres por su condición de género; sin embargo, este año también se las imputó, aunque aún en menor medida que los hombres. Las mujeres procesadas en distintos puntos del país tienen como característica común que ejercen gran liderazgo en sus organizaciones. Así en Villeta, Departamento Central, la fiscalía imputó a la presidenta de la comisión vecinal; en Capiibary, departamento de San Pedro, la fiscalía imputó a la coordinadora nacional de una organización, y en Horqueta, departamento de Concepción, se imputó también a mujeres lideresas.

Tras la asunción del presidente Fernando Lugo, la fiscalía acrecentó la utilización del poder punitivo contra las organizaciones campesinas. En el periodo comprendido entre el 11 de septiembre y el 11 de octubre el equipo jurídico de Codehupy atendió a 283 campesinos procesados solamente en los departamentos de San Pedro, Concepción e Itapúa. Este hecho demuestra la incapacidad de que el Ministerio Público privilegie la acción tuitiva ante los sectores tradicionalmente vulnerados, a través del sistema de justicia, históricamente interferido por el poder político de los gobiernos colorados.

Otra característica de los procesos iniciados contra grupos organizados es que tras la apertura de una carpeta de investigación fiscal, los agentes del Ministerio Público dictan inmediatamente órdenes de captura y solicitud de prisión preventiva, se cumplan o no las exigencias legales para medidas tan gravosas. Los fiscales de Santa Rosa del Aguaray, en el departamento de San Pedro, Ninfa Aguilar y Joel Paredes, así

como Dora Irrazábal y Alvarín Núñez[38] en Horqueta, departamento de Concepción, tuvieron actuaciones procesales donde era notorio que el proceso penal tenía como único objetivo la desmovilización de grupos organizados que reivindicaban derechos fundamentales.

Así, en la causa Nº 649/08 "Antonio Cabrera y otros sobre coacción grave, asociación criminal, apropiación y resistencia", la fiscala Ninfa Aguilar imputó el 17 de setiembre de 2008 a los principales líderes de la comunidad Cuarta Línea *Yvype*, distrito de Lima, y pidió prisión preventiva para los mismos[39], sin que siquiera les hubiera notificado o comunicado de la iniciación del proceso, aún teniendo comunicaciones frecuentes con los mismos, debido a que son referentes importantes de la comunidad. Entre los imputados se encuentra también el concejal municipal independiente Elvio Romero, Joel Cabrera, así como los activistas Catalino Mongelós y Florencio Martínez. El juez César Domínguez dispuso su libertad. Posteriormente, la fiscala Aguilar volvió a dictar orden de detención de los mismos. El concejal Elvio Romero pasó diez días en la penitenciaría regional de San Pedro, hasta que obtuvo su libertad.

Por su parte, la fiscala Dora Irrazábal imputó y ordenó la prisión de 67 personas integrantes de una organización de sin tierras, quienes habían acampado al borde de una propiedad y exigían la atención gubernamental a su reclamo de tierra. Sin ningún relato fáctico, ni justificación alguna de la necesidad de detención, y menos de prisión preventiva, la fiscala solicitó esta medida cautelar contra las 67[40], en la causa N° 32/08 "Casildo López y otros s/ resistencia en Capitán Giménez". Además abrió otra causa contra las mismas personas por invasión de inmueble ajeno (Nº 30/08). Los imputados se presentaron ante el juzgado a cargo de Hernán Centurión a exigir la aplicación de medidas alternativas a la

38 Actual miembro del Tribunal de Apelaciones de Pedro Juan Caballero.

39 Los miembros de esta comunidad vienen realizando acciones directas no violentas contra el uso masivo e indiscriminado de agrotóxicos, en los cultivos ilegales de soja en sus comunidades, porque estos cultivos no cumplen las disposiciones del Decreto N° 2048/04, que dispone la construcción de barreras vivas de seguridad, cuando la aplicación de plaguicidas tenga que realizarse cercano a comunidades o caminos colindantes; y la resolución Nº 485/03 del MAG, que prohíbe la aplicación de plaguicidas en comunidades en asentamientos humanos. En varias ocasiones se opusieron a estas fumigaciones ilegales de sojales, a través de la aprehensión de tractores, cierres de rutas, sentatas, etc. A pesar de las denuncias realizadas ante las autoridades correspondientes, como la Secretaría del Ambiente (SEAM), Servicio nacional de calidad y sanidad vegetal y de semillas (Senave) y la propia fiscalía ambiental, a cargo de Alejandrino Rodríguez, ninguna de estas instituciones logró el cumplimiento de estas normativas. Sin embargo, sus principales dirigentes fueron procesados y se ha solicitado la prisión de los mismos.

40 Los artículos 242, 243 y 244 exigen justificar la existencia del hecho punible, el peligro de fuga y obstrucción de la investigación para la aplicación de la prisión preventiva.

prisión preventiva. Al momento de la audiencia, la fiscala Irrazábal ni siquiera hizo acto de presencia. El juez pudo descubrir que la fiscala procesó hasta a personas inexistentes y a dos adolescentes de modo ilegal.

En Villeta, departamento Central, la fiscala Mirta Rivas Paniagua, de la Unidad Penal Nº 2, ordenó la represión y procesó a doce personas, entre ellas cuatro mujeres, por ejercer el derecho a la manifestación contra un vertedero de residuos que afectaba a la comunidad[41]. Tras varios meses de reclamo, el 1 de septiembre de 2008, la Secretaría del Ambiente (SEAM) canceló la licencia de la empresa que explotaba el vertedero, El Farol SA, por irregularidades encontradas en el proceso de obtención de la misma.

En *Yhu*, departamento de Caaguazú, el fiscal Félix Torres procesó a siete personas por supuestos hechos punibles de perturbación de la paz pública y amenaza de hechos punibles. Las mismas se manifestaron contra el uso indiscriminado de agrotóxicos en incumplimiento de las disposiciones legales.

En todos estos casos, los agentes fiscales recibieron denuncia de la comisión de hechos punibles contra miembros de las comunidades, sin que siquiera hayan abierto carpetas de investigación fiscal. Estos casos muestran que quienes luchan por la vigencia de la Constitución y la ley son los procesados y no los que se enriquecen cometiendo delitos ambientales o usando documentos falsos, etc., en contra de los intereses colectivos.

La falta de objetividad del Ministerio Público es particularmente notoria cuando se trata de procesos abiertos contra grupos organizados. En los expedientes comentados en este artículo se nota con qué celeridad ordenan la imputación e incluso la detención de grupos organizados y con qué desidia y/o desinterés realizan actos investigativos cuando se trata de denuncias contra sojeros, ganaderos u otras personas con poder

41 En octubre de 2007, la comisión vecinal inició formalmente las gestiones buscando clausurar el vertedero. Debido a la inacción de las autoridades ante los constantes reclamos y presentaciones de distintos requerimientos, recurrieron a medidas de presión, en la primera semana de agosto. El 4 de agosto la fiscala Mirta Rivas ordenó la represión de quienes ejercían el derecho constitucional a la manifestación y petición a las autoridades. La policía (cascos azules) fue muy violenta: ocho personas, entre ellas dos mujeres, recibieron lesiones de consideración; una está con tratamiento buscando recuperar la vista. La represión fue especialmente violenta contra las mujeres, según relató la presidenta de la comisión vecinal local, Mirta Medina. Las mismas no solo recibieron agresiones físicas, sino principalmente maltratos verbales y psicológicos; además, eran constantemente maltratadas por su condición de género, pues según los policías la conducta era impropia de mujeres decentes.

político y/o económico[42]. En la experiencia de las abogadas y los abogados entrevistados para este artículo, ello constituye un patrón de comportamiento regular del Ministerio Público, siendo los casos aquí comentados apenas una muestra anecdótica de un fenómeno constante. La utilización del sistema penal como mecanismo de persecución a luchadores y luchadoras sociales no es nueva en nuestro país, principalmente en las zonas donde existe mayor capacidad de reclamos públicos.

Los hechos punibles que se atribuyen a los y las dirigentes sociales varían, aunque aparecen con mayor frecuencia la invasión de inmuebles, el abigeato, la coacción, el hurto, la intervención peligrosa en el tránsito, la asociación criminal, la amenaza de hechos punibles, la resistencia y, en algunos casos, incluso el homicidio, la tentativa de homicidio y la coacción sexual. Generalmente, las actuaciones fiscales citan estos nomen juris, sin siquiera relatar en qué consistió la conducta de tal manera a posibilitar una actividad defensiva en el proceso.

INDEMNIZACIÓN POR ERROR JUDICIAL*

Los errores judiciales y administrativos relativos a la administración de justicia son frecuentes en Paraguay. A pesar de que la indemnización en caso de error judicial tiene rango constitucional, en la práctica existe mucha reticencia a la hora de reconocer que hubo un error e indemnizar a la víctima. En este sentido es alentador que algunos defensores públicos, como Miguel Ángel Bernardes Soljancic, vengan insistiendo en la obligación estatal de indemnizar a las víctimas, aunque al parecer no es una política del Ministerio de la Defensa Pública.

En el informe 2007 informábamos sobre la negativa del juez Oscar Delgado y la fiscala Natalia San Martín de conceder el derecho a indemnización correspondiente a Marcos Rubén Pereira, por haber estado ilegítimamente privado de su libertad de mayo a agosto de 2006. Los mismos se opusieron sin fundamentos razonables al pedido de la defensa,

42 Otro ejemplo claro de esta selectividad persecutoria penal es la causa Nº 519/80 "Navor Both s/ producción de riesgos comunes", originada con base en la denuncia presentada el 22 de noviembre de 2007. A poco menos de un año de la presentación de la denuncia se tomó una testifical y se realizó una constitución judicial. La investigación la debía realizar el fiscal Marcial Alvarín Núñez.

* **Nota del equipo académico**
Dentro de este mismo capítulo sobre Derecho a la libertad se encuentra un artículo relativo al alcance del derecho a la indemnización. Esta sección hace referencia exclusiva a la indemnización por error judicial.

ejercida por Miguel Bernardes (Orrego y Martens, 2007, 136-137). El 24 de diciembre de 2007, en otra decisión sin fundamentos coherentes con la Constitución Nacional, los miembros del Tribunal de Apelación, Sindulfo Arias y Luis María Benítez Riera, decidieron negar este derecho a la víctima, en tanto Emiliano Rolón Fernández votó por la indemnización. El caso fue planteado el 7 de febrero de 2008 ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Emiliano Rolón sostuvo que:

> "los lineamientos ideológicos que sustentan tal modelo de Estado, también son orientadores de las nuevas instituciones creadas en el ritual, pues en definitiva el Código Procesal Penal no es más que la Constitución reglamentada. Por tal razón, en un estado de derecho, el ente rector, el [E]stado, tiene compromisos asumidos con el ser humano, entre éstos, el de indemnizar, previsto en el artículo 106 de la C. N. cuando establece su responsabilidad subsidiaria por el ejercicio de las funciones públicas" (Copia textual del expediente comentado, voto de Emiliano Rolón).

Sin embargo, los jueces que negaron la indemnización sostuvieron que:

> "es evidente que la representante de la sociedad ha actuado dentro del marco de objetividad, que le exige la ley, pues al no encontrar elementos suficientes para sostener su acusación optó por solicitar la desvinculación del imputado" (Copia textual del expediente comentado, voto de los disidentes).

En otra causa, el defensor Miguel Bernardes Soljancic junto a la defensora Doris Arias solicitaron indemnización a favor de Omar Eulalio Jara, quien fue absuelto de culpa y pena en la causa que le seguía por supuesto homicidio doloso[43]. Una vez más, la decisión judicial fue negativa. La jueza Luz Marlene Ruiz Díaz, sin ningún tipo de razonamiento y fundamentación, sostuvo que se debe recurrir a la instancia civil para demandar al Estado paraguayo[44].

El 23 de agosto de 2007, se presentó apelación contra la decisión de cinco líneas de la jueza Luz Marlene Ruiz Díaz. Por AI Nº 344 de noviembre de 2007, el tribunal de apelación compuesto por Agustín Lovera Cañete, Natividad Mercedes Meza y José Waldir Servín declaró la admisibilidad del recurso y anuló la providencia de la jueza Ruiz Díaz. Sin embargo, en febrero de 2008, el juez Dionisio Nicolás Frutos volvió a negar la indemnización a Osmar Jara.

43 Omar E. Jara estuvo privado de su libertad desde el 26 de septiembre de 2004 al 20 de julio de 2007, totalizando 2 años 9 meses y 25 días.

44 El art. 276 del CPP establece la obligación del estado de indemnizar y da atribuciones al tribunal de sentencia de imponer la obligación solidaria, total o parcialmente, a quienes haya contribuido dolosamente o por culpa grave al error judicial. En el caso de las medidas cautelares sufridas injustamente, el tribunal podrá imponer la obligación, total o parcialmente, al denunciante o al querellante que haya declarado falsamente sobre los hechos.

JUICIO POLÍTICO A MINISTROS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

La clase política sigue sin entender que la independencia del Poder Judicial de cualquier otro poder externo a la ley, principalmente del poder político, es sinónimo de seguridad jurídica y Estado de Derecho. Sin embargo, sigue siendo visto como subordinado, tanto al Ejecutivo como al Legislativo.

De allí que con cada cambio de gobierno buscan una "Corte a su medida". Desde la caída de la dictadura, todos los titulares del Ejecutivo, excepto Fernando Lugo hasta ahora, hablaron directamente de la necesidad de renovación del Poder Judicial, usando los mismos argumentos. Nicanor Duarte Frutos cumplió su promesa de pulverizar la Corte y logró la salida de cuatro ministros, con lo que obtuvo mayoría favorable en la máxima instancia judicial. Si bien Lugo no se manifiesta abiertamente, sus principales aliados insisten en el cambio de integrantes de la Corte, por el medio que sea (juicio político, renuncia forzada, etc.), con tal de que salgan, el método no es lo importante.

Si bien los fallos de la Corte son altamente criticables, e incluso absurdos y contradictorios[45], no puede concebirse una Corte a la medida de los políticos de turno, sino que se debe apuntar a darle mayor independencia, elevando niveles de control sobre sus formas de actuación y decisiones jurisdiccionales. La oralidad es un mecanismo de control que contribuye a disminuir los riesgos de corrupción. A pesar de haber dictado una Acordada para oralizar los procesos judiciales, con gran impacto mediático, sólo el caso de Lino Oviedo se resolvió de esta manera.

Con o sin juicio político, la renovación de la Corte sería inminente. En marzo de 2009 se cumplen los mandatos de los ministros José Altamirano, Oscar Bajac, Sindulfo Blanco, Raúl Torres Kirmser, Alicia Pucheta y César Garay. Los ministros Víctor Núñez y Antonio Fretes se mantienen en la Corte mediante acciones de inconstitucionalidad. En el caso de Fretes, su inamovilidad ya fue confirmada por sus colegas Núñez, Torres Kirmser y Wildo Rienzi (quien se acogió a los beneficios de la jubilación). En cuanto a Núñez, está pendiente de resolución la acción que promovió contra el llamado a concurso que hizo el Conse-

45 Inecip - Paraguay documentó una serie de fallos contradictorios de ministros de la Corte, sobre un mismo asunto, en el marco de la Iniciativa Transparencia en el acceso a la justicia penal, ante la Sala Penal de la CSJ.

jo de la Magistratura para ocupar su cargo. La sentencia tiene que ser dictada por sus colegas Fretes, Pucheta y Torres Kirmser, quienes dictaron una medida de urgencia dejando sin efecto el llamado a concurso. Núñez es muy criticado por clara falta de independencia del poder político, siendo calificado de incondicional al ex presidente Duarte Frutos y al senador Juan Carlos Galaverna (ANR). Debido a esto recibió incluso una sanción ética, en ocasión de su participación en una fiesta de cumpleaños del senador[46].

46 La inamovilidad de los ministros de Corte tras el fenecimiento del primer periodo constitucional viene siendo discutida en la comunidad jurídica y el Parlamento, sin que hasta el momento haya una decisión al respecto, pues las posiciones también varían según de qué ministro se trate. La inamovilidad de los magistrados, sean de las instancias que fueren, contribuirá a la seguridad jurídica en Paraguay. Sin embargo, esta declaración de inamovilidad debe ir acompañada de un riguroso sistema objetivo de selección y remoción.

Recomendaciones

- Establecer unidades de trabajo entre el Ministerio de Justicia y Trabajo, la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General del Estado, a fin de detectar casos en los que el sistema penal fue utilizado como medio de represión y persecución a grupos organizados.
- Investigar la responsabilidad de los servidores de justicia y acusar a quienes hayan sido encontrados responsables de estos hechos. Luego reclamar la indemnización correspondiente.
- Fortalecer la Oficina de Ética Judicial como mecanismo de trabajo por la transparencia y en contra de la corrupción en el Poder Judicial.
- Fortalecer la defensa pública, dotándole de los recursos necesarios para ejercer una defensa eficaz. Especialmente, de una ley orgánica y medios económicos adecuados.
- Seleccionar y remover a magistrados con base en criterios objetivamente evaluables y con participación ciudadana. En el perfil de magistrados deben tenerse en cuenta la militancia social, la defensa de los derechos humanos, visión sobre igualdad y equidad de género en la administración de la justicia, con altos puntajes para los concurrentes.
- Habilitar lugares especiales de detención para mujeres en las comisarías del país u otros lugares habilitados especialmente para el efecto.
- Implementar las medidas que la Corte Suprema de Justicia se comprometió ante la Codehupy de cara a la presentación del Informe *Chokokue*.

Bibliografía

Binder, Alberto (1999) **La lucha por la legalidad**. Buenos Aires: Ediciones del Inecip.

Binder, Alberto (2000) **Introducción al derecho procesal penal**. Buenos Aires: Ediciones del Inecip.

Cafferata Nores, José I. (2005) **Proceso penal y derechos humanos**. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Ferrajoli, Luigi. (2006) **Derecho y Razón. Teoría del Garantismo**. Madrid: Trotta.

ENTRE IMPRESCRIPTIBLE Y PERPETUA

El crimen de tortura y sus horizontes entre la imprescriptibilidad absoluta reconocida por la justicia y su perpetuación como práctica generalizada

Andrés D. Ramírez
Equipo académico Informe DDHH 2008
Coordinadora de derechos humanos del Paraguay
(Codehupy)

La tortura, instalada en el país como práctica de terrorismo de Estado bajo la dictadura de Stroessner, este año sufrió una inesperada derrota judicial a cuyas resultas su persecusión penal no se exitingue ni caduca por el paso del tiempo; empero, persiste como práctica generalizada. Muestra de ello han sido durante la transición no solo las denuncias locales, sino también los informes temáticos de la ONU y de la OEA reclamando al Estado de Paraguay dicha persistencia, en cuyo contexto este año la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH) declaró la admisibilidad del primer caso, respecto al país, en que los hechos comportarían responsabilidad internacional bajo la Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura.

> "Con respecto a la Dirección Nacional de Asuntos Técnicos [DNAT], S.E. ha sido suficientemente bien aconsejado y puesto al corriente hasta el presente. Estoy seguro que bajo la dirección del Dr. Antonio Campos Alúm, ésta pequeña, pero potente organización, continuará rindiendo el mismo servicio altamente eficiente que [ha tenido] desde su creación. **Me permito señalar al mismo tiempo, que con apoyo y amplios recursos para trabajar, los horizontes de la DNAT son ilimitados […]**" (Robert K. Thierry, teniente coronel de los Estados Unidos de América, 20 de marzo de 1958, en su carta al ministro del Interior, Edgar L. Ynsfrán)[1].

INTRODUCCIÓN

En el artículo del año anterior de este mismo informe (Ramírez, 2007), advertíamos que la prescripción golpeaba las puertas de la justicia paraguaya respecto a la tortura. Dicha advertencia se realizaba ante sendos autos de prescripción dictados por jueces de instancia ante denuncias promovidas por la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) respecto a hechos de tortura perpetrados durante la última dictadura[2]. Aunque por causas de desidia y mora judicial estos casos se encuentran aún pendientes de resolución por parte de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el 5 de mayo del corriente, por Acuerdo y Sentencia N° 195 de la Sala Constitucional de dicho máximo Tribunal, fue declarada la imprescriptibilidad de fondo y de forma del crimen de tortura, en un caso que inesperadamente fue resuelto haciéndose lugar a una excepción de inconstitucionalidad planteada en el juicio "Basilio Pavón, Merardo Palacios, Osvaldo Vera y Walter Bower sobre Lesión Corporal en el Ejercicio de Funciones Públicas, 2003 – Nº 5182", abierto por hechos vinculados a la intentona golpista del año 2000[3].

1 Documentación disponible en el CDA: Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos, Palacio de Justicia, Testanova y Mariano Roque Alonso, 8° Piso Of. 13, Asunción, Paraguay, http://www.pj.gov.py/cdya. Las negritas en el texto son nuestras.

2 Las causas se hallan individualizadas como "Juan Aniceto Martínez Amarilla s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas y tortura'" y "Eusebio Torres s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas y tortura", ambas del 2006.

3 "Un intento de golpe militar encabezado por adherentes del ex general Lino Oviedo puso en evidencia la pervivencia de sectores autoritarios en las Fuerzas Armadas y en sectores políticos que participaron del frustrado golpe iniciado en la Caballería y que contó igualmente con el apoyo de oficiales de Policía y el silencio e inacción de varias unidades. Una tanqueta de la unidad sublevada llegó a disparar contra el edificio del Congreso en la que se encontraban algunos parlamentarios y ciudadanos" (López Rodas, 2000).

Si bien con dicha decisión judicial se cierra una puerta importante a la impunidad de la tortura, el déficit estatal respecto a la adopción de medidas legislativas y administrativas para prevenir y sancionar la tortura, se mantiene sin cambios respecto al año pasado, y en este orden sigue sin adoptarse el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) conforme al Protocolo facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, así como la inadecuación típica de la tortura y la desaparición forzada respecto a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. En este contexto, durante el 2008 las denuncias ciudadanas de tortura continuaron, y el caso de los militantes del Movimiento "Patria Libre" expuesto en el capítulo sobre tortura del Informe del año 2002 de la Codehupy (Valiente, 2002) fue tratado por la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH) de la OEA durante su 133º Periodo de Sesiones, declarándose admisible la denuncia realizada a favor de Juan Arrom Suhurt y Anuncio Martí Méndez, quienes fueron señalados como víctimas de hechos de tortura en el caso.

Por otra parte, en agosto de este año se presentó el Capítulo de Conclusiones y Recomendaciones del Informe Final de la Comisión Verdad y Justicia (CVJ), quien así parcialmente finiquitaba su mandato, estableciendo en términos históricos oficiales la narracion del proceso de consolidación y aplicación como método sistemático de la tortura durante la dictadura de Alfredo Stroessner.

Estos son los aspectos relativos a la tortura que, analizados en conjunto, pasamos a desarrollar en el presente artículo.

ASPECTOS RELEVANTES ACERCA DEL CRIMEN DE TORTURA

La imprescriptibilidad de fondo y forma de la tortura

Apenas un par de semanas después de la victoria presidencial de Fernando Lugo, el 20 de abril del corriente, la Corte Suprema de Justicia profería el 5 de mayo siguiente una importante resolución en materia de prescriptibilidad de la tortura, en la causa proseguida a Basilio Pavón, Merardo Palacios, Osvaldo Vera y Walter Bower por la detención y

tortura de los policías Alfredo Cáceres, Jorge López y Lorenzo Genes, con ocasión del frustrado golpe de Estado del 18 de mayo del 2000.

De la lectura del Acuerdo y Sentencia respectivo surge que el agente fiscal en lo Penal de la Unidad 7, Rodolfo Fabián Centurión, interpuso en la causa una Excepción de Inconstitucionalidad, contra los arts. 25 inc. 3°, 136 y 137 del Código Procesal Penal[4], por entender que la investigación a su cargo comportaba un hecho punible, considerado por las normas internacionales como "crímenes de lesa humanidad", y contemplado en la Constitución Nacional, bajo una disposición determinada, determinante y excluyente cual es la "imprescriptibilidad". Centurión sostuvo ante la Corte que los crímenes de lesa humanidad contienen en sí dos premisas excepcionales: por un lado, ante ellos opera la retroactividad de la ley penal y, por otro lado, la imprescriptibilidad de la sanción penal o de la pena (son imprescriptibles en cuanto a la acción y la sanción penal).

Para la Corte, la cuestión a decidir consistía en si la imprescriptibilidad en nuestro sistema penal opera con relación a la "acción penal" o la "sanción penal" –duración del proceso, plazo razonable– o a ambos. La Sala Constitucional decidió que opera respecto a ambos, señalando que la víctima de un crimen de lesa humanidad, puede accionar contra el victimario sin que el tiempo limite la acción penal por la que está legitimada, y sin que opere por ello la prescripción de la misma; esto es, la imprescriptibilidad de la acción. Por otro lado, aunque el victimario tiene derecho a ser juzgado en un plazo razonable en cuyo defecto se produce la extinción de la causa o la prescripción de la sanción penal, en nuestro sistema penal opera la imprescriptibilidad en materia de fondo y en materia de forma; es decir, parafraseando a la Corte,

> "[…] en los casos de "Crímenes de lesa humanidad" ante los cuales la comunidad internacional ha sentado su criterio, no puede de ninguna manera un Estado Parte obviar las consideraciones y las fundamenta-

4 "La acción penal se extinguirá: […] 3) por el vencimiento del plazo previsto en el artículo 136 de este código (art. 25); "Toda persona tendrá derecho a una resolución judicial definitiva en un plazo razonable. Por lo tanto, todo procedimiento tendrá una duración máxima de tres años, contados desde el primer acto del procedimiento. Este plazo sólo se podrá extender por seis meses más cuando exista una sentencia condenatoria, a fin de permitir la tramitación de los recursos. La fuga o rebeldía del imputado interrumpirá el plazo de duración del procedimiento. Cuando comparezca o sea capturado, se reiniciará el plazo" (art. 136); "Vencido el plazo previsto en el artículo anterior el juez o tribunal, de oficio o a petición de parte, declarará extinguida la acción penal, conforme a lo previsto por este código. Cuando se declare la extinción de la acción penal por morosidad judicial, la víctima deberá ser indemnizada por los funcionarios responsables y por el Estado. Se presumirá la negligencia de los funcionarios actuantes, salvo prueba en contrario. En caso de insolvencia del funcionario, responderá directamente el Estado, sin perjuicio de su derecho a repetir" (art. 137).

> ciones de las excepciones en este tipo de hechos punibles y ante todo, contrastar la afirmación *subexamine*, con la intención Constitucional dispuesta en el art. 5 in fine, la que dispone la protección a las víctimas de horrendos y repudiados crímenes, situación sustentada en la convicción como lo dijera de la comunidad internacional que exceptúa las reglas tanto de fondo y de forma en materia penal, limitando única y exclusivamente al "Genocidio y tortura, así como la desaparición forzosa [sic] de personas, el secuestro y el homicidio por razones políticas" la imprescriptibilidad de la acción penal y de la sanción penal o de la pena…" (pág. 2, Acuerdo y Sentencia N° 195, CSJ, 2008).

A modo de comentario de este fallo, quisiéramos señalar que, aunque en materia de imprescriptibilidad de la acción existe jurisprudencia conteste de la CSJ que fue relevada en el Informe del año anterior[5], es ésta la primera vez que ante un tribunal nacional se ha planteado y recibido favorablemente la tesis de que la prescripción y la caducidad procesal se confunden por sus efectos, ante el deber de enjuiciar los crímenes de lesa humanidad. Aunque *prima facie* podría darse la bienvenida a esta tesis, la citada resolución de la Corte nos deja el sinsabor de que el derecho a un juicio en un plazo razonable haya sido indebidamente expulsado del orden jurídico. Ya de hecho este principio había sido puesto en serio entredicho por la contrarreforma penal y el neopunitivismo, mas no hay que olvidar que si bien este principio fue desarrollado precisamente a partir de la prisión arbitraria –ergo, a favor de los procesados–, hoy se inserta en el universo de las garantías judiciales y recursos efectivos para las víctimas de violaciones a derechos humanos; porque justicia que llega tarde no es justicia y esta causa, hay que decirlo, llevaba más de ocho años de tramitación –las torturas datan del 2000, el plazo máximo era tres años y se extendió con la "ley Camacho"[6] a cuatro–, habiendo sido la acusación presentada en el 2001. Por ello, hubiéramos esperado que ante lo resuelto los jueces de la Corte con firmeza establecieran que los abogados que litigan de mala fe al solo efecto de dilatar los procesos, deben ser sancionados, de modo tal a que este fallo no se convierta en una indeseada fuente de morosidad judicial en los casos de torturas u otros crímenes imprescriptibles.

5 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" y 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".

6 Ley 2341/03 "que modifica el artículo 136 de la Ley 1286/98 - Código Procesal Penal".

Los síntomas de una situación invariable

Calle 6, Horqueta, departamento de Concepción[7]

Paradójicamente, frente a esta prohibición absoluta de tortura que la Corte ha refrendado en el fallo precedentemente analizado, las denuncias de tortura han seguido durante el año siendo quizás la más emblemática de entre las registradas por la Codehupy, la relativa a los sucesos ocurridos el 1 de julio de 2008, en Calle 6, distrito de Horqueta. Según la denuncia presentada ante la fiscalía con ocasión de los hechos por Juan Martens, abogado de la Coordinadora, los supuestos hechos punibles se produjeron en el campamento que los campesinos y pobladores de Calle 6 de este distrito tenían ubicado en la propiedad de la familia Lezcano, colindante con la de la familia Camperchioli, entre las 06:30 y las 09:30, aproximadamente, el martes 1 de julio, previa a la llegada de la fiscala Dora Irrazábal, en el marco de un supuesto allanamiento en que participaron efectivos policiales (serían más de 300), actuando con violencia extrema, desconociendo los principios básicos de actuación de la Policía Nacional, establecidos en el artículo 298 del Código Procesal Penal. En ningún momento las autoridades a cargo del allananamiento mostraron la orden judicial respectiva, limitándose a decir que contaban con una.

En este contexto, estando Domingo Lezcano durmiendo en su casa, con su pareja y una niña, fue violentamente despertado y alzado del cuello por unos diez policías. De su domicilio fue llevado hasta el casco principal de la estancia Camperchioli, sin que en ningún momento se le explicara el motivo de su aprehensión violenta. Luego, Domingo Lezcano fue liberado por la fiscala Dora Irrazábal, quien habría recriminado por esta actuación al comisario Chaparro, el que lo había amenazado y señalado que le dijera a su papá que se presentara. Los efectivos policiales tenían el convencimiento de que el padre de Lezcano era propietario de las tierras donde los campesinos tienen instalado su campamento.

La pareja de Lezcano también fue violentamente despertada por los efectivos policiales y, con la excusa de buscar armas, fue palpada en varias partes de su cuerpo por los intervinientes. Todo el procedimiento se realizó ante la mirada y el susto de la niña RM (6). Con posterioridad a esta acción la comitiva fiscal policial se dirigió al campamento. Una

7 Otros aspectos de este mismo hecho son presentados en el artículo sobre detenciones ilegales en este mismo capítulo de Derecho a la libertad.

vez en el lugar, sin explicación alguna, abrieron fuego contra las personas y les obligaron a hacer cuerpo a tierra, con las manos en la nuca.

Los campesinos no opusieron resistencia. Ni siquiera pidieron explicación, ni ver la orden de desalojo por la extrema violencia con que actuaron en todo momento, bajo las órdenes del comisario Chaparro y el subjefe de comisaría Aureliano Martínez.

La lesión y los maltratos hacia los campesinos se produjeron, por un lado, en el momento que fueron obligados a acostarse y, por el otro, una vez estando en el suelo acostados, mientras se encontraban boca abajo. Estando todos en esta posición, varios policías iban pisándoles las espaldas, caminando sobre los mismos; otros les golpeaban con las culatas del fusil en la cabeza, bocas y otras partes del cuerpo. Varios policías procedieron a orinarlos, diciéndoles que era para que se calmaran. Otros campesinos fueron obligados a comer tierra, porque supuestamente era la forma más rápida de conseguir tierra propia.

Las amenazas constantes que recibían eran que todos serían quemados vivos antes que llegara la fiscala; que antes de matarlos serían violados porque eran todos guerrilleros y delincuentes. La excusa sería que se trató de un enfrentamiento con los policías. También les dijeron que les pondrían hules en la cabeza para que señalaran rápido dónde estaban sus dirigentes. Varios campesinos escucharon a los policías pedir máscaras al comisario para no ser identificados.

Ante esta situación, Irma Lezcano reclamó a los policías la forma en que estaban maltratando y golpeando a los campesinos. Fue amenazada con ser quemada viva si seguía insistiendo, siendo vejada con un lenguaje que atacaba su intimidad sexual.

Los intervinientes a medida que maltrataban y golpeaban a los campesinos que estaban acostados en el piso buscaban algún objeto de valor o dinero, entre sus pertenencias. Se contabilizó la pérdida de 8 celulares, G. 685.000 en efectivo, más de 50 machetes, unas 20 linternas, así como mochilas, zapatos, desodorantes, pantalones, remeras, guantes, billeteras, championes, cargadores de celulares, pinza de manos, bombillas, radios portátiles, carpas, termos, frazadas, colchones y provisiones varias. Durante la intervención los policías faenaron sin autorización los cerdos de los vecinos para comerlos asados.

La denuncia por coacción grave, privación de libertad, persecusión de inocentes, lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas, usurpación de funciones públicas, apropiación y tortura radica en la fiscalía

a cargo de Dora Irrazábal, quien hasta la fecha no ha investigado los hechos denunciados. El 5 de agosto de 2008, la Comandancia de la Polícia Nacional instruyó sumario administrativo al comisario Ricardo Chaparro por el supuesto hecho de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, hasta la fecha tampoco han avanzado mucho en las investigaciones, habiéndose llamado a declarar solo a los policias intervinientes, no así a las víctimas.

Obligado, departamento de Itapúa

Otro caso significativo y que demuestra la ineficacia y complicidad del Ministerio Público en la falta de investigación de esta clase de hechos punibles cometidos por oficiales de la Policía Nacional, es el de Jorge Arturo Garay Núñez. Él se desplazaba en su motocileta en la ciudad de Obligado, departamento de Itapúa, cuando fue detenido por efectivos policiales en un control de rutina y llevado hasta un calabozo al interior de la Comisaría 13ª de Obligado. Allí le pidieron hablar sobre el caso del "asesinato del alemán", donde manifestó que no tenía nada que decir; entonces le informaron que llegaría el oficial Ferreira para "sacarle la información de otra forma". Garay fue víctima de fuertes golpes en el rostro, piernas y abdomen, fue pateado, esposado y amenazado de ser muerto y arrojado al río Paraná. Despues de horas de torturas, consiguió escapar unos metros de la comisaría y fue socorrido por vecinos. Estando en el hospital, supuestamente le realizaron el "alcotest", hecho que no recuerda la víctima, y fue visitado por el comisario, quien le amenazó de muerte en caso de que contara lo sucedido[8].

La investigación de los hechos está a cargo de la fiscala Olga Wilma Araújo, de la Unidad 1 de la Zona Colonias Unidas; sin embargo, a pesar de las pruebas testificales de vecinos y de tres informes médicos que señalan que las heridas de Garay lo colocaron en peligro de muerte y que no podían ser causadas por una "caída", tal como alega la Polícia, la fiscal no ha imputado a los policías sospechosos, a más de siete meses de los hechos. Sin embargo, imputó a Garay por "exposición al peligro en tránsito terrestre" por conducir supuestamente en estado de ebriedad, estando actualmente con medidas alternativas a la prisión.

Por otra parte, el 18 de noviembre del corriente, la prensa se hacía eco de que la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH)

8 Los hechos se encuentran narrados en la carpeta fiscal "Un tal oficial Ferreira sobre supuesto hecho de lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas". Año 2008, Número de entrada 246, Unidad Fiscal 1.

admitió como caso de violación de derechos humanos la denuncia promovida por Juan Francisco Arrom Suhurt y Anuncio Martí Méndez, por los supuestos hechos de detención ilegal y torturas a los que habrían sido sometidos entre el 17 y el 30 de enero de 2002[9]. En efecto, conforme el escrito respectivo presentado a la CIDH el 20 de septiembre de 2004, ambos fueron detenidos ilegalmente y torturados en lugares clandestinos por policías vestidos de civil. Las torturas incluyeron golpes de puño en el torso, cabeza y testículos, asfixias con bolsas de plástico, simulacros de ejecución y ahogamiento en un brazo del río Paraguay. Una junta médica concluyó que ambos presentaban lesiones en la cabeza, garganta, pulmones, testículos y extremidades inferiores a causa del ahogamiento y los golpes.

Entre los torturadores pudieron reconocer a agentes de policía, entre ellos al subcomisario Saturnino Antonio Gamarra Acosta, oficial en actividad asignado al Departamento de Investigación de Delitos, unidad que investigaba el secuestro de la señora Bordón. También reconocieron a Javier Benjamín Cazal Elizeche, ex director del Centro de investigación judicial (CIJ), dependiente del Ministerio Público, y a otros agentes de policía, como José David Schémbori Ocampos y Francisco Servián, todos miembros del grupo que los tenían secuestrados. De acuerdo al relato, la intención era que ambos se autoinculpasen del secuestro de Edith Bordón de Debernardi, que firmaran algunos documentos incriminatorios y que involucrasen a otros políticos y empresarios opositores en el planeamiento y la ejecución del delito. Conforme a lo referido por Arrom en la denuncia, en un intento de evitar seguir siendo torturado solicitó negociar con una autoridad, y le ofrecieron hablar con el ministro de Justicia y Trabajo, Silvio Gustavo Ferreira, con quien se reunió personalmente y a quien solicitó garantías. El ministro Ferreira realizó el contacto telefónico con el ministro del Interior Julio César Fanego Arellano, con quien habría ofrecido garantías para huir del país si accedía a firmar unas declaraciones preparadas por ellos. Ante el escándalo público que significó vinculárselos por su participación en los hechos, tanto Ferreira como Fanego debieron renunciar a sus cargos.

Arrom y Martí fueron internados en un hospital tras su liberación, para su recuperación. Ambos padecen hasta la fecha secuelas físicas y

9 Diario Última hora, edición digital http://www.ultimahora.com/notas/172432-CIDH-investigar%C3%A1-al-Estado-por-supuestas-torturas-a-Arrom-y-Mart%C3%AD, consultado el 11 de noviembre de 2008.

sicológicas a consecuencias de las torturas a las que fueron sometidos, y se encuentran hoy en carácter de refugiados en el Brasil bajo jurisdicción del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur)[10].

Por último, el Informe de Admisibilidad proferido por la CIDH N° 86/08 declara:

> "[…] admisible la petición en cuanto se refiere a presuntas violaciones de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura".

La admisibilidad que fue comunicada el 13 de noviembre, señala que Arrom y Martí agotaron los recursos a nivel interno por lo que este caso cumple con las disposiciones reglamentarias de la Comisión y de la Convención Americana para que sea investigado dentro de la jurisdicción internacional. A partir de la admisibilidad del caso, la CIDH comenzará la investigación de los elementos referentes al fondo de la denuncia presentada contra el Paraguay (CIDH, 2008).

La herencia de un pasado de torturas bajo el signo del terrorismo de Estado

Como puede verse en detalles en el capítulo correspondiente a la CVJ de este informe, uno de los aspectos resaltantes de la información presentada por la Comisión en agosto último ha sido el dejar establecido como el momento de instauración de la tortura, como técnica sistemática y generalizada en dependencias policiales y militares, la llegada al poder de Alfredo Stroessner.

En efecto, si se observan las publicaciones que datan de los años de la represión de la guerrilla, sobre todo las correspondientes a medios escritos de la República Argentina, los relatos de torturas llevadas al extremo de su crueldad por el Ejército y milicianos colorados son múltiples. Así, fragmentos y crónicas periodísticas y de comunicados de la Prefectura Nacional Marítima de la Argentina sobre otros tantos cadáveres recogidos del río Paraná, relevados por Abc Color, hablan de que:

10 El ACNUR fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950, como uno de los múltiples esfuerzos realizados por la comunidad internacional en el siglo XX para brindar protección y asistencia a los refugiados. Mayor información en www.acnur.org

> "[una] víctima tenía los ojos punzados, una herida de bala en la garganta, y su cuerpo presentaba horribles mutilaciones [, en otro caso] el occiso presentaba una profunda herida en el tórax, presumiblemente producida por arma blanca; le falta el dedo pulgar de la mano derecha y de los pies, la lengua seccionada y mutilaciones en el cuerpo […]"[11].

Bajo este extremo de brutalidad, durante estos mismos años la tortura se institucionalizó e incluso se sofisticó y perfeccionó como método[12]. Al respecto, en los trabajos de investigación que realizara el recientemente fallecido Marcial Antonio Riquelme[13] –en su momento también asesor de la CVJ– se destacan una serie de documentos, de fuentes estadounidenses, que prueban en forma irrefutable la conexión del Gobierno de los Estados Unidos en cuanto al entrenamiento, organización y equipamiento del aparato represivo del stronismo. Riquelme exponía como muestra de algunos de estos documentos los siguientes:

> "(a) En memorándum secreto de la Embajada Norteamericana en Asunción dirigido al Departamento de Estado, con fecha 17 de Noviembre de 1955, el primer Secretario de dicha representación diplomática Mr. Andrew B.Wardlaw, hace referencia a un pedido del gobierno paraguayo para el envío de un "Técnico Policial" al Paraguay.
>
> (b) El Embajador de los Estados Unidos de América, en Asunción, Mr. Arthur A. Ageton, en un memorándum -"estrictamente confidencial"- se dirige al entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Paraguay, Hipólito Sánchez Quell, en fecha 30 de Noviembre de 1955, para informarle que a pedido del Ministerio del Interior, el gobierno de los Estados Unidos había aceptado enviar al Paraguay un "experto en asuntos anti-comunistas para colaborar con el Servicio de Inteligencia Política del Ministerio del Interior que se dedica a combatir las actividades comunistas en el país".
>
> (c) En el memorándum del 12 de Abril de 1956, de la Embajada Norteamericana en Asunción, se describen las funciones a ser desempeñadas por el Asesor Técnico Policial: El contrato inicial tenía una duración de

11 Diario Abc Color, Asunción. "Crímenes y atrocidades de Stroessner"; artículos publicados por Carlos Mariano Godoy, disponible en: http://www.abc.com.py/articulos.php?fec=2006-01-20&pid=229655; consulta realizada el 25 de noviembre de 2008.

12 "Algunas administraciones gubernamentales de los Estados Unidos de América [tuvieron] responsabilidad directa en algunos casos e indirecta en otros, por el apoyo dado al gobierno desde 1954 hasta el advenimiento del gobierno del presidente Jimmy Carter en 1976, durante cuyo gobierno se dieron algunos cambios favorables en defensa a los derechos humanos. Cabe destacar la responsabilidad del apoyo político y técnico del gobierno norteamericano con la misión del coronel Robert Thierry, asesor adiestrador y orientador de la Policía del sistema para la creación y el funcionamiento de la Dirección Nacional de Asuntos Técnicos (DNAT), dependiente del Ministerio del Interior, que era un siniestro centro de torturas" (CVJ, 2008, párr. 229).

13 Riquelme, Marcial Antonio: *Investigación sobre el terrorismo de Estado*, publicado en http://www.elcorreo.eu.org/ Consulta del 25 de noviembre de 2008.

seis meses; el candidato debería tener dominio del idioma español y era deseable también que el mismo tuviera un grado de Maestría.

(d) Un documento muy valioso de esta serie es el de la Administración de Cooperación Internacional (institución que precedió a la actual USAID). El mismo contiene un resumen del Curriculum Vitae del Técnico que había sido contratado para éste puesto, Robert K. Thierry, nacido el 17 de Enero de 1909 en Ohio, Teniente Coronel de Inteligencia del Ejército de los Estados Unidos de Norteamérica".

En su conjunto, tanto de la investigación de la CVJ como de la de Marcial Riquelme en su afán de búsqueda de la verdad debemos decir, lamentablemente, que aunque nunca encontró cooperación suficiente del Estado para lograr la desclasificación por parte de los Estados Unidos de América de los archivos de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) referentes a tiempos de la dictadura, ha surgido, como dijimos párrafos atrás, un importante punto de apoyo el presente año para entender que la manera en que se consolidó la tortura en Paraguay a mediados del siglo pasado, ha dejado una marca inherente sobre las políticas de seguridad que nos llegan hasta el presente.

Conclusión

EL PASADO EN COPAS NUEVAS

Que la tortura esté instalada desde décadas atrás significa también que parte de la violencia[14] de la cual tiene o debería tener por mandato constitucional, monopolio el Estado, viene operando fuera de la legalidad, y es este tipo precisamente de violencia la que se visibiliza permanentemente en la actuación de fuerzas policiales o militares, como en el caso que se desarrollara páginas atrás como paradigmático de las situaciones de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes que se presentan en el país. Cabe precisar que cuando decimos que esta violencia opera fuera de la legalidad, en parte hablamos del rompimiento de la ley, esto es, la ausencia por ejemplo de orden judicial para su uso, pero también en el sentido político-institucional de la inobservancia de las limitaciones que imponen las normas de derechos humanos al ejercicio de la fuerza pública, entre ellas, por comenzar, el respeto a la dignidad de las personas.

Este claro irrespeto, que como muestra tuvo el presente año la brutal represión frente a la sede central del Ministerio Público de manifestantes que pedían la renuncia del fiscal general[15] –y que dejó sesenta y tres personas heridas–, creemos tiene varias aristas críticas. La primera, que los hechos se producen en el primer gobierno no colorado luego de sesenta años, lo que nos señala que no estamos simplemente ante un problema que nos plantea el cambio de figuras en la administración, sino de naturaleza estructural; el segundo, esta desproporcionada violencia, parangonada con la ejercida en tiempos de la dictadura, se legitima a su vez con su ejercicio por un gobierno que dice ser democrático y popular; tercero, al estar legitimada la violencia en su faz ilegal, esta inevitablemente genera impunidad para los agentes estatales que la ejercieron. Desde luego, en este último caso la situación fue peor porque, superando cualquier perspectiva teórica, las desafortunadas palabras

14 Usando los contornos conceptuales que nos brinda la Organización Mundial contra la Tortura, la violencia comprende una idea dinámica y fluida que precisamente se define por el ejercicio ilegal de la fuerza generando abusos físicos, sexuales y sicológicos (incluyendo amenazas de abusos físicos y sexuales) de un individuo, un grupo e incluso una comunidad. (OMCT, 2006)

15 Diario Abc Color, Asunción 6 de noviembre de 2008. edición digital: http://www.abc.com.py/2008-11-06/articulos/466992/campesinos-intentan-ocupar-sede-de-fiscalia-y-reciben-feroz-represion

que ya son costumbre en el actual ministro del Interior, Rafael Filizzola, terminaron por ubicar el centro del problema en los "infiltrados" en la manifestación.

Por último, no quisiéramos dejar pasar que a este cuadro debemos sumar una arista negativa más de caras a la superación de la tortura en el país, cual es la permanencia en los cuadros policiales en este nuevo Gobierno de agentes vinculados al terrorismo de Estado, como a los que hiciera referencia en su momento, el caso de tortura ahora ante la CIDH, de Arrom y Martí. Ciertamente, ya la justicia ha dado un paso importante de cara a la punición de la tortura al declararla imprescriptible y se aguarda que el Legislativo el año próximo dé los pasos necesarios para las reformas que se requieren en este ámbito y de las que ya hablamos más arriba. Pero, mientras el aparato represivo que sirviera a gobiernos anteriores que violaron los derechos humanos siga indemne, poco favor es el que hará en definiva la administración del presidente Lugo para que desde el movimiento de derechos humanos puedan percibirse señales claras de que –cuando menos desde el Poder Ejecutivo– se quiere desterrar la tortura definitivamente de la historia de este país.

Recomendaciones al Estado

- Resolver los casos presentados y a presentarse en materia de tortura ante el Poder Judicial, conforme el criterio de imprescriptibilidad de la acción penal, refrendado por el Acuerdo y Sentencia N° 195 de 5 de mayo de 2008, dictado por la Corte Suprema de Justica.
- En materia de caducidad del crimen de tortura, establecer sanciones para los casos de litigios de mala fe que comporten dilaciones del proceso en violación de la garantía del plazo razonable.
- Iniciar de oficio la investigación de los crímenes de tortura perpetrados durante la dictadura, una vez presentado el Informe Final de la CVJ.
- Solicitar, a través de la Cancillería Nacional, al Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica la desclasificación de los archivos de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en conexión con el gobierno de Alfredo Stroessner.
- Investigar las denuncias de prácticas de terrorismo de Estado acaecidas durante la transición. En tal sentido, cooperar, bajo el principio de la buena fe en las relaciones internacionales, con las tareas de investigación de la Comisión interamericana de derechos humanos en el caso abierto con ocasión de la privación ilegal de la libertad y tortura que fueran denunciadas por los ciudadanos paraguayos Juan Arrom y Anuncio Martí.
- Adoptar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) conforme al Protocolo facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura.
- Adecuar el tipo penal de tortura conforme a la descripción realizada en los instrumentos internacionales respectivos, eliminando la actual superposición con las disposiciones correspondientes al hecho punible de lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas.
- Depurar los cuadros policiales de personal vinculado a las prácticas de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Investigar, esclarecer y sancionar debidamente al personal policial sindicado por denuncias de la ciudadanía como partícipes de hechos de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Evitar que el uso de la fuerza pública en la represión de las manifestaciones, reuniones públicas u otro espacio de expresión ciudadana –en especial los vinculados a la exigibilidad de derechos económicos,

sociales y culturales–, se realice a través de prácticas violatorias de la integridad personal, entre ellas las que correspondan a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

- Adoptar una política de Estado favorable al cumplimiento de las recomendaciones de los organismos especializados de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos en materia de derechos humanos, en especial las relativas a la prohibición absoluta de la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Bibliografía

López Rodas, Oscar (2000) *Derecho a la participación política* en: Codehupy (2000) **Derechos humanos en Paraguay**. Asunción: Codehupy, pp. 45-68. disponible en: www.codehupy.org/www/images/stories/pdf/Informe_2000/18%20politica.doc

Valiente, Hugo (2002) *¿Retorna la Tortura?* en: Codehupy (2002) **Derechos humanos en Paraguay**. Asunción: Codehupy, pp. 205-215. artículo disponible online en: www.codehupy.org/www/images/stories/pdf/informe_2002/torturas.pdf

Organización mundial contra la tortura (2006) *Atacando las raíces de la tortura: pobreza, inequidad y violencia: un estudio interdisciplinario*.

PRECARIAS CONDICIONES DE ENCIERRO, PERSISTENTES DISCRIMINACIONES

Derecho al trato humano de las personas privadas de libertad

Lourdes Rodi, María Selva Armoa, Luis Panizza, Diana Vargas, Sebastián Vargas, Fernando Brítez, Ireneo Téllez, Roque A. Orrego y Juan A. Martens
Instituto de estudios comparados en ciencias penales y sociales - Paraguay (Inecip-Py)*

La cárcel solo debe privar del derecho a la libertad, sin embargo, las trece penitenciarías existentes en el país someten a quienes la sufren a la conculcación de otros derechos. Esta sitaución nos lleva a la necesidad de evidenciar las serias carencias del sistema en cuanto a su funcionamiento y al cumplimiento de los fines para los cuales ha sido creado: la lógica interna de las distintas penitenciarías no responde a las reglamentaciones vigentes ni al régimen establecido por la autoridad competente, sino a las relaciones de poder que se desarrollan en su interior, donde internos e internas, funcionarios y funcionarias penitenciarias establecen las normas *de facto.*

* Las informaciones recogidas en este artículo han sido producidas en el proceso de formación e investigación que viene realizando el área Acceso a la Justicia de Inecip sobre selectividad punitiva y medidas de seguridad, esta última en coordinación con la Universidad Nacional de Pilar (UNP).

INTRODUCCIÓN

La cárcel solo debe privar del derecho a la libertad, sin embargo, las trece penitenciarías existentes en el país[1] someten a quienes la sufren a la conculcación de otros derechos, como el derecho a la seguridad personal, a la intimidad, a la salud, a la educación, a la libre expresión de la personalidad, e incluso se viola el derecho a la alimentación, pues las raciones diarias que se proveen a internos e internas ni siquiera contienen los nutrientes necesarios para la subsistencia[2].

El informe de este año centra el análisis en ciertas problemáticas específicas en el contexto de encierro como el régimen de "las privadas", las oportunidades de formación que ofrecen los reclusorios, la idoneidad del personal penitenciario o *guardia cárceles*, las condiciones de vida de las personas con orientación sexual diferente a la hegemónica (gays y lesbianas) y las condiciones de salud.

Con relación al cambio de gobierno en agosto de 2008, se evaluaron las acciones tomadas en los tres primeros meses de gestión, por las nuevas autoridades del Ministerio de Justicia y Trabajo y las perspectivas existentes en materia de política penitenciaria.

La realidad penitenciaria vuelve imperioso un posicionamiento crítico respecto al sistema penal y penitenciario; poner en discusión la organización penal existente, reconsiderar el fenómeno y encontrar nuevas alternativas para el combate y reducción de la criminalidad, en el que el sistema penal tiene poca responsabilidad, aún cuando en el imaginario popular -alentado por las industrias del control del miedo- a través de la cárcel se combate la criminalidad. En esta línea de pensamiento hay una corriente abolicionista que cuestiona la existencia misma del sistema penitenciario, mientras que a través de la sociología crítica, se ha demostrado la dificultad conceptual de justificar la existencia de las prisiones, y la escasa efectividad de las mismas para contener el crecimiento de la delincuencia, entre otras críticas.

1 En este artículo se hace referencia, en mayor medida, a los centros de privación de libertad para personas adultas, administradas por la Dirección de Institutos Penales, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, y solo tangencialmente se hace referencia a la situación de los centros de detención de adolescentes infractores e infractoras. Referimos para profundizar sobre este último tema al capítulo sobre Derechos de la niñez y la adolescencia, particularmente a las secciones destinadas a la cuestión de la sentencia de la Corte interamericana de derechos humanos en relación al caso conocido como Panchito López y a la Audiencia pública en la Comisión interamericana de derechos humanos sobre la situación de la justicia penal juvenil en el Cono Sur.

2 Reclusas de la cárcel nacional de mujeres relataron que los "pucheros empiezan a tener carne ahora."

Este análisis, trasladado a la realidad del sistema penitenciario paraguayo, nos lleva a la necesidad de evidenciar las serias carencias del sistema en cuanto a su funcionamiento y al cumplimiento de los fines para los cuales ha sido creado[3]. La lógica interna de las distintas penitenciarías no responde a las reglamentaciones vigentes ni al régimen establecido por la autoridad competente, sino a las relaciones de poder que se desarrollan en su interior, donde internos e internas, funcionarios y funcionarias penitenciarias establecen las normas *de facto*. Por esta razón es importante considerar al funcionariado como un actor clave dentro del sistema. En el transcurso del presente año ha ocurrido una serie de fugas en las distintas penitenciarías del país y centros educativos para adolescentes; estos hechos coincidieron con los momentos de mayor presión por parte de los funcionarios penitenciarios para la firma de un contrato colectivo, en el marco de una serie de reivindicaciones laborales. Se observa con preocupación que esas legítimas luchas sindicales implican, en algunos casos, la instrumentación de los internos como medida de presión a las autoridades y, en especial, como demostración de fuerza, que genera condiciones propicias para el aumento de la inestabilidad, ansiedad y descontento en el encierro.

SITUACIONES DE VULNERACIÓN DEL DERECHO AL TRATO HUMANO

El negocio de las "privadas"[4]

Las trece penitenciarías para adultos y adultas existentes en el país suprimen el derecho a la intimidad garantizado constitucionalmente (art. 33, Constitución Nacional), debido, en gran medida, a la superpoblación: 3000 personas aproximadamente en Tacumbú[5], con capacidad

3 Constitucionalmente, las cárceles están para la defensa de la sociedad y para la reinserción social. La criminología y sociología jurídica demostraron que en cárceles en óptimas condiciones no se cumplen estos postulados, por lo que menos aún se podría lograr en aquellas donde existe una diferencia abismal entre la norma y la realidad penitenciaria.

4 Se conoce con esta denominación a los cuartos habilitados para una relación íntima en las distintas penitenciarías del país.

5 Es la Penitenciaría Nacional cuya población se aproxima a 3000, de una población penal total de 6017, según el parte diario de la Dirección de Instituto Penales del 20 de octubre de 2008. Es por antonomasia la cárcel en Paraguay.

para albergar a 1.500; 654 en Ciudad del Este, con capacidad para 300 y 229 en Pedro Juan Caballero, con capacidad para 100[6].

Su disfrute tiene precio y condiciones difíciles de sortear, de manera especial en los casos de prácticas que no coinciden con la moral dominante[7].

La única manera de obtener un momento a solas o en privado con las parejas, es a través del pago de una cantidad de dinero que varía, según el confort que ofrece la habitación, entre 20, 60 y hasta 150 mil guaraníes (4, 12 y 30 US$ aproximadamente) y la disponibilidad de las "privadas".

Tanto en Tacumbú como en el Buen Pastor, las autoridades penitenciarias dicen desconocer el manejo de las mismas y sostienen que el acceso a ellas es gratuito[8]. Sin embargo, en ambas instituciones esta versión no se corresponde con la realidad, según manifestaciones de las personas recluidas. Las internas y los internos, en coordinación con las y los *guardia cárceles*, son quienes se encargan de administrarlas, bajo la supervisión de las autoridades de estos centros penitenciarios.

Un reglamento interno único rige en todo el país. En virtud de esta reglamentación se deja sin posibilidad de tener relaciones sexuales a personas con orientación sexual diferente a la hegemónica (gays, lesbianas) y a personas sin pareja estable, porque se exige que la pareja sexual sea registrada previamente, y además sea de carácter estable[9].

Con relación a las lesbianas la directora de uno de los penales sostuvo que:

> "[por] su formación ética y moral no está de acuerdo. Las lesbianas asumen solapadamente su condición, porque son rechazadas por el resto de la población. No está permitido el usufructo de las privadas para ellas porque el reglamento es para heterosexuales y parejas estables"[10].

6 Estos números demuestran la magnitud de hacinamiento en que viven. Las penitenciarías de Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero funcionan en lugares reacondicionados para reclusorio. En Pedro Juan Caballero conviven hombres y mujeres separados por tejidos de alambres.

7 En este apartado se hace referencia al uso y manejo de las privadas de las dos cárceles nacionales: Tacumbú y el Buen Pastor, que concentran más del 50 por ciento de la población penitenciaria, que el 20 de octubre de 2008, ascendía a 6017.

8 Incluso luego de la asunción de las nuevas autoridades se firmó una circular prohibiendo el pago de cualquier canon.

9 El considerando de la Resolución N° 51/06, de la Dirección de Institutos Penales, por el que se establecen normas para el buen funcionamiento de las "privadas", dice que tiene por objeto recibir en su lugar de reclusión "en carácter de visitas privadas, a sus legítimas esposas, concubinas y novias, como medio para garantizar la continuidad del vínculo familiar, respetando la dignidad de las personas recluidas, excluyendo todo tipo de discriminación".

10 Entrevista realizada por los autores en fecha 30 de setiembre de 2008.

Por su parte, el director de Institutos Penales, Pablo Faccioli, al ser consultado sobre la situación de los gays en Tacumbú dijo: "está prohibido para no fomentar la promiscuidad". De ello se deduce que el Estado paraguayo impone a las personas un tipo de sexualidad, en el que la función de reproducción y la familia priman sobre el derecho a la libertad individual. Además, connota la errónea asociación de la homosexualidad con la promiscuidad, como si esta última no fuera practicada también en la heterosexualidad.

Según el reglamento citado, la persona interna, al ser fichada durante el ingreso a la penitenciaría, deberá declarar el nombre de su esposa o esposo, concubina o concubino, o persona del sexo opuesto con quien se encuentra unido en forma estable. Solo se puede cambiar de pareja una vez al año, previo examen de las circunstancias por las autoridades penitenciarias. Para acceder al beneficio de las privadas, se debe contar con una antigüedad mínima de 30 días, salir sorteado entre todas las personas que se han anotado, contar con un certificado médico expedido por el Departamento de Sanidad de la Penitenciaría y otro de buena conducta. Todas las visitas quedan registradas en un libro habilitado especialmente para el efecto.

En Tacumbú las "privadas" están habilitadas en tres turnos; dos diurnos y otro nocturno (07:00 a 12:00, 13:00 a 17:00 y 18:00 a 06:00). Existen dos privadas vip[11] y treinta comunes[12], para una población de 3.000 personas. De ahí la necesidad de contar con números para acceder al "privilegio"[13]. Debido a esta situación, otros lugares del penal son utilizados como sitios de encuentros íntimos: la sala de abogados y abogadas es uno de ellos: habitación cuadrangular, en cuyo centro se encuentra otro cuadrilátero más pequeño, que da directamente al patio central del penal. Entre cuadriláteros existe un pasillo de cerca de 1,5 m de ancho. Estos pasillos se llenan de colchones y parejas en las noches, dependiendo del humor del jefe de guardia de turno.

Algunos reclusos con quienes se conversó confirmaron el hecho que solo quienes tienen parejas estables pueden acceder a las "privadas". Otros mantienen relaciones sexuales con las travestis que están en el penal.

---

11 Están equipadas con baño privado, ducha, lavatorio, cama y colchón, aire acondicionado, TV, una dimensión de 3 m x 3 m, habitación limpia y bien pintada. El interno debe llevar su toalla, jabón, sabana, colcha, frazada, etc.

12 De los cuales 10 serían para quienes ya tienen condena firme y 20 para quienes están en prisión preventiva. De los 3027 internos en Tacumbú al 20 de octubre de 2008, 2402 eran prevenidos y solo 625 condenados. Las camas son de hormigón armado y cuentan con ventiladores y baños compartidos.

13 Uno de los funcionarios de la Penitenciaría Nacional denominó de esta manera a las privadas.

En el Buen Pastor existen cuatro habitaciones para 184 internas[14]. Las internas entrevistadas manifestaron la necesidad de que las mismas sean reacondicionadas para que sean dignas; aunque ahora mejoraron bastante, coincidieron con la directora, quien guarda fotografías donde registra las condiciones en que anteriormente se encontraban las mismas. Al momento de la visita, 15 internas contaban con órdenes judiciales para visitar a sus parejas estables en Tacumbú.

¿En manos de quiénes están los reclusos y las reclusas del Paraguay?

Los y las *guardia cárceles*, como se conoce al personal de custodia de las penitenciarías, son responsables de la seguridad de la población penitenciaria. Con ellos y ellas conviven la mayor parte del encierro las personas internas. Actualmente el plantel de *guardia cárceles* es de 525[15] personas, distribuidas en las trece cárceles. Carecen de formación terciaria, ni siquiera técnica, y accedieron al cargo a través del amiguismo[16]; desempeñan su trabajo en condiciones insalubres, con un salario de alrededor de US$ 300. Estas condiciones configuran un marco de insatisfacción laboral[17], pero se mantienen en el cargo porque "necesitan el trabajo y no tienen otra opción laboral"[18]. Están acostumbrados a un ambiente de trabajo hostil y violento, y aplican la violencia física contra los internos para "mantener el orden"[19]. Autores de este informe constataron que en Tacumbú los custodios, principalmente del turno

14 Dos de ellas cuentan con camas de hormigón, con colchones, mantas, ventanas, con baño privado, ducha ventilador, lavatorio, con pisos, están pintadas y en buen estado. Dos cuentan con camas de madera, con mesitas, sillas, baño privado, ducha de agua caliente.

15 Dato proporcionado por la Dirección de Institutos Penales, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo.

16 La ministra titular de la Secretaría de la Función Pública, Lilian Soto, reveló que el 95% de los funcionarios y las funcionarios públicas accedieron al cargo sin concurso público.

17 El personal penitenciario realiza guardias de 24 horas, cada 48 horas, en grupos reducidos, si se considera la cantidad de internos a su cargo. El promedio es de 9 guardias para 100 reclusos.

18 Entre los guardiacárceles existen algunos docentes, técnicos agropecuarios, etc., quienes ante la imposibilidad de acceder a otros espacios de trabajo consiguieron ser *guardia cárceles*, aunque su formación no se asocie a sus tareas y funciones.

19 Estas informaciones fueron proporcionadas por *guardia cárceles*, cuyas identidades mantenemos en reserva, en varias entrevistas realizadas en Asunción, San Pedro, Pedro Juan Caballero, Encarnación y Ciudad del Este.

nocturno, siguen utilizando del *teju ruguái*[20] como un elemento propio de la labor que realizan. Los portadores del *teju ruguái*, requeridos por los motivos de su tenencia, respondieron que los usan "para hacernos respetar"[21].

Ante este diagnóstico preliminar, que revela una imperiosa necesidad de profesionalización del personal de las penitenciarías y centros educativos, se consultó al director general de Institutos Penales, Pablo Faccioli, sobre cuáles son los planes que el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) implementará con ese fin, a lo que respondió que han empezado a realizar cursos de formación y capacitación[22]; que hasta la fecha cincuenta funcionarios que serán designados como personal de seguridad en diferentes establecimientos penitenciarios han sido capacitados en el marco normativo, derechos humanos, ética y moral, instrucción en el manejo de armas y defensa personal.

Faccioli también mencionó que es necesario un recambio de funcionarios, en especial de quienes arrastran las prácticas viciadas de corrupción, y que, con el fin de lograr la transparencia institucional dispusieron por Resolución SSEJ/Nº 10 de fecha 15 de septiembre de 2008, la prohibición de todo tipo de tributos en los establecimientos penitenciarios, en cualquier concepto[23]. Los guardiacárceles en coordinación con algunos internos serían los encargados de cobrar estos cánones.

Esta problemática tiene que ver también con la escasa remuneración y el bajo nivel de formación de los mismos, como también con el hecho de que hasta la fecha no existe una política integral de selección, capacitación y promoción del personal asignado a las penitenciarías. En el presupuesto general de gastos del MJT, no se contempla en la nomenclatura el rubro de guardia, por lo que solo pueden ser nombrados o contratados en carácter de auxiliares administrativos.

---

20 Expresión en guaraní que designa un instrumento de azote o látigo construido a base de cuero y alambres, con una dimensión aproximada de 1,5 m de longitud y 5 cm de diámetro. Más grueso en el mango y más fino en la punta. La traducción literal del guaraní es "cola de lagarto".

21 La problemática en este tema no es exclusivamente paraguaya, sino latinoamericana, con pequeñas ventajas comparativas en algunos países. En Chile, Guatemala y Belice la cantidad de funcionarios por reclusos es entre 5 y 10 (Dammert y Zúñiga, 2008).

22 Es el primer curso de formación dirigido exclusivamente a futuros custodios de penitenciarías que se implementa en el país.

23 Sin embargo, los redactores de este artículo constataron que se siguen abonando cánones dentro de las penitenciarías en diversos conceptos, por ejemplo, estar en sala VIP, permanecer en la baldosería (una parte del penal con menos superpoblación), acceso a teléfonos, acceso a colchones, acceso a televisión y otros.

En cuanto a la cantidad de funcionarios que prestan servicios en el Centro de Educación Integral de Itauguá, el centro más grande de atención a adolescentes privados de libertad en el país, actualmente en planilla figuran 142, de los cuales únicamente 50 cumplen el rol de educadores, figura central en el modelo socioeducativo desarrollado en ese centro. Mientras los restantes desarrollan labores en el área administrativa, lo que denota el mismo fenómeno que se da en las penitenciarías de personas adultas.

Esta situación se visibiliza aún más en los motines y hechos de violencia que se generan en las penitenciarías periódicamente, como ocurrió en julio de 2008 en La Esperanza- Tacumbú, cuando setenta internos se sublevaron y denunciaron los malos tratos físicos, la falta de acceso al aseo y los abusos contra los familiares en los procedimientos de seguridad impuestos para las visitas. En el mismo mes, en el Centro Educativo de Itauguá, se produjo la fuga de nueve internos adolescentes, quienes luego de ser recapturados denunciaron malos tratos físicos y verbales por parte de los educadores, de acuerdo al Informe de la Comisión de visita y monitoreo a Centros de reclusión de adolescentes. También en la Penitenciaria de Mujeres el Buen Pastor, en el mes de septiembre se produjo un levantamiento de las internas, en reclamo por los atropellos cometidos por los guardias varones[24].

Esta situación genera un estado de temor en las internas, por su seguridad física y respeto a su autonomía sexual, más aún teniendo en cuenta los antecedentes de abusos físicos y sexuales cometidos por los custodios en contra de sus compañeras[25].

¿La cárcel como centro de reinserción social o readaptación?

Los criminólogos vienen anunciando el fracaso de las cárceles desde hace décadas; más aún en las condiciones en que se encuentran las latinoamericanas. Pretender que la cárcel resocialice es como querer enseñar a caminar a una persona atándola a una silla, sostiene Alberto Bin-

24 Esta situación es violatoria a los artículos 92 y 93 de la ley 210 de Penitenciarías, que establece que en los establecimientos para mujeres, las internas estarán a cargo exclusivamente del personal femenino; y que ningún personal del sexo masculino ingresará a dependencias de un establecimiento para mujeres sin ser acompañado por un miembro del personal femenino. En casos de traslado se procederá de igual manera.

25 La Dirección de Derechos Humanos de la Fiscalía General registra casos de coacción sexual, torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes contra internas por parte del personal masculino.

der. Quizá lo poco que aún pueda ofrecer es dotar a la persona recluida de algunas herramientas básicas que le ayuden a enfrentar el mundo laboral una vez libre; en nuestro país, ni siquiera esa función cumple. Sin embargo, la Constitución Nacional establece que la privación de libertad "tendrá[…] por objeto la readaptación de los condenados y la protección de la sociedad" (art. 20).

En Paraguay no existe una política pública penitenciaria que brinde oportunidades de formación para la inserción laboral a las personas privadas de libertad. Existen convenios interinstitucionales aislados, pero se deben a las iniciativas de instituciones ajenas a la dirección penitenciaria, que incluso exigen la pertenencia a determinado culto religioso para acceder a los programas.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) está ejecutando un proyecto educativo en centros penitenciarios en el marco del Programa de educación de personas jóvenes y adultas (Prodepa – *Ko'ê Pyahu*), con el apoyo de la Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo (Aecid), por el cual se realizan cursos de alfabetización y educación escolar básica y media para personas privadas de libertad en 14 de las 17 penitenciarías del país. A través del Programa se formó una red de docentes entre las personas internas. En la red existen actualmente 89 personas que ayudan como agentes multiplicadores. En diciembre se graduarán 30 estudiantes de la educación media, lo que será un hecho histórico para la penitenciaría nacional de Tacumbú, ya que no se ha registrado una sola graduación de este tipo en el pasado.

El Servicio nacional de promoción profesional (SNPP), dependiente del MJT, por su parte, ejecuta cursos de capacitación en oficios diversos en algunas penitenciarías del país, sin llegar a cubrir la totalidad de los centros penitenciarios. La regional Metropolitana, actualmente, solo llega a Tacumbú y el Buen Pastor; el Centro Educativo de Itauguá no cuenta con cursos de formación del SNPP[26]. El Viceministerio de Justicia cuenta solamente con dos personas involucradas en las capacitaciones en la penitenciaría nacional de Tacumbú, para la población de 3.000 internos.

26 El SNPP carece de un plantel permanente de docentes o facilitadores, ya que los mismos son contratados para cursos específicos que no duran más de tres a cuatro meses. Actualmente, cuenta con cuatro personas contratadas para los cursos de capacitación en Tacumbú y tres en el Buen Pastor.

El Pabellón Libertad de Tacumbú

La iglesia cristiana de los hermanos menonitas dirige en Tacumbú un programa de reintegración social denominado Pabellón Libertad[27], donde se imparten formaciones diversas como electricidad domiciliaria, construcción de viviendas, colocación de pisos y azulejos, fontanería, formación bíblica, carrera de derecho, así como un programa de alfabetización. También existen personas cursando la educación media a distancia (bachillerato). A la fecha del cierre del informe, 530 personas estaban inscritas en los distintos cursos[28]. Estos están separados del resto de la población penal.

La autonomía de la que dispone el centro educativo le faculta a establecer los requisitos de admisión y permanencia dentro del pabellón. La persona interesada en ingresar al programa debe realizar un curso de formación espiritual, que dura de dos a tres meses, luego se entrevista con psicólogos y se firma un acuerdo de acatar las normas de convivencia dentro del pabellón[29].

Según manifestaciones de algunos internos del pabellón, algunos funcionarios penitenciarios, especialmente guardiacárceles, se muestran reticentes a colaborar con el programa y ven a la formación de los internos como una amenaza a su poder.

La participación en los cultos religiosos es obligatoria para los internos del pabellón. Se parte del principio de rehabilitarse desde la fe cristiana, por lo que las personas que no tengan la voluntad de profesar los credos cristianos o no tengan voluntad de profesar credo alguno, no pueden ser admitidos o permanecer en el centro educativo. Si bien es un derecho propio de la libertad de culto que una congregación cristiana haga proselitismo religioso, y más aún de medios propicios para la humanización de una situación injusta, es impropio que el Estado se desobligue de la inversión pública para garantizar que dicha situación de privilegio que da la fe, no sea una oportunidad más entre aquellas que se ofrecen a la población penitenciaria. La CN obliga a la remoción de todo obstáculo que impida la igualdad ante la ley.

27 Toda la estructura del pabellón es solventada por la iglesia Libertad, por medio de donaciones. Es escaso el aporte estatal desde las instituciones encargadas de las penitenciarías. Tiene un convenio firmado con el Viceministerio de Justicia, que le da autonomía al centro educativo para el diseño de los programas de formación.

28 Ocho cursan Derecho, en convenio con una universidad privada; 231 están en el programa de alfabetización; 78, en la educación media; y 59 en oficios varios con el SNPP.

29 En caso de adicciones de realiza un proceso de desintoxicación.

Acceso a la salud en las instituciones penitenciarias

Las posibilidades de acceso a la salud de las personas internas son preocupantes, ya que en ninguna de las trece penitenciarías existe un sistema adecuado de prevención y control sanitario a disposición de la población. A lo sumo se les provee de analgésicos, salvo excepciones[30]. En este sentido, la Cruz Roja Internacional recomendó la mejor atención sanitaria y la creación de la Dirección de Salud Penitenciaria. Las nuevas autoridades manifestaron interés por poner en práctica dicha recomendación, designando como responsable a Roberto Corbeta[31].

La nueva dirección tendrá a su cargo la atención sanitaria de las personas privadas de libertad, incluso de hijos e hijas que comparten el encierro con ellas. Teniendo en cuenta que no se contaba ni siquiera con diagnósticos sobre la situación, iniciaron los trabajos de relevamiento de datos acerca de la salud de la población penitenciaria y puesta en práctica de medidas inmediatas para el mejoramiento de la atención médica de los reclusos y las reclusas, como también el tratamiento de los enfermos y las enfermas en los distintos centros de reclusión.

Integran el plantel de la nueva dirección 125 personas, entre médicos y médicas, enfermeros y enfermeras, profesionales de odontólogía y de psicología. No existe un solo piquiatra en el plantel. La proporción general es de dos personas vinculadas a la atención de la salud por cada cien personas internas.

Los trabajos se iniciaron en Tacumbú, penitenciaría que concentra cerca del 50% de la población penal de Paraguay, con la elaboración de una ficha médica. A la fecha del cierre del informe fueron fichadas 2.390 personas, con un breve historial y su condición actual de salud. De este universo, en un 13% aproximadamente se detectaron trastornos psicológicos (leves como claustrofobia, depresiones incipientes, ansiedad). En cuanto a las discapacidades psicosociales, existen 60 personas con diagnóstico de esquizofrenia grave o paranoia, con un diagnóstico reservado que los señala como irrecuperables. Ellas se hallan separadas, pero no aisladas, en un pabellón especial que no reúne las condiciones adecuadas. Son considerados pacientes, no reclusos.

30 Un interno del penal de Tacumbú relataba que para todo se les daba un conocido analgésico local.

31 Ex vice decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNA y titular de la cátedra de Semiología Quirúrgica.

El 5% de los internos padece tuberculosis, y esto -a más de significar una altísima proporción- se debe a dos factores: el hacinamiento (condición más seria y agravante) y la nutrición no diferenciada, que se encuentra por debajo del nivel calórico recomendado por la OMS. Hay algunas personas con diabetes, en tanto un 3,4 % con sífilis y un 0,32 % con VIH, tratados bajo supervisión de la Fundación Marco Aguayo. Los equipos odontológicos y médicos son obsoletos. La unidad médica cuenta con seis camas para internación. Los medicamentos se dosifican ordenadamente y solo en el dispensario para evitar abusos. La revisión médica es obligatoria por Resolución 01/08 tanto al ingresar un interno como cuando obtiene su libertad para constatar su estado.

En el Buen Pastor se está completando el trabajo de fichas médicas para cada una de las internas: el 12% padecería algún trastorno psicológico, casi el 60% sufre de hipertensión y necesitan alimentación diferenciada, al igual que las internas con diabetes (1%)[32]. El stock de medicamentos es deficitario. Los y las profesionales médicos y enfermeros atienden dos veces a la semana durante tres horas y a un mínimo de veinte pacientes por día.

Como plan a largo plazo se prevé la construcción y habilitación de un hospital psiquiátrico para personas con discapacidades psicosociales y trastornos psiquiátricos, hoy en día recluidas en lugares inadecuados; y, la construcción de un nuevo centro de reclusión que posibilitaría: la instalación de un pabellón médico con infraestructura adecuada (internación, farmacia, ambulancias, etc.); el traslado de las personas internas a ese y otros centros y la clausura definitiva del penal de Tacumbú.

Condiciones de vida de travestis en el penal de Tacumbú

Las personas gays, lesbianas y transgénero sufren particular discriminación en las penitenciarías del país, por lo que un porcentaje muy ínfimo se siente seguro de asumir públicamente su preferencia sexual. Las autoridades penitenciarías, funcionarios y funcionarias, *guardia cárceles*, así como el sistema normativo que regula la convivencia en los centros, les niega derechos básicos como la visita de sus respectivas parejas.

32 El plan de la nueva Dirección prevé la contratación de nutricionistas para la elaboración de menús básicos normales y diferenciados (sin azúcar, sin sal, etc.) que se implementarán en unos meses en todas las cárceles del país.

En el Buen Pastor una interna viene reclamando el derecho que tiene de ser visitada por su pareja del mismo sexo, sin embargo, la directora le niega este derecho, alegando que en cumplimiento de la moralidad de la población paraguaya y cristiana no puede consentir ese tipo de relaciones. Olvida que el Estado es laico y que ella no está para defender la moral de ninguna religión, sino para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos humanos, garantizados desde el preámbulo de la Constitución Nacional. A pesar de las gestiones de la Defensoría del Pueblo, sigue sin poder recibir la visita de pareja.

En las penitenciarías de varones no se registran personas que asuman públicamente su condición homosexual y reclamen la visita de sus parejas, por temor a represalias de los internos, el funcionariado y las autoridades penitenciarias; así como por la discriminación existente. Sin embargo, en Tacumbú seis travestis son internas y viven en un pabellón diferenciado, aunque con posibilidades de contacto con los demás internos[33]. A pesar de las precarias condiciones del pabellón, es positivo que no se las obligue a usar atuendos identificados como masculinos, ya que visten como lo harían fuera del penal, según relataron, con minifaldas, blusas, etc.

Una de las travestis relató que desde que llegan al penal son derivadas a ese sitio, donde sobreviven como pueden, teniendo en cuenta que no existe ninguna política que considere su condición de género. Tampoco esta condición es considerada al tiempo de su traslado a ámbitos de reclusión del Poder Judicial, mientras esperan sus audiencias.

Las entrevistadas manifestaron no conocer el curso de sus procesos, así como no tener contacto con sus defensores y defensoras; todas cuentan con abogados y abogadas del servicio público. La provisión de alimentos también es deficitaria; así como los demás elementos de subsistencia, por lo que se ven obligadas a ejercer la prostitución, como medio de subsistencia dentro del penal.

33 Está ubicado al fondo del penal, conocido como peligroso o lugar de quienes no pueden pagar para estar en mejores condiciones. Es un tinglado. No tiene paredes. Está dividido con frazadas. En el mismo tinglado existe una letrina que sirve de baño y un grifo a la altura de la cabeza que utilizan para proveerse de agua y ducharse.

Recomendaciones

- Diseñar programas de formación que permitan a los internos e internas, la adquisición de capacidades laborales de manera a facilitar su incorporación al sistema económico formal, una vez concluido el periodo de reclusión.
- Eliminar las barreras que impiden que las personas solteras, así como personas con preferencia sexual diferente a la heterosexual, puedan recibir visitas privadas.
- Establecer estrategias de inserción laboral a quienes recuperan su libertad.
- Dotar de presupuesto adecuado al sistema penitenciario, que le permita contar con un sistema sanitario digno.
- Establecer un régimen de formación a los custodios, incluyendo la perspectiva de género.
- Establecer políticas públicas penitenciarias atendiendo a las necesidades diferenciadas por la condición de género.

Bibliografía

Damert, Lucía y Zúñiga, Lisa (2008) **La cárcel: problema y desafío para las Américas**. Santiago de Chile: Flacso. Disponible en: http://www.flacso.cl/flacso/documentos/rss_2008_4.pdf

Bibliografía consultada

Anitu, Gabriel Ignacio (2005) **Historias de los pensamientos criminológicos**. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Baratta, Alessandro (1986) **Criminología crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal**. Buenos Aires: Siglo XXI.

Damert, Lucía y Zúñiga, Lisa (2008) **La cárcel: problema y desafío para las Américas.** Santiago de Chile: Flacso. Disponible en línea en: http://www.flacso.cl/flacso/documentos/rss_2008_4.pdf

Elbert, Carlos Alberto - coordinador (1999) **La criminología del siglo XXI en América Latina**. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

Nils, Christie (2004) **Una sensata cantidad de delitos**. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Wacquant, Loïc (2000) **Las cárceles de la miseria.** Buenos Aires: Manantial.

TÍMIDOS ESFUERZOS DE ARTICULACIÓN, PEQUEÑOS PASOS DE PROTECCIÓN LEGAL

La protección de la ciudadanía frente a la trata de personas en Paraguay y desde Paraguay

Cynthia Bendlin

La trata de personas es un fenómeno de alcance mundial y de antigua data sobre el cual se está poniendo el foco en las últimas décadas en función de la vulneración de los derechos humanos y la lucha contra el crimen organizado transnacional. En el país, si bien se han realizado esfuerzos, todavía el Estado no ha logrado articularlos de manera efectiva para la prevención y la erradicación de esta práctica, la persecución y sanción de los responsables y la reparación a las víctimas.

INTRODUCCIÓN

La trata de personas es un delito que implica la captación, el traslado, la acogida y la explotación de personas con diversos fines, como ser la explotación laboral, sexual, el tráfico de órganos y otros. Este flagelo ha estado presente a lo largo de la historia de la esclavitud, como ser la venta como esclavas de personas oriundas de África con fines de explotación laboral o de mujeres blancas, a fines del siglo diecinueve, con fines de explotación sexual desde Europa hacia Oriente, América y África. De allí la denominación limitada que persiste hasta hoy: "trata de blancas", pues sabemos que los fines no solo se refieren a la explotación sexual y las víctimas incluyen a niñas, niños, adolescentes y hombres de distintos grupos étnicos.

El delito de la trata está hoy más vigente que nunca en Paraguay y en el mundo, constituyéndose en el tercer delito transnacional organizado de mayor generación de ingresos después del narcotráfico y el tráfico de armas. Según estimaciones de la OIT, solamente en el 2006 la trata de personas generó más de 32.000 millones de dólares[1].

Anualmente, cerca de 800.000 personas son víctimas de trata internacional, de las cuales aproximadamente el 80% de las mujeres son tratadas con fines de explotación sexual. Esto excluye a las millones de personas que son víctimas dentro de sus países[2]. En Paraguay, se mantiene el porcentaje de más del 80% de casos que tienen como víctima a mujeres jóvenes y cada vez más adolescentes, siendo el fin primordial el de la explotación sexual[3]. En Ciudad del Este, el 98% de las víctimas de trata atendidas por el Centro de prevención y acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en estado de peligro (Ceapra), en el periodo de análisis, son mujeres adultas, adolescentes y niñas, todas con fines de explotación sexual[4].

Desde la perspectiva de la trata internacional de personas, Paraguay es considerado un país de origen, aunque también se constatan casos

1 Informe del Director General: "Una alianza global contra el trabajo forzoso" (2005). Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª sesión. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Resumen, p. 4. Ginebra.

2 Informe sobre la Trata de Personas (TIP), 2007. Departamento de Estado de Estados Unidos. Washington, D.C., 12 de junio de 2007.

3 La trata de Personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual. Grupo Luna Nueva, Ministerio de Relaciones Exteriores y Organización Internacional para las Migraciones.

4 Según información proveída por Ceapra, de Ciudad del Este.

que lo convierten en país de tránsito y, en mucha menor escala, de destino[5]. Esto significa que la gran mayoría de las víctimas son captadas en nuestro país y llevadas para ser explotadas a otros países, a través de una ruta internacional. Los casos de tránsito generalmente tienen como fin la explotación laboral, y los casos de origen y de destino apuntan mayormente a la explotación sexual.

La mayoría de los casos denunciados en Paraguay corresponden a la trata internacional. Por tal motivo, el delito no puede ser abordado exclusivamente desde una perspectiva local o nacional, pues su esencia es la captación de una persona para ser explotada de diversas formas en otro país o continente, y es perpetrada por cadenas mafiosas de crimen organizado. Esto desafía a la capacidad de articulación internacional con una gran diversidad de actores, sobre todo en lo relativo a la punición y al rescate de las víctimas[*].

La trata interna no está tipificada, lo que complica la visibilidad, el abordaje y la investigación incluso de la trata internacional, ya que en la gran mayoría de los casos esta se inicia como trata interna mediante la captación de víctima a través de promesas de empleo falso. Prácticas culturales aceptadas socialmente, como el "criadazgo" y el trabajo infantil rural en condiciones de explotación, la hacen prácticamente invisible a los ojos de la sociedad y de los actores del sector público responsables de la vigencia de los derechos. Muchos de tales casos corresponden a la figura de trata interna.

La pobreza y la falta de oportunidades, sobre todo el acceso al empleo digno, constituyen factores fundamentales de vulnerabilidad para la trata de personas en Paraguay. A esto se suman los factores culturales

5 Según datos proveídos por la fiscala Teresa Martínez, coordinadora de la Unidad de Combate a la Trata de Personas, del Ministerio Público.

* **Nota del equipo académico**
Aun cuando la mayor parte de las denuncias de trata refieran a la práctica de trata internacional con fines de explotación sexual, en el país todavía quedan pendientes estudios e investigaciones que permitan establecer el alcance de las prácticas de trata interna y de toda forma de trata con fines diferentes a la explotación sexual, como puede ser el trabajo forzoso y la extracción de órganos. Asimismo, aun cuando las víctimas sean mayormente mujeres de todas las edades, es importante detectar fenómenos de trata de hombres, particularmente de niños y adolescentes. Datos proveídos por la ONG Global Infancia, por directoras de escuelas de Itapúa y entrenadores de escuelas de fútbol en Central, refieren que la captación de los niños y adolescentes se realiza principalmente en asociación al deporte, proponiendo que sean "fichados" en equipos del extranjero con salarios elevados. Asimismo, es importante verificar las condiciones de captación, traslado y explotación a que pueden estar expuestas las personas de los pueblos indígenas, pues si bien se cuenta con información sobre su explotación en forma de trabajo forzoso en las mismas comunidades donde viven o en sus proximidades, no se dispone de estudios suficientes acerca de los mecanismos que podrían configurar trata de personas.

como el machismo y la aceptación cultural de ciertos tipos de explotación, como el "criadazgo". La visión utilitaria de los niños, las niñas y adolescentes es otro aspecto determinante que influye no solo en las víctimas, sino incluso en la "demanda", sobre todo en casos con fines de explotación sexual. La explotación sexual de mujeres y la explotación laboral de migrantes de ambos sexos son factores socialmente aceptados en los países que forman parte del circuito.

En casos más graves, son los propios familiares los responsables de entregar a las víctimas a manos de explotadores y explotadoras, en la gran mayoría de los casos engañados, pensando en mejorar la calidad de vida de la víctima y el aporte a la familia y desconociendo las nefastas consecuencias que ello puede tener sobre sus hijas e hijos. En casos más extremos, se repiten sus mismas historias de vida, llenas de violaciones estructurales. Esto complica más aún el abordaje de la trata de personas y, sobre todo, de la reinserción.

Otros factores culturales son los valores materialistas y consumistas, fuertemente transmitidos a través los medios masivos de comunicación, sobre todo para las poblaciones más jóvenes.

Estos factores contribuyen a no visibilizar la trata de personas como delito, sino como una práctica ligada a la naturalizada explotación sexual de las mujeres. Instalar el tema implica romper con fuertes e históricos paradigmas culturales que conllevan la discriminación de género, incluso la discriminación por razones étnicas, la violencia contra la mujer y otros tipos de abusos. Por eso, son importantes las campañas de sensibilización a fin de instalar y prevenir el delito.

Otra cuestión importante de aclarar es la constante confusión conceptual entre la trata y el tráfico de personas. El tráfico se refiere al cruce ilegal de una frontera con apoyo de una persona, denominada comúnmente "pasero", y constituye un delito contra el Estado por violación de leyes migratorias. Sin embargo, la trata es un delito contra la persona perpetrado por una red de crimen organizado, que incluye la violación de sus derechos más fundamentales.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

El marco normativo relativo a la trata de personas se compone de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional, donde se establece la protección del derecho a la vida, la integridad física y síquica, el derecho a no ser sometidos a torturas, el derecho a la libertad y la seguridad personal y otros. Principalmente, referimos la proscripción de la esclavitud y otras formas de servidumbres (art. 5), la no privación de libertad por deudas (art. 13), la protección del niño y la niña (art. 54) y la protección contra la violencia en el ámbito familiar (art. 64).

En el 2003, Paraguay ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional (Ley 2298/03) y, en el 2004, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, conocido como el Protocolo de Palermo (Ley 2396/04). Esto generó en Paraguay el marco normativo específico con respecto a esta forma de esclavitud y el inicio de respuesta a un delito hasta el momento prácticamente invisible a los ojos de la sociedad.

El Protocolo de Palermo cumple un rol de catalizador global en el combate a la trata de personas, pues aportó la conceptualización estandarizada internacional, lo que permite una mayor uniformidad de criterios jurídicos en la definición del delito y de las víctimas.

> "Por 'trata de personas' se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios a fin de obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación. La explotación incluirá, como mínimo:
>
> a) la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, servicios o trabajos forzados, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, servidumbre o extracción de órganos;
>
> (b) el consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;
>
> c) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará 'trata de personas'

incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;

d) por 'niño' se entenderá toda persona menor de 18 años (art. 3, Protocolo de Palermo)".

Esto facilita un abordaje internacional coordinado, sobre todo en lo referido a la restauración de derechos de las víctimas, y a la mirada a las mismas como tales. Lastimosamente, en la práctica se dista aún de una efectiva aplicación, encontrándose gran disparidad de criterios en diversos países con víctimas de trata paraguayas, catalogándolas muchas veces como migrantes ilegales trasgresoras de leyes nacionales en lugar de víctimas de las peores formas de esclavitud. Esto es utilizado por los explotadores para coaccionar a las víctimas, amenazándolas con entregarlas a la Policía sin documentos como migrantes ilegales.

Además, el Protocolo fue un importante instrumento movilizador de los organismos del sector público para el inicio de proceso de instalación del tema y de un abordaje integral que aún dista de respuesta efectiva, pero donde se constata un camino iniciado. Esto también se visualiza en los demás países de la región y con los que se ha trabajado articuladamente, en el marco de dicho convenio internacional.

Otros instrumentos normativos internacionales ratificados por Paraguay incluyen al Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños y niñas en pornografía (Ley 2134/03), que establece pautas claras y compromete a los Estados en la lucha para la erradicación de la explotación sexual comercial infantil. Introduce la trata y el tráfico de niños como una de las formas de explotación.

A esto se suman los instrumentos ratificados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre los que se encuentran: el Convenio 29 sobre trabajo forzado (Ley 1930/67), el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (Ley 1657/01) y el Convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzado (Ley 1331). Y otros instrumentos internacionales como Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, Pacto de San José de Costa Rica), el Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos (Pidcp) y la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés).

Se suman al marco normativo el Código Penal Paraguayo (Ley 1160/97) en que el artículo 129 tipifica la trata de personas[6]. Este tipo penal fue recientemente modificado por la Ley 3440/08, que entra en vigor en julio de 2009. La modificación pretende una adaptación al Protocolo de Palermo, ampliando los fines a la explotación sexual y laboral. Sin embargo, no prevé la trata interna, y aplica las mismas penas si las víctimas son niñas, niños, adolescentes o adultas y adultos. Introduce un aspecto fundamental: que el supuesto consentimiento de la víctima no será tomado en cuenta si se incurre en esta clase de hechos punibles, lo que facilita la prueba por parte del Ministerio Público y recoge principios del derecho internacional.

El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 1680/01) aborda uno de los factores de vulnerabilidad importantes tanto para casos de trata como de explotación sexual infantil, pues existen casos en donde huyen de la situación de violencia de sus hogares, quedando en situación de abandono y a merced de los explotadores en las calles. El Código también establece la protección del niño y la niña contra toda forma de explotación y prohíbe su utilización en actividades de comercio sexual (arts. 25 y 31).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en sus últimas observaciones al Estado paraguayo (noviembre de 2007), recomendó que:

> "[…] tome todas las medidas positivas necesarias para eliminar la discriminación de las que son víctimas las mujeres en situación de vulnerabilidad, como son las mujeres rurales, incluyendo el diseño de una política pública integral para combatir la trata de personas y proporcionar protección y asistencia a las víctimas" (Comité DESC, 2007, párr. 25).

El 20 de octubre de 2008 se creó la Unidad Especializada de Trata de Personas del Ministerio Público, donde se tiene un registro único de casos de trata. También la Policía Nacional cuenta con una unidad especializada.

6 También podemos citar los artículos 246, sobre la producción de documentos no auténticos; 185, sobre la extorsión; 125, sobre extrañamiento de personas; 120 y 121, sobre coacción, y 135, sobre abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.

SITUACIÓN GENERAL DE LA PROTECCIÓN FRENTE A LA TRATA

Como los casos de explotación por el delito de la trata no pueden circunscribirse exclusivamente al ámbito nacional, las diferencias existentes en la normativa y los factores culturales de los países involucrados afecta a la aplicación efectiva de los mismos. Por ejemplo, los códigos penales de Argentina, Brasil y Paraguay plantean desafíos para la adecuada articulación interinstitucional internacional, con miras a la investigación y la punición, por las diferencias en cuanto a la dirección de la investigación. Estas dificultades están siendo subsanadas con las leyes específicas y la generación de unidades especializadas en trata de personas en los diversos países, y en las diversas instancias estatales. Brasil y Argentina ya cuentan con leyes especiales, y Paraguay dispone de un comité conformado en el ámbito de la Mesa interinstitucional de prevención y combate a la trata de personas en el Paraguay[7], que está diseñando un proyecto de ley a ser propuesto, analizado y sancionado en el 2009.

El hecho de que la trata interna no está aún debidamente tipificada en Paraguay deja impunes a los explotadores y contribuye a la invisibilidad del delito. Estos se basan fundamentalmente en prácticas culturalmente aceptadas, como el trabajo infantil doméstico ("criadazgo") que afecta en su gran mayoría a niñas, adolescentes y jóvenes, y constituye uno de los disfraces de captación más utilizado para casos de trata internacional. La ausencia de tipificación dificulta también la investigación oportuna y el rescate de víctimas, sobre todo de niñas y jóvenes que son captadas generalmente de zonas rurales, y explotadas fuera del país.

En cuanto a la aplicación de la normativa, existe aún confusión conceptual y disparidad de criterios por parte de los operadores del derecho. Esto se debe a varios factores. Por una parte, por el desconocimiento de la ley, alto grado de inoperancia, aplicación errónea en otros casos que también se debe en parte a la fuerte influencia de los factores culturales, pues en algunos casos actúan con prejuicios y cargando la responsabilidad en la víctima y no en los explotadores.

Un ejemplo de ello fue el caso de una víctima que huyó de un prostíbulo en La Plata, Argentina, donde estaba siendo explotada sexualmen-

7 Creada por Decreto N° 5093/05 del Poder Ejecutivo.

te junto con un grupo de paraguayas. Llegó a Ciudad del Este en un estado psicológico altamente deteriorado y pidió ayuda a la Dirección departamental de Alto Paraná de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA), donde fue atendida y acompañada al Ministerio Público para la denuncia y apertura del caso. La fiscala caratuló el caso como "Fuga de hogar" y abrió otro expediente caratulado como "Trata de personas" para las otras víctimas. A pesar de la protesta de la abogada de la SNNA que acompañó a la víctima, la fiscala no modificó su carpeta. Pero posteriormente, otra fiscala de Ciudad del Este, capacitada en explotación sexual comercial infantil, caratuló el caso correctamente.

Otra negligencia es la confusión entre trata y tráfico, como fuera señalado anteriormente. Esto es más preocupante cuando se tiene en cuenta que uno de los argumentos para la coacción de parte de los explotadores para con las víctimas es la amenaza de denunciarles a las autoridades. El resultado es la re-victimización. Hay casos en los que si la víctima de trata no colabora con la investigación (lo que ocurre por temor y amenazas de los explotadores), entonces son deportadas.

El supuesto consentimiento de las víctimas también es poco analizado por los operadores de justicia. Es frecuente ver casos de trata con fines de explotación sexual en donde una o más jóvenes son consideradas víctimas, y otras también encontradas en las mismas condiciones en prostíbulos del extranjero dicen estar en "buenas condiciones y ganando bien", motivo por el cual quieren permanecer. En estas situaciones se considera que podrían estar declarando un falso consentimiento ante la autoridad extranjera (Policía, Fiscalía, etc.) por temor a represalias y bajo amenazas.

Esto nos demuestra que la atención se centra en las víctimas y sus familiares (generalmente las madres) como las principales responsables de la situación de explotación, en vez de la identificación, investigación y sanción de las personas que conforman las redes de explotación.

CASOS

Desde la ratificación del Protocolo de Palermo, se realizaron 65 denuncias de casos de trata de personas ante el Ministerio Público[8]. Las denuncias se reciben a través de la SNNA y Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), así como a través de la Policía Internacional (Interpol), Ministerio Público y la Organización Internacional para las migraciones (OIM). En el plano local y regional, en Ciudad del Este, zona de la triple frontera[9], se incrementaron las denuncias, de las cuales el 100% de las víctimas son mujeres y niñas (adolescentes), todas con fines de explotación sexual. Del total de denuncias recibidas, se lograron 18 condenas, de las cuales 6 fueron en el periodo de octubre de 2007 a octubre de 2008.

Durante el periodo octubre de 2007 a octubre de 2008 se registraron 28 casos en el Ministerio Público y, según datos proveídos por Ceapra de Ciudad del Este, se registraron 42 casos de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, de los cuales 18 son casos de trata de personas.

Según datos de la SMPR, se recibieron 49 casos desde el 2005, con 102 víctimas mujeres, de las cuales 73 son mayores de edad y 29 menores de edad. Durante el periodo octubre de 2007 a octubre de 2008 se recibieron 24 casos, donde 49 son víctimas mujeres, de las cuales 40 son mayores de edad, y 9 son menores de edad.

Cuadro.
Resumen de casos atendidos por la SMPR (2005-2008)

Número de casos	Mujeres afectadas	Víctimas adultas	Víctimas niñas, niños y adolescentes
49	102	73	29

Fuente: SMPR.

8 Según datos proveídos por la fiscala Teresa Martínez, responsable de la coordinación de la Unidad de Combate a la Trata de Personas del Ministerio Público.

9 Donde se realizó una campaña de prevención de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) hasta septiembre de 2007. Proyecto "Prevención de Trata de Personas en la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay", financiado por la Oficina para Monitorear y Combatir la Trata de Personas (GTIP) del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Formas de captación

La forma de captación más común registrada en Paraguay es la promesa de empleo en otra ciudad o en otro país, con una ganancia muy superior a la actual o potencial en el lugar de origen. Generalmente se capta en zonas rurales a través de ofertas de trabajo como trabajadoras domésticas. Las personas captadoras son comúnmente conocidas o referidas de personas conocidas de las víctimas, como novios, vecinos y vecinas o amigos y amigas de gente conocida o de parientes.

Para otro grupo meta de víctimas, los explotadores utilizan estrategias de captación como ser el *casting* (selección) de modelos, para trabajos en agencias con destinos atractivos, sobre todo para adolescentes y mujeres jóvenes. También existen casos, sobre todo, de adolescentes captados a través de internet con fines de pornografía infantil. Estos corresponden a un perfil de estrato sociocultural medio.

Las campañas y los proyectos de prevención llevados a cabo por las diferentes organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, con apoyo de la OIM y la OIT en Paraguay, la mayoría articulados en el marco del accionar de la Mesa interinstitucional de prevención y combate a la trata de personas en el Paraguay, han logrado iniciar el proceso de instalación del combate al delito de la trata, con énfasis en Asunción, Ciudad del Este y en menor grado en Encarnación y sus respectivas áreas de influencia.

Transporte y acogida

Las víctimas son transportadas generalmente a los lugares de "acogida" o "ablande", donde son iniciadas en la explotación.Allí, las víctimas son privadas de libertad y se les despoja de sus documentos. En los casos de explotación sexual, son sometidas generalmente a múltiples violaciones sexuales y a disminución de la alimentación, e incluso a la utilización de estupefacientes, si no obedecen a los explotadores. El objetivo es quebrarles como persona y despojarles de su conciencia de dignidad, de tal manera a explotarlas más fácilmente.

Los explotadores cobran a las víctimas exageradas sumas por comida y habitación, generalmente en pésimas condiciones de salubridad. Incluso se les cobra el pasaje y a veces la provisión de pasaporte o

documentación y dinero en efectivo necesario para ingresar a los países de destino. Todo a precios que van mucho más allá de la oferta de mercado.

La zona de la triple frontera es una región apta para la trata de personas. Aproximadamente el 50% de los casos de trata con víctimas paraguayas en Buenos Aires y Gran Buenos Aires son "preparadas" allí, para ser explotadas posteriormente en países de mayor desarrollo relativo, sobre todo España[10].

Fines

Casi la totalidad de los casos registrados de trata en Paraguay tienen como fin la explotación sexual, y en segundo plano la explotación laboral. Muy recientemente se sumó como fin el matrimonio forzoso. Hasta la fecha, en la zona de la triple frontera, en Ciudad del Este, el 100% de los casos denunciados tienen como fin la explotación sexual, según fuentes del Ministerio Público.

Las víctimas son reducidas a mercaderías que deben ser explotadas desde una perspectiva económica con la máxima rentabilidad para las redes de crimen organizado. En ese sentido se ha detectado que las víctimas pueden ser inicialmente explotadas con un fin (como ser de explotación sexual), y posteriormente son usadas también para otros fines como ser "mulas" para el tráfico de estupefacientes, evidenciándose en algunos ejemplos la ligazón entre ambos crímenes transnacionales organizados. Son generalmente sometidas a situación de maltrato físico y psicológico, incluyendo la coacción, amenazas a ellas o ellos y sus familiares.

Un caso paradigmático reciente reveló nuevos fines del delito de la trata, donde se visibilizan los patrones culturales machistas. Dos mujeres jóvenes paraguayas, oriundas de Caaguazú, fueron captadas con promesas de empleo falso y explotadas laboralmente en San Pablo (Brasil). Posteriormente, fueron vendidas con fines de matrimonio forzoso en Corea. Al llegar al aeropuerto, les secuestraron sus documentos y les hicieron contraer matrimonio sin que pudieran comprender lo que ocurría. Una vez casadas, fueron maltratadas físicamente y tratadas como esclavas. Los golpes físicos recibidos las hicieron abortar en oca-

10 Según el estudio antes citado realizado por el Grupo Luna Nueva.

siones. Ambas víctimas fueron rescatadas posteriormente en condiciones psicológica y física muy deterioradas.

También los indígenas son tratados con fines de explotación laboral, particularmente en la región del Chaco, y con fines de explotación sexual, en Asunción y Ciudad del Este (triple frontera)[11]. Por otra parte, también se han identificado casos donde los traficantes coaccionan a adolescentes de sexo masculino (localmente conocidos como *taxi boys*), con fines de prostitución sexual y son llevados al exterior, particularmente a Italia, según la OIT.

Rutas y *modus operandi*

Las rutas de la trata de personas son cambiantes, las redes mafiosas identifican permanentemente nuevos destinos y formas de llegar a ellos. Esto depende fundamentalmente del proceso de mayor control y capacidad de investigación.

Sin embargo, siguen siendo la Argentina y España los principales países de destino para víctimas paraguayas. En menor medida podemos citar otros países de destino, como Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Alemania, Italia, Francia, los Países Bajos, algunos países árabes, China y Corea. Según un estudio exploratorio sobre la trata en Paraguay, el 52% de los casos tenían como destino Argentina y el 25% correspondía a España[12].

Dentro de la Argentina, la ciudad y la provincia de Buenos Aires son el principal destino, correspondiendo el 58% al Gran Buenos Aires. Le sigue La Plata, con más del 30% de los casos.

Una vez que una ruta es detectada, y los controles u operadores de derecho trabajan de forma más efectiva, las redes de tratantes tienen la habilidad de modificarla o cambiar de destino. En el periodo estudiado se identificó un destino nuevo, Corea, y varios casos conducen también a Chile.

11 Según el Informe sobre la Trata de Personas 2008. Departamento de Estado. Estados Unidos.

12 Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual, realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), junio de 2005. El estudio fue realizado entre el 1 de setiembre de 2004 y el 15 de enero de 2005.

La suma de varias campañas de sensibilización fue uno de los factores que permitieron que los explotadores finales "clientes" de prostíbulos hayan coadyuvado al rescate. La difusión a través de las campañas de los números telefónicos de denuncia y ayuda, habilitados en Paraguay y en otros países, también han logrado el efecto, así como las diversas publicaciones en la prensa. Es importante que se tenga en cuenta que esto impacta positivamente en toda la región, no solo en el país donde se realizan estas campañas. La SNNA y la SMPR han habilitado servicios de denuncias telefónicas y servicio de apoyo a las víctimas.

Rescate y reinserción de las víctimas

Históricamente, organizaciones de la sociedad civil, como el Grupo Luna Nueva en Asunción y Ceapra en Ciudad del Este, han dado respuesta a la atención de víctimas de trata de personas, teniendo como grupo meta a niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual infantil. Se ha contado con apoyo de organizaciones internacionales para el apoyo del rescate y reinserción. Y se han iniciado algunas respuestas de parte del Estado, como de la SMPR, con la habilitación de un albergue para víctimas de trata con el apoyo del Departamento de Estado de los Estados Unidos, que incluye la acogida, el apoyo sicológico y el albergue a víctimas de trata de personas. Es necesario, sin embargo, ir reforzando y aumentando estos esfuerzos.

ESFUERZOS INSUFICIENTES DEL ESTADO PARAGUAYO

Se inició el proceso de construcción de la respuesta al delito de la trata de personas. Si bien dista aún de asegurar la restauración efectiva de los derechos vulnerados de las víctimas, la prevención de poblaciones vulnerables y la punición de los responsables, se nota un camino recorrido, con aciertos y lecciones aprendidas.

Los desafíos pasan por la consolidación de los procesos iniciados y una adecuada articulación e instalación de recursos necesarios para la

prevención, punición y protección. La articulación interinstitucional es la clave del abordaje integral al delito de la trata. En ese sentido, Paraguay tiene interesantes experiencias nacionales y regionales, que pueden ser emuladas y deben ser fortalecidas.

Quizás uno de los principales logros del combate a la trata en Paraguay se centre en la creación de redes interinstitucionales de combate a la trata, que se basaron en la respuesta a la explotación sexual comercial infantil, con apoyo de la OIT. Fue así que se creó la Mesa interinstitucional de prevención y combate a la trata de personas en el Paraguay. Esta instancia logró la articulación de esfuerzos y catalizó el proceso de respuesta, sobre todo en lo referido a la prevención. Además, generó protocolos de atención, comunicación y de investigación. Algunos de ellos están siendo usados como base para el diseño de protocolos regionales.

La red de protección y defensa de la niñez de Alto Paraná (Prodena), conformada por organizaciones de la sociedad civil de Ciudad del Este, constituye una continuidad del Comité local de combate a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Con los actores de Prodena, y de los comités locales de Foz de Iguazú (Brasil) y de Puerto Iguazú (Argentina), en el marco del proyecto de Prevención de la trata de personas en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay de la OIM, se creó la Red trinacional de combate a la trata de personas, en el 2007, para articular a actores del sector público y de la sociedad civil en el combate al flagelo. Esta ha logrado articular esfuerzos para la instalación del tema en una región con grandes desafíos.

A partir del 15 de agosto se ha iniciado un proceso de articulación entre el Ministerio Público (MP) y el Ministerio del Interior (MI) de la República del Paraguay, a partir de la creación de las unidades especializadas de combate a la trata de personas.

Recomendaciones

- Continuar los procesos de articulación, sobre todo en la definición de políticas, reducción de vulnerabilidades y mayor articulación interinstitucional a nivel nacional e internacional.
- Continuar el proceso de articulación iniciada entre el MP y MI, y lograr una buena cobertura a nivel nacional. Obtener una adecuada articulación entre las unidades pares a nivel internacional, sobre todo con Argentina y España.
- Proteger a las víctimas y sus familiares.
- Realizar mayores esfuerzos en la visualización e instalación del tema en la "demanda", incluyendo a los países de destino y especialmente sobre los casos de explotación sexual.

QUINCE AÑOS DE TIRE Y AFLOJE

La objeción de conciencia al servicio militar obligatorio

María Elena Meza Barboza
Movimiento de objeción de conciencia–Paraguay (MOC-Py)*

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

Se cumplen quince años de efectivo ejercicio por parte de jóvenes del derecho a la objeción de conciencia, a pesar de la existencia de varios intentos de limitar su ejercicio. Cada día sigue aumentando la cantidad de objetores de conciencia, como también el número de mujeres que ejercen este derecho.

* Integrantes del Movimiento de objeción de conciencia (MOC) aportaron a la elaboración de este artículo.

INTRODUCCIÓN

La propuesta antimilitarista pasa no solo por la lucha contra la estructura militar. Es la lucha contra la represión, la opresión, el control social, el gasto militar, el intervencionismo falsamente humanitario, el reclutamiento profesional, la lucha contra un modelo económico que agudiza cada vez más las diferencias sociales y somete a una gran población a la miseria. Se trata no solo de acabar con los ejércitos, sino con todo lo que representan históricamente: la dominación patriarcal, el verticalismo, la obediencia ciega y las injusticias. Rechazar las guerras es, sobre todo, un compromiso en la lucha por la eliminación de todas las causas que las generan.

La objeción de conciencia es una actitud de no colaboración con el militarismo, tanto con las instituciones y los instrumentos como con las causas que lo originan.

El derecho a la objeción de conciencia es un derecho humano fundamental que puede ser invocado en distintos ámbitos. En este informe nos referiremos específicamente a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio (SMO).

MARCO LEGAL

En el derecho interno, el derecho a la objeción de conciencia está garantizado por la Constitución Nacional de 1992 en su artículo 37, el cual "reconoce este derecho fundamental por razones éticas y religiosas". Además, demuestra una clara aparición de la objeción de conciencia al SMO garantizando su ejercicio y brinda la seguridad legal ante cualquier impedimento o cuestionamiento en cuanto a los motivos por los cuales sea ejercida la objeción de conciencia.

> "[...] Quienes declaren su objeción de conciencia prestarán servicio en beneficio de la población civil" (art. 129, párr. 5).
>
> "[...] Nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología" (art. 24).
>
> "La intimidad personal y familiar, así como el respeto a la vida privada, son inviolables [...]" (art. 33).

En el ámbito del derecho internacional, la libertad de conciencia se encuentra consagrada principalmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 18), en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (art. 18) y en la Convención americana sobre derechos humanos o Pacto de San José de Costa Rica (art. 12), firmados y ratificados por el Paraguay, y por tanto fuente de obligaciones exigibles como Estado parte.

A pesar de la existencia de estas normas que reconocen y garantizan el derecho a la objeción de conciencia, y lo establecido en el artículo 451 de la Constitución, el Estado paraguayo sigue realizando intentos de limitar su ejercicio no solo en cuanto a la expedición del carné, sino haciendo discriminaciones respecto al ejercicio de este derecho por razones de sexo, situación que estaremos desarrollando más ampliamente en este artículo.

Si bien el Estado ha intentado desconocer este derecho, su ejercicio y su reconocimiento por la sociedad civil demuestran no solo la conciencia individual de las personas, sino una conciencia social de lo que implica ser parte de las Fuerzas Armadas como institución estructural. Pero, más allá de eso, muestra una clara oposición a los valores que fomenta el militarismo. Prueba de ello es la amplia declaración de objetores de conciencia a partir de la primera declaración, de la cual ya hace quince años.

DECLARACIONES DE OBJECIÓN DE CONCIENCIA

Desde 1993 hasta hoy, son más de ciento treinta mil los y las jóvenes que han rechazado el SMO y se declaran objetores de conciencia. Este indicador hace presuponer que el SMO está cada vez más cerca de la abolición. Hay que recordar, primeramente, que fue la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados la que comenzó a expedir los carnés de objeción de conciencia. Luego, mediante acciones de organizaciones sociales, este rol se fue descentralizando a través de las juntas departamentales. Hasta ahora, nueve de los 17 departamentos brindan el acceso de las y los jóvenes a este derecho, algunos con más

1 Art. 45. "[…] la falta de reglamentación de una ley no puede ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía".

impedimentos que otros, principalmente de carácter presupuestario y de insuficiente información jurídica.

Es importante señalar, en este sentido, que existe un avance en la Junta Departamental de Alto Paraná en la gestión de los documentos. Estos anteriormente tenían que ser trasladados hasta Asunción para ser legalizados, trámite que ha sido subsanado por la gestión de un miembro de la Junta Departamental en alianza con las principales organizaciones que trabajan en este tema.

Cuadro 1.
Objetores y objetoras de conciencia (setiembre 1993/setiembre 2008)

Institución	Número de objetores y objetoras
Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados	111.217
Junta Departamental de Central	3.634
Junta Departamental de Paraguarí	1.801
Junta Departamental de Misiones	1.014
Junta Departamental de Caaguazú*	3.414
Junta Departamental de Itapúa	1.472
Junta Departamental de Ñeembucú	1.274
Junta Departamental de Alto Paraná	6.033
Junta Departamental de Canindeyú	834
Junta Departamental de San Pedro	1.243
Total	**131.936**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados y las nueve juntas departamentales referidas.

Organismos del Estado que deben garantizar la objeción de conciencia

Uno de los inconvenientes que sigue sufriendo el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia es la falta de reconocimiento y, sobre todo, imposición de obstáculos por parte del Estado, en especial en la

* 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 estos solo son válidos si son expedidos por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

Cámara de Diputados. Las actuales autoridades de la Comisión de Derechos Humanos, organismo encargado de la expedición de los carnés, se han negado a la firma de dicho documento y de este modo impiden el ejercicio de este derecho consagrado constitucionalmente[2].

Desde la caída de la dictadura, y con el establecimiento del derecho constitucional a la objeción de conciencia, la institución del SMO entró en crisis: esto se manifiesta en el aumento del número de objetores y objetoras de conciencia, y en el creciente desinterés de los y las jóvenes por prestar el SMO. La disminución del número de conscriptos hace que el presupuesto del que dispone la institución militar ya no pueda ser justificado. Uno de los factores mencionados por las autoridades castrenses, en cuanto a la disminución de soldados, es la figura constitucional de la objeción de conciencia, ya que la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados ha expedido cada vez más certificados de objetoras y objetores de conciencia, y conforme declaraciones de oficiales de las Fuerzas Armadas, el SMO se convirtió en servicio optativo[3].

Las autoridades castrenses han propuesto que la expedición de carnés de objetores y objetoras sea hecha por la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, movimientos juveniles han rechazado tal propuesta, ya que impediría el acceso pronto y gratuito, violentándose el derecho del acceso a un recurso rápido y sencillo para la promoción y protección de un derecho. Por otra parte, con esto también se violentaría la Constitución Nacional, ya que esta establece la no obligatoriedad de la declaración de los motivos que llevan a ser objetor u objetora de conciencia.

Los militares han demostrado su desesperación por justificar el alto presupuesto del que gozan, intentando atraer a jóvenes para que realicen el SMO. Incluso han ofrecido a quienes lo realicen en el Chaco la suma de G. 300.000 (US$ 50 aproximadamente)[4] .

Objeción de conciencia con obstáculos en el nuevo Parlamento

La actual presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, Fabiola Oviedo, diputada por el Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace), anunció que tiene varios pro-

2 Diario Última Hora, Asunción 1 de agosto de 2008, pág. 8

3 Diario Última hora, Asunción 4 de noviembre de 2007, pág. 2 y 5.

4 Diario Última hora, Asunción 1 de noviembre de 2007, pág. 34.

yectos. Uno de ellos guarda relación con la Ley de Objeción de Conciencia. Se refiere específicamente a la reglamentación del artículo 129 de la Constitución Nacional, estableciendo los servicios en beneficio de la población civil que deben cumplir las objetoras y los objetores.

Señaló además que:

> "al analizar este aspecto de la legislatura nos hemos dado cuenta de que la reglamentación no es tenida en cuenta, por lo que coincidimos en la necesidad de darnos un plazo, para reglamentar el documento. Tenemos la obligación de velar por la observancia de la Carta Magna, y a eso apuntaremos desde la Comisión de Derechos Humanos"[5].

Una vez más, el Estado paraguayo, a través del Poder Legislativo, en lugar de garantizar el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia, busca formas de poner impedimentos para su acceso.

En este sentido, la diputada Oviedo se ha negado a firmar los carnés de objeción y ha delegado esta responsabilidad en la vicepresidenta de la Comisión, la diputada Olga Ferreira. Con este hecho, la diputada del Unace toma una postura particular y partidaria de rechazo hacia este derecho, en vez de una postura institucional. Si bien la validez de la reglamentación no es cuestionable, dicha actitud sugiere una intención política existente para con el derecho a la objeción de conciencia, reflejo de los intereses políticos del partido al que representa, basado en un líder militarista, el ex general Lino Oviedo, sindicado como supuesto autor de numerosas violaciones a los derechos humanos, de intento de golpe en 1996, sospechoso de la autoría intelectual del magnicidio del entonces vicepresidente de la República y de la masacre de jóvenes en marzo de 1999, también padre de la mencionada diputada.

No bastando la negativa de la diputada a firmar los carnés, se suma el apoyo a esta postura de la Comisión de Defensa Nacional, Seguridad y Orden Interno de la misma cámara, por lo que el presidente de dicha Comisión, diputado Mario Morel Pintos, declaró ante la prensa el apoyo a la postura tomada por la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, es decir, la necesidad de aumentar el presupuesto militar. En tanto, el vicepresidente de la Comisión de Seguridad, diputado Julio Enrique Mineur, indicó que en la Comisión de Derechos Humanos se ha suspendido la firma de los carnés de objeción de conciencia debido a la falta de efectivos militares en los cuarteles de la frontera y que eso es un peligro para la defensa de la soberanía nacional[6].

5 7 Días en Diputados, Año 3, Nº 9, 29 de julio de 2008, pág. 2. Publicación semanal de la Dirección General de Comunicación de la Cámara de Diputados de la República del Paraguay.

6 Canal 9, noticiero nocturno, sábado 20 de setiembre de 2008, 20:55 hs.

El Poder Legislativo viola de este modo en todos los sentidos un derecho consagrado en la Constitución Nacional y busca apuntalar una de las instituciones que más violaciones de derechos humanos ha cometido a lo largo de la historia, apoyando a la institución militar, no solo cercenando el derecho a la objeción de conciencia, sino que además se está planteando una vez más el aumento del presupuesto militar, usando como argumento el ya bastante gastado discurso de peligro de invasión en las fronteras que amenaza la soberanía nacional.

Exigencia de las mujeres objetoras para acceder a este derecho

A pesar de que existe un alto índice de jóvenes varones que se declaran objetores de conciencia, que son quienes figuran en los datos estadísticos, no hay que olvidar que existe también un alto índice de mujeres que se declaran objetoras, las que cada año sufren discriminación por parte de las autoridades, pues se les niega la obtención del carné. Las autoridades alegan que la obligatoriedad del servicio militar es solo para los varones y que el carné de objeción es para evitar realizarlo. Aducen además que las mujeres por el hecho de ser mujeres ya quedan excluidas de él.

El Congreso al negar la expedición del carné de objeción a las mujeres lo que hace es impedir el acceso a una libertad fundamental. Por lo tanto, constituye una violación a la Constitución Nacional, la que es clara al respecto, en cuanto especifica que:

> "las mujeres no prestarán servicio militar sino como auxiliares, en caso de necesidad, durante conflicto armado internacional" (art. 129).

Esto es, en caso de conflicto, efectivamente las mujeres podrían ser llamadas como "auxiliares". Sin embargo, se les niega el derecho a declararse objetoras de conciencia, a pesar de los artículos constitucionales que prohíben la discriminación y garantizan la igualdad entre todos los habitantes de la República.

> "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 […]" (art. 46).

> "El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: la igualdad ante las leyes. […]" (art. 47, inc. 2).

> "El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional" (art. 48).

Si bien las mujeres están excluidas de la prestación del SMO, la declaración de estas como objetoras de conciencia representa, además, la solidaridad con las personas víctimas de las violaciones de derechos humanos ocurridas en los cuarteles y con los hombres que tienen la obligación de prestar el SMO, la disconformidad hacia una institución que no solo fomenta el machismo, el autoritarismo, la obediencia ciega, la sumisión y otros aspectos negativos, sino que también ha sido utilizada muchas veces por el Estado para reprimir al pueblo. Las mujeres desde una posición de ética ciudadana, y en ejercicio de la libertad ideológica, tienen derecho a negarse a colaborar con este tipo de instituciones, sea por medio de su persona o del uso del dinero público.

Como antecedente en cuanto a la expedición de carnés de objeción de conciencia a mujeres por parte de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, puede citarse la realizada en un acto público en el 2000 a personalidades de reconocida trayectoria.

Recomendaciones

- El Estado tiene que cumplir con su deber de difundir y de 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 y oficinas de sus instituciones.
- Debe darse curso a una enmienda constitucional del artículo 129 referente a la obligatoriedad del servicio militar, a fin de establecer la voluntariedad o abolición del SMO.
- La descentralización de la expedición de los carnés de objeción de conciencia debe ser ampliada no solo a más juntas departamentales, sino también a otras autoridades en los lugares más alejados, a fin de facilitar el trámite y el acceso al ejercicio pleno de este derecho, atendiendo a la próxima renovación de autoridades de los gobiernos locales.
- El Estado debe cumplir con su obligación de garantizar el acceso y ejercicio del derecho a la objeción de conciencia a todas aquellas mujeres que deseen declararse objetoras al servicio militar.

PRENSA Y PERIODISTAS ARREMETIDOS POR AUTORIDADES Y POLÍTICOS

Derecho a la libertad de expresión

Magdalena Riveros
Periodista

El 2008 se caracterizó por el dominio de las contiendas políticas que tuvieron por escenario uno de los procesos electorales más importantes de la democracia paraguaya luego de la caída de la dictadura en 1989. La cobertura periodística afrontó obstáculos para acceder a la información, las trabas fueron provocadas por los propios agentes públicos. También se registraron casos de agresión a periodistas durante la cobertura profesional.

INTRODUCCIÓN

En las elecciones del 20 de abril se jugaba la posibilidad de alternancia política en el control del aparato estatal, luego de 61 años de hegemonía ininterrumpida del Partido Colorado, lo que finalmente ocurrió con el triunfo de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC). Este proceso que incluyó además las elecciones internas de los diferentes partidos contendientes, tuvo momentos de alta crispación política, donde el entonces presidente Nicanor Duarte Frutos se destacó por su discurso y reacciones violentas hacia la prensa. Como jefe de Estado mostró signos de intolerancia y utilizó el poder público para coaccionar a la prensa.

La cobertura periodística afrontó obstáculos para acceder a la información, las trabas fueron provocadas por los propios agentes públicos. También se registraron casos de agresión a periodistas durante la cobertura profesional, la mayoría fuera de la capital. Hubo cuatro casos registrados de amenazas de muerte en contra de comunicadores, reduciéndose este número con relación a años anteriores, y un atentado contra de la vida. Ninguno de estos hechos intimidatorios fue aclarado hasta el momento; el gobierno saliente ni el actual han reaccionado ante las violaciones producidas contra los trabajadores y las trabajadoras de la prensa y la ciudadanía, es decir, no se han tomando acciones tendientes a garantizar el desarrollo de la labor de buscar, procesar, recibir y difundir información.

Durante 2008, hubo un leve avance en materia de libertad de expresión en lo judicial, con los dos fallos que desestimaron acciones contra periodistas y medios de comunicación. Sin embargo, este avance fue superado por la violencia contra comunicadores y comunicadoras, constituyéndose en obstáculo a la libertad de expresión y acceso a la información.

Este artículo describe algunos casos que visibilizan esta problemática, vulnerando los derechos constitucionalmente reconocidos en materia de libertad de expresión.

MARCO LEGAL

El derecho a la libertad de expresión en su doble dimensión, de informar y de recibir información, se encuentra garantizado en la Constitución Nacional (art. 26, 27 y 28), junto con el reconocimiento del el derecho a la libertad de ejercicio del periodismo en cualquiera de sus formas (art. 29).

El Estado paraguayo ha ratificado varios instrumentos internacionales que garantizan este derecho fundamental en el ejercicio democrático, así tenemos: el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP, art. 19) y la Convención americana sobre derechos humanos (CADH, art. 13). La Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH) elaboró la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión. En este sentido, también es importante señalar que el Estado paraguayo tiene una condena internacional de la Corte interamericana de derechos humanos (Corte IDH) en materia de violación al derecho de la libertad de expresión en el caso Ricardo Canese vs. Paraguay (Corte IDH, 2004).

SITUACIONES DE VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La relación entre las autoridades y la prensa

Los políticos y la prensa en la campaña electoral

La campaña proselitista para las internas del Partido Colorado, así como las elecciones generales del 20 de abril, se caracterizaron por los ataques hacia la prensa por parte del entonces presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, quien consideraba que los medios boicoteaban al partido de gobierno y a la candidatura de Blanca Ovelar[1].

1 Durante la campaña proselitista del Partido Colorado, entre noviembre y diciembre del 2007, algunas de las principales expresiones de Duarte Frutos contra los medios de comunicación, periodistas y propietarios de medios fueron: "el enemigo de Paraguay no es la oposición, sino el periodismo anti colorado", "la prensa inició una 'campaña de mentira e infamia'", y tildó a la prensa de "analfabeta, parroquial y provinciana". Publicaciones del diario Abc Color, Asunción 12, 16 y 27 de noviembre de 2007, ediciones digitales: www.abc.com.py/2007-11-16/articulos/372439/ong-condena-declaraciones-de-d-; www.abc.com.py/2007-11-12/articulos/371487/Con%20verborragia,%20Nicanor%20ataca%20con%20todo%20a%20la%20 http://www.abc.com.py/2007-11-27/articulos/374984/Duarte%20Frutos%20%20tilda%20a%20la%20prensa%20de%20%93analfabeta%94, páginas visitadas el 31 de octubre de 2008.

Una denuncia de injerencia político partidaria en un medio de comunicación se produjo en noviembre del 2007, cuando fue despedido Milciades Ovelar, reportero de Canal 8 del Sistema Nacional de Televisión (SNT). La filial Alto Paraná del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) consideró el hecho como una represalia, porque Ovelar había denunciado censura y persecución en ese medio por criticar al candidato a vicepresidente de la República, Javier Zacarías Irún, ex intendente municipal de Ciudad del Este.

Otro caso se registró en el departamento de San Pedro, cuando Nicanor Duarte Frutos acusó a las radios comunitarias de guardar explosivos como parte de una supuesta preparación de hechos de violencia a producirse en el marco de las elecciones nacionales. La Asociación mundial de radios comunitarias (Amarc) expresó su rechazo a las declaraciones y manifestó su temor a que estas acusaciones, sin pruebas y sin dar nombres, pudieran ser un pretexto para reprimir a radios comunitarias del Paraguay, que son independientes del gobierno.

Por su parte, Fernando Lugo, candidato a presidente por la APC, expresó en un debate público que estaba a favor de una ley que garantice la libertad de prensa con responsabilidad y seriedad. El candidato de la oposición consideró que, en algunos casos, la prensa es irresponsable porque no cita sus fuentes, sus aseveraciones no concuerdan con la verdad y que no está de acuerdo con el monopolio de la comunicación, ni privado ni público. Fue el único candidato que planteó una ley de prensa. Tras su victoria la propuesta fue descartada, por lo menos hasta ahora.

A su vez, partidos políticos de menor caudal electoral manifestaron su descontento ante la falta de espacio en los medios de comunicación. La candidata a vicepresidenta por el Partido Humanista Paraguayo, Teresa Notario, señaló que casi todos los medios de información del país le negaban la difusión de su plataforma de trabajo y la candidatura del partido por tratarse de una agrupación minoritaria. Igualmente, el Partido de los Trabajadores (PT) manifestó su disconformidad con la supuesta censura y discriminación de los proyectos electorales minoritarios en las encuestas, y exigió que los proyectos políticos que postulan los presidenciables tengan el mismo espacio y cobertura en los medios masivos de prensa. Consideró que esto implica una violación al derecho a la información de la ciudadanía, porque dan a conocer solo algunos proyectos políticos, sesgados, que restringen las opciones. Cuestionó

además que no hubieran sido invitados e invitadas todos los candidatos y candidatas a los debates presidenciales en diferentes medios de comunicación,.

Informe de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP)

El 5 de octubre de 2008, ante la 64ª Asamblea de la SIP, que agrupa a los propietarios de medios de comunicación de la región, se presentó el informe sobre libertad de expresión en Paraguay[2]. La evaluación empresarial señala que en los dos meses que lleva en el cargo el presidente Fernando Lugo:

> "existen señales optimistas, como su renuncia declarada a no impulsar ninguna legislación que coarte la libertad de prensa".

Asimismo, un aspecto positivo para el sector empresarial constituyó el que Fernando Lugo se haya reunido con los dueños de los medios de prensa y referentes periodísticos, para exponer sus proyectos en el área de las comunicaciones, así como haber elevado a rango ministerial la Secretaría de Comunicaciones para organizar la información y lograr que "ni un alfiler caiga sin que se enteren los medios"[3]. Sin embargo, se señaló la dificultad que tienen los periodistas para realizar sus coberturas en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y en la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN).

Acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública sigue sin poder formar parte de la agenda de los gobernantes. Varias denuncias de incumplimiento del mandato constitucional de acceso a la información se registraron entre 2007 y 2008. Tanto en el anterior gobierno como en el nuevo, no dieron muestras de que sea una prioridad la promulgación de la ley que garantice el acceso a la información pública, y regule las sanciones a fin de que este derecho se torne efectivo (art. 28 CN)[4]. Relataremos a continuación, algunos casos referentes al ejercicio de este derecho.

2 Informe sobre Paraguay en la Asamblea General de la SIP, en España, del 3 al 7 de octubre: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=20&infoid=325&idioma=sp

3 Diario Abc Color, Asunción 6 de octubre de 2008, edición digital: http://www.abc.com.py/2008-10-06/articulos/457304/podcast.php, consultado el 31 de octubre de 2008.

4 En el periodo parlamentario anterior, un proyecto de ley fue aprobado por la Cámara de Diputados, pero fue rechazado por la Cámara de Senadores.

En octubre de 2007, la fundación Casa de la Juventud difundió un informe sobre las gestiones, sin éxito, realizadas para obtener datos sobre la administración financiera y de recursos humanos de las municipalidades de Limpio, Ñemby, Guarambaré, Ypacaraí y Asunción. Se pidieron informes sobre sueldos y gastos de representación de intendentes y concejales, cantidad y destino de los *royalties* de Itaipú y Yacyretá del 2006, presupuesto para educación y área de juventud, así como el número de funcionarios y funcionarias de cada dependencia. Tras los trámites burocráticos y las promesas de entrega, los datos solicitados no fueron entregados. Igual información ha sido negada a los medios de prensa.

La dificultad de acceso a la documentación pública se dio incluso en municipios que cuentan con ordenanzas que transparentan la información pública: Asunción, Lambaré, Fernando de la Mora, Villa Elisa, Ñemby y J.Augusto Saldívar.

En mayo de 2008, la tercera sala del Tribunal de apelación en lo civil de Asunción[5] revocó la sentencia de la jueza Nilse Ortiz, quien había rechazado el amparo presentado por el ciudadano Félix César Picco Portillo en contra de la municipalidad de Lambaré por la negativa de entregar los datos solicitados: copia del presupuesto aprobado en 2007, proyectos de *royalties* para el municipio y cantidad de personal nombrado y contratado, discriminado por área, cargo que desempeñan y salario que perciben. Tras la decisión del Tribunal de apelación, la Municipalidad entregó los informes requeridos.

Sin embargo, en otro caso semejante, ante la municipalidad de San Lorenzo, el Tribunal de apelaciones[6] negó a un vecino, Jorge Daniel Vargas Téllez, la información sobre quiénes son los funcionarios y las funcionarias que trabajan en la municipalidad, qué funciones desempeñan y cuánto ganan. El Tribunal consideró que si Vargas Téllez accediera a esta información se estaría menoscabando el derecho a la intimidad de los funcionarios y las funcionarias de la comuna sanlorenzana y que no se advertía qué daño le causaría a Vargas Téllez no acceder a esta información. La resolución fue considerada inconstitucional por atentar contra el derecho de acceso a la información pública, y actualmente está pendiente de resolución ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

5 Acuerdo y Sentencia Nº 51 del Tribunal de Apelaciones.

6 Resolución N° 78 del 16 de julio de 2008. Tribunal de Apelaciones en lo Civil, Sala 5º, Integrado por los camaristas Carmelo A. Castiglioni, Linneo Ynsfrán Saldívar y Fremiort Ortiz Pierpaoli.

Violencia hacia periodistas, comunicadoras y comunicadores

Hostigamientos

El 8 de abril, en Curuguaty, departamento de Canindeyú, a 300 km. de Asunción, Alfredo Tomás Ávalos, locutor de la emisora San Isidro 105.1 FM (quien ya había sido víctima de un intento de secuestro en el 2007) y su esposa Silvana Rodríguez, sufrieron un atentado a bala por parte de desconocidos. Esta última resultó víctima fatal del hecho. El Ministerio Público no ha dado a conocer avances de la investigación.

Por otra parte, en diciembre del 2007, el periodista del diario La Nación, Milder Melgarejo, fue intimado por el fiscal Blas Imas y un grupo de policías a abandonar el lugar en el cual se estaba llevando a cabo el escrutinio público de las elecciones complementarias del Partido Liberal Radical Autentico (PLRA), en el colegio Ignacio A. Pane de Asunción. Cuando se acercó a observar las mesas, los agentes de policía le solicitaron sus documentos e información sobre su lugar de residencia. Una situación semejante afectó al periodista Eduardo Quintana, del diario Abc Color, cuando el mismo agente fiscal ordenó a efectivos policiales que prohibieran su ingreso al sitio.

En febrero de 2008, un agente de policía retuvo por aproximadamente diez minutos en uno de los ascensores de la Fiscalía General del Estado, a Diana González, periodista del diario Última hora y a Eduardo Quintana, reportero gráfico del diario Abc Color, quienes habían ido a cubrir una entrevista entre Rubén Candia Amarilla, fiscal general del Estado y dirigentes del movimiento político *Tekojoja*, la APC y el Partido Movimiento al Socialismo (P-MAS), sobre el asesinato del docente Geraldino Rotela, en la compañía *Kuarahy Rese*, departamento de Caazapá. El agente declaró que cumplía órdenes de retener a los periodistas y dirigentes políticos en el ascensor.

El reportero estadounidense Evan Abramson, trabajador independiente, estaba realizando un reportaje sobre el uso y efectos de los agrotóxicos en los cultivos de soja en el departamento del Alto Paraná y se encontraba tomando fotografías del establecimiento de la empresa rural IVP, en una colonia de la zona. Abramson fue retenido el 31 de octubre por algunas horas en la comisaría del distrito de Los Cedrales, por orden de la fiscala María Graciela Vera. Desde el Ministerio del Interior se informó que la demora se debió a que solo contaba con

fotocopias de su pasaporte cuando fue visto fotografiando el establecimiento, hecho que coincidió con el momento en que, supuestamente, también se estaba investigando en la zona sobre un conflicto agrario. Luego de comprobarse su identidad, fue liberado.

Amenazas a periodistas

Se cuenta con registros de casos de intimidaciones a periodistas que se sucedieron luego tras la difusión de irregularidades y situaciones ilegales en algunas comunidades. En casi todos, se encuentran involucrados políticos colorados. Ninguno de los casos tuvo un seguimiento de las autoridades ni del Ministerio Público para dar con los responsables de las advertencias, y así asegurar la vigencia de los preceptos constitucionales relativos a la libertad de expresión. Así:

- En octubre de 2007, el corresponsal Carlos Marcelo Aquino del diario Última hora en el departamento de San Pedro, recibió amenazas telefónicas durante dos días con la advertencia de "que se cuide y deje de estar en contra del gobierno", luego de difundir denuncias de desvíos de las donaciones recibidas para campesinos afectados por incendios en la zona de sequía.
- De igual manera, el corresponsal Mauricio Acosta, del diario Última hora en Pilar, departamento de Ñeembucú, manifestó haber recibido amenazas de muerte y de procesamiento por parte de VC, socio gerente de Mecánica del Sur. Las amenazas habrían sido motivadas por publicaciones periodísticas en las que se señalaba, que el propietario de la firma era el entonces diputado colorado Benjamin Maciel Passotti, razón por la cual había sido beneficiada con la ejecución de obras públicas en la zona.
- En junio, el comunicador radial Miguel Ángel Masi, de FM del Sur de Encarnación, departamento de Itapúa, recibió amenazas de muerte por vía telefónica y sufrió asaltos domiciliarios en cuatro oportunidades en una semana. Se presume que fue a raíz de fuertes declaraciones realizadas en su programa radial, inclusive llamaron en forma anónima a la radio a pedir su destitución.

El comportamiento de la justicia

A finales de 2007 y durante 2008, se emitieron dos sentencias que absolvieron a un periodista y a un propietario de medio, de querellas criminales por difamación, calumnia e injurias, a raíz de publicaciones periodísticas[7]. Este tipo de acciones, por lo general, buscan tener un efecto disuasivo para el ejercicio de la libertad de expresión. Generalmente funcionarios públicos y particulares utilizan el derecho penal con la finalidad de silenciar a periodistas y a otras personas, so pretexto de buscar la protección al honor o reputación, según una evaluación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH[8].

Por otro lado, el Ministerio Público avanzó en la investigación del asesinato de Alberto Palma Godoy, de nacionalidad chilena, comunicador radial que trabajaba en una emisora de Mayor Otaño, departamento de Itapúa y era corresponsal de radio Chaco Boreal de Asunción. El 22 de agosto del 2007 fue asesinado a tiros en su casa de Mayor Otaño, presuntamente por encargo de la mafia que opera en la región de Itapúa. El fiscal de María Auxiliadora, Alfredo Báez Pedotti, imputó a los hermanos NVS y FVS como los presuntos responsables del asesinato del comunicador comunitario.

Posición de la Corte y un juez electoral sobre encuestas

El 5 de diciembre de 2007, la Corte Suprema de Justicia rechazó varias acciones de inconstitucionalidad promovidas por medios de comunicación, en contra de artículos del Código Electoral que prohíben la difusión de encuestas de opinión, desde los quince días inmediatamen-

7 A finales de diciembre del 2007, el juez de garantías Julián López desestimó una denuncia presentada en junio por el periodista Vladimir Jara, de radio Chaco Boreal, contra dos funcionarios de la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad) – el titular Hugo Castor Ibarra, el comisario Sixto Ortega y la directora de comunicación, Carmen Ávalos. La denuncia fue por amenaza de muerte y escuchas telefónicas. La fiscala Nancy Carolina Duarte refirió que no se encontraron evidencias. Igualmente, en febrero de 2008, el juez en lo penal, Elio Rubén Ovelar, no hizo lugar al pedido de condena y pago de mil millones de guaraníes formulado contra el director del diario Abc Color, Aldo Zuccolillo. El reclamo fue hecho por el ex diputado liberal Benjamín Mareco, por la supuesta comisión de delitos de difamación y calumnia. Zuccolillo fue absuelto con el argumento de que el afectado nunca pidió derecho a réplica, previsto por la ley, y que las publicaciones se hicieron sobre la base de un informe equivocado del departamento de relaciones públicas de la Policía en Ciudad del Este, y que correspondía a un homónimo, aclarado posteriormente. En otro caso, en abril, la jueza Alba González absolvió de culpa y pena al director del diario Abc Color, Aldo Zuccolillo, y a los periodistas Enrique Dávalos y Carlos Cáceres, en un caso de difamación e injuria impulsado por ex auditores de la Contraloría General de la República, Atilio Perazzo y Juan Antonio Cristaldo, tras publicaciones referentes a investigaciones sobre irregularidades en la ejecución de obras viales.

8 Ver el comunicado de prensa de la CIDH disponible en http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=724&lID=2. Consultado el 4 de noviembre de 2008.

te anteriores al día de las elecciones y la difusión de resultados de bocas de urna hasta una hora después del cierre. Los votos para el rechazo de la acción fueron de los ministros José Altamirano y Antonio Fretes; el voto en disidencia por la admisión de la demanda fue del ministro Víctor Nuñez, quien entendió que las acciones debían ser admitidas por atentar contra principios constitucionales de la libertad de expresión, de prensa e información. La negativa afectó a los diarios Abc Color y La Nación, a las radios Cáritas, Montecarlo, Ñandutí y Rock & Pop: a Canal 4 y a Telefuturo.

Por otra parte, el diario Última hora, único medio autorizado para la publicación de encuestas por una acción de inconstitucionalidad, fue notificado de la prohibición de la emisión de resultados electorales en abril del 2008. El juez electoral, Reinaldo Poletti, fundamentó la medida indicando que la inconstitucionalidad en base a la cual en tiempos anteriores permitía a ese medio de comunicación publicar las encuestas fuera del tiempo fijado por la ley electoral, ya había cesado, debido a que esa acción judicial se había otorgado a Demetrio Rojas, entonces director del medio, pero que al momento ya no lo era.

Publicidad de binacionales y principios éticos

Durante el año, los diarios Abc Color y Última hora publicaron listas con nombres de periodistas y empresas de medios de comunicación que durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos recibieron cuantiosas sumas de dinero por pautas publicitarias de las entidades binacionales de Itaipú y Yacyretá. Las publicidades había sido distribuidas sin un previo concurso público. A través del listado obtenido por los medios de prensa, se observó que la publicidad fue otorgada incluso páginas webs y programas de radio inexistentes, y que medios de reducida audiencia y semanarios virtuales percibían mucho más retribución que un medio de alcance nacional[9].

En octubre, la nueva dirección del ente binacional Yacyretá, Carlos Cardozo Florentín, anunció que el dinero destinado a la pauta publicitaria se invertirá en tandas educativas del Ministerio de Educación y

9 Ya durante el gobierno de Fernando Lugo, el asesor de comunicación de Itaipú Binacional, Ricardo Ramírez, renunció a su cargo cuando se difundió en la prensa que había cobrado con anterioridad, y durante el pasado gobierno, por publicidad de la misma binacional para un programa folclórico que nunca existió. Ramírez señaló que había prestado su recibo con el registro de contribuyente a otro colega, que no quiso dar su nombre, y que no sabía que el programa musical no existía.

Cultura (MEC), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA) y la Secretaría de la Mujer (SM). En la Itaipú Binacional se informó que la publicidad se pautará únicamente a través de empresas publicitarias y las empresas de comunicación y no se realizarán contratos con periodistas.

Desde diversos sectores de la sociedad se consideró que esta publicidad de las binacionales distorsiona la función social del periodismo y que se trató además de un derroche de dinero público, ya que son entidades que efectivamente brindan energía eléctrica y no requieren de promoción comercial. A través de los medios de prensa, se expresó que este reparto de la publicidad compraba conciencias y sobornaba a un sector de periodistas y dueños de medios, y que impedía la independencia y el espíritu crítico ante irregularidades en las binacionales. También se consideró que hay una grave distorsión ética cuando es un periodista, y no el promotor publicitario de la empresa, quien negocia y cobra personalmente los avisos para el medio y se queda con las comisiones.

Para la Relatoría especial para la Libertad de expresión de la CIDH, en su informe 2007 de América Latina, las políticas discriminatorias en la asignación de la publicidad estatal son una de las formas del uso ilegítimo y desviado del poder público para coaccionar a la prensa. Y recuerda que las restricciones indirectas a la libertad de expresión están prohibidas por la CADH y por la Declaración de principios sobre la libertad de expresión.

> "No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones" (art. 13.3, CADH).

> "La utilización del poder del Estado u los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión" (principio 13, Declaración de principios sobre la libertad de expresión).

Las radios comerciales, las comunitarias y el Estado

Concentración de la propiedad

El grupo multimedia Red Privada de Comunicaciones (RPC), que incluye el canal 13, radio Cardinal AM y la FM Cardinal Romance, en agosto de 2008 pasó a pertenecer en el cien por cien de las acciones al empresario paraguayo Christian Chena. A inicios de 2007, este había comprado el ochenta por ciento de las acciones, quedando el anterior propietario, con el paquete minoritario. Antes de la concreción de la compra, varios trabajadores y varias trabajadoras, algunos con más de diez años de servicio y estabilidad laboral, fueron despedidos, sin haber recibido las indemnizaciones correspondientes.

La RPC había sido la pionera en la formación de un grupo multimedio en Paraguay; a ella se fueron sumando otros grupos empresariales que han ido concentrando varias empresas de comunicación, ya sea adquiriendo los medios existentes o vía adjudicación de nuevas licencias.

En setiembre empezó a transmitir un nuevo canal de televisión, el canal 11, de propiedad del grupo A. J. Vierci, que también administra el canal 4 Telefuturo, así como el diario Última hora, las radios en FM La Estación, Urbana y el Centro de Información Multimedia (CIM). Los otros conglomerados multimedios que operan desde la capital son: Holding de radio, propiedad de Humberto Rubín, que incluye a las radios Ñandutí, Rock & Pop y Mburucuyá; la empresa Multimeda S.A., cuyo principal accionista es el ex presidente de la República Juan Carlos Wasmosy, que abarca el diario Popular, las radios Uno en AM y Popular en FM; el Grupo Nación de Comunicación, del empresario tabacalero Osvaldo Domínguez Dibb, que incluye los diarios La Nación y Crónica y las radio 970 AM y Montecarlo FM. También está la Red de Comunicación Integral (RCI), vinculada a la iglesia mennonita, integrada por canal 2 Red Guaraní, la radio Obedira, el periódico evangélico Panorama Cristiano y Confianza Asistencia Personal; así como la Megacadena de Comunicación, cuyo presidente es Alberto Riveros, y conformada por las radioemisoras Primero de Marzo, Canal 100, Latina y 17 repetidoras en el interior, dos de ellas propias del grupo empresarial y las demas, asociadas.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, en su informe 2007 de América Latina, reiteró una interpretación del informe del 2000 que señala:

> "En la sociedad actual, los medios de comunicación masiva, como la televisión, radio y prensa, tienen un innegable poder en la formación cultural, política, religiosa […] de todos los habitantes. Si estos medios son controlados por un reducido número de individuos, o bien por sólo uno, se está, de hecho, creando una sociedad en donde un reducido número de personas ejercen el control sobre la información, y directa o indirectamente, la opinión que recibe el resto de las personas. Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia. La democracia necesita del enfrentamiento de ideas, del debate, de la discusión. Cuando este debate no existe o está debilitado debido a que las fuentes de información son limitadas, se ataca directamente el pilar principal del funcionamiento democrático" (Relatoría especial para la libertad de expresión, 2007).

Igualmente la Relatoría Especial de la CIDH acotó su preocupación porque en América Latina se pueden:

> "consolidar prácticas que impiden la expresión plural y diversa de opiniones dada la concentración en la propiedad de los medios de comunicación, tanto impresos como de radio y televisión" (Relatoría especial para la libertad de expresión, 2007).

Las radios comunitarias

Durante la campaña proselitista, el ahora presidente Fernando Lugo había señalado durante una entrevista en la radio comunitaria Solidaridad, del Bañado Sur, que impulsaría la regulación legal de radios comunitarias a los efectos de fomentar su labor. Sostuvo que se potenciaría la formación de agentes de comunicación popular, como base para la solución de los problemas de las comunidades.

Existe actualmente en la Cámara de Senadores un proyecto de ley que regula las radios comunitarias, sin embargo, no existe consenso respecto al mismo. Por un lado las radios comunitarias quieren mayor alcance, y los propietarios de radios AM y FM comerciales piden el rechazo alegando que el proyecto contribuirá a la proliferación de radios comerciales disfrazadas de comunitarias. En la comisión parlamentaria a cargo, se informó que se procederá a recabar información a través de reuniones para luego dar tratamiento al proyecto.

Política estatal sobre sus medios

Ya desde el anterior gobierno se venía sosteniendo que el Estado debía contar con medios de comunicación propios. El nuevo gobierno dio rango ministerial a la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo (Sicom) y la misma está reestructurando la radio Na-

cional del Paraguay, en las frecuencias 920 AM y 95.1 FM, así como la radio Carlos Antonio López, de la ciudad de Pilar. Se señaló que se hará un llamado a concurso a todas las organizaciones interesadas en contar con un espacio en la emisora estatal. La selección de los programas estará a cargo de un consejo integrado por personalidades del ámbito cultural y periodístico.

Por otra parte, se ha acordado trazar un proyecto de Foro Nacional de Comunicaciones que tendrá el objetivo de formular una política nacional de comunicación entre sectores privados, estatales, comunitarios y educativos, con el propósito de trazar el plan nacional de comunicación.

Conclusiones y Recomendaciones

Las nuevas autoridades del Ejecutivo, el Legislativo y las autoridades del Poder Judicial y el Ministerio Público deben garantizar la libertad de expresión, cumpliendo con la Constitución Nacional y demás instrumentos de derechos humanos sobre la materia.

Formulamos a continuación una serie de recomendaciones al Estado paraguayo para garantizar y promover el derecho a la libertad de expresión:

- Investigar y sancionar a las y los responsables de asesinatos, secuestros, intimidaciones y amenazas a comunicadores y comunicadoras sociales. El Ministerio Público y el Poder Judicial deben ahondar esfuerzos particularmente para esclarecer el asesinato del comunicador radial Alberto Palma.
- Adecuar los tipos penales de difamación, calumnia e injuria a los estándares internacionales de derechos humanos a los efectos de garantizar la libertad de expresión.
- Regular la concentración y monopolios en la propiedad y control de los medios, ya sea por parte del Estado, de individuos o de empresas, pues afecta el pluralismo, componente fundamental de la libertad de expresión.
- Adoptar las medidas necesarias para garantizar el más amplio acceso a la información, incluyendo la adopción de leyes en la materia, la implementación de políticas de transparencia y el entrenamiento del funcionariado público, a los efectos de asegurar el libre acceso a la información pública, una herramienta para las prácticas democráticas y el escrutinio del quehacer público.
- Establecer estándares transparentes, justos y equitativos para la asignación de pautas publicitarias, de modo a poner fin a toda discrecionalidad en el uso del dinero público destinado a propaganda oficial. Su distribución debe estar descentralizada y en manos de funcionarios técnicos y no políticos. Además, transparentar a la población cuál es el monto asignado y quién es la persona contratada.
- Concretar la democratización en la distribución de frecuencias de radio, formulando marcos regulatorios de los medios radiales y televisivos, para asegurar una comunicación democrática y horizontal, que impidan los oligopolios y monopolios en la comunicación.

- Regular mediante un órgano independiente la administración del espectro radioeléctrico, libre de injerencias políticas y grupos económicos. Para ello debe modificar la Ley 642/95 que regula la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel).
- Impulsar y desarrollar la participación ciudadana en las radios Nacional, Carlos Antonio López y de la Cámara de Diputados, al igual que de la agencia de noticias a crearse.
- Asegurar el acceso y utilización universal de los beneficios de las tecnologías de la información y la comunicación, para la población de menores recursos económicos, a través de acciones que faciliten la compra de equipos informáticos a costos razonables y el establecimiento de tarifas accesibles para la conectividad a Internet.

Bibliografía

Comisión interamericana de derechos humanos – CIDH. *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*. Ver en: http://www.cidh.org/Basicos/Basicos13.htm

Relatoría especial para la libertad de expresión (2007): **Informe anual 2007**. Washington: CIDH. Ver en: www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/Anual%202007%20Vol.%20II%20esp.pdf

ERRADICAR LA VIOLENCIA SIN LÍMITE DE LAS FUERZAS DEL ORDEN CONTRA LOS Y LAS MANIFESTANTES

El derecho a la libertad de reunión y manifestación

Corina Leguizamón
Decidamos, Campaña por la expresión ciudadana

El derecho a la reunión y manifestación es ejercido por numerosas organizaciones sociales como mecanismo para exigir al Estado demandas que hacen al cumplimiento de derechos civiles y políticos, y sobre todo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Las señales de voluntad política para que su ejercicio no conlleve represiones y agresiones por parte de las fuerzas del orden se ven matizadas con hechos de represión violenta.

INTRODUCCIÓN

> "El derecho de reunión consiste en la libertad del ser humano de congregarse, ya sea para participar, protestar, compartir ideas u opiniones, intercambiarlas o acordar una acción común. Este derecho es una manifestación de la vocación asociativa del ser humano y de la instintiva interacción de los individuos. Las reuniones son voluntarias, organizadas previamente, importan una preparación e incluso, en ocasiones, una publicidad, aspectos que las diferencian de las simples aglomeraciones accidentales"[1].

La libertad de reunión puede ejercerse de manera continua a través de un tiempo más o menos largo, o en una coyuntura concreta. El derecho a la manifestación conlleva la agrupación transitoria, a veces momentánea y hasta fugaz con algún fin o interés común para quienes participan de ella. Muchos derechos se ejercen mediante el derecho a la reunión y manifestación: el de la libertad de expresión, de petición, de religión. También puede ser un medio de defensa de otros derechos, como es el caso de las reuniones gremiales para decidir sobre temas laborales (IIDH, 1997, 49).

La reunión puede realizarse de forma privada o pública. La primera se refiere a los congresos o conferencias que se llevan a cabo en los locales sindicales, etc., las cuales no necesitan ser comunicadas a ninguna instancia estatal. Cuando una reunión es pública puede participar cualquier persona y se exige la notificación previa a las autoridades, como medida para garantizar la seguridad.

Como todo derecho, las libertades de reunión y manifestación no son de carácter absoluto. Su ejercicio debe ser llevado a cabo pacíficamente, sin violencia, y con fines lícitos. Es en este marco que el Estado tiene la obligación de abstenerse de coartar o interferir en el ejercicio de este derecho.

Este artículo analiza el cumplimiento del derecho a la reunión y manifestación pacífica durante el último año, haciendo especial énfasis en el derecho a la manifestación, teniendo en cuenta que en lo que hace a la libertad de reunión no constan interferencias ni obstrucciones significativas por parte de las instituciones del Estado. Respecto a la libertad de manifestación, se hace un análisis de la legislación existente, acciones u omisiones en el ejercicio de este derecho que lo coartan y, por último,

1 http://www.cajpe.org.pe/guia/s36.htm

recomendaciones al Estado paraguayo a los efectos de garantizar el libre y pleno ejercicio de este derecho humano fundamental en el ejercicio de la ciudadanía de todos y todas.

MARCO LEGAL

La Constitución Nacional garantiza el derecho a la reunión y manifestación de forma pacífica, sin armas, con fines lícitos, sin necesidad de permiso (art. 32). Deja expreso que la ley solo podrá reglamentar el ejercicio de estos derechos en lugares de tránsito público, en horarios determinados y para preservar derechos de terceros. Este artículo constitucional está reglamentado por la Ley 1066/97, la cual define y establece los mecanismos de reunión pública, conforme se desarrollará más adelante en este mismo artículo.

En el ámbito internacional de los derechos humanos, el Estado paraguayo ha firmado y ratificado distintos instrumentos que reconocen y garantizan la libertad de reunión y manifestación. Así, podemos citar: la Convención americana de derechos humanos (art. 15) y el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (art. 21), además de otros instrumentos no vinculantes pero que forman parte de los compromisos internacionales asumidos por el Estado, como la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, aprobada por las Naciones Unidas el 8 de marzo de 1999 (resolución 53/144), que establece que:

> "A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional: a) A reunirse o manifestarse pacíficamente […]" (art. 5.)

La libertad de reunión y manifestación es, sin duda, tal como lo señala la Declaración, un medio fundamental para promover los derechos humanos.

Ley 1066/97 de contramano

Esta ley establece que:

> "En la ciudad de Asunción las personas podrán ejercer el derecho de reunirse y de manifestarse pacíficamente a partir de las diecinueve horas hasta las veinticuatro horas en días laborales, y en días domingos y feriados desde las seis a.m. hasta la misma hora del día siguiente." (art. 3.)

Delimita seguidamente el perímetro en donde se pueden dar estas manifestaciones y las autorizaciones a las que están sujetas por parte de la Policía Nacional (arts. 4 y 7). Tanto el tiempo como el lugar y el número que establece la ley restringen la manifestación pacífica como mecanismo de participación que permita a la ciudadanía y a las organizaciones sociales incluir en la agenda pública demandas que hacen a otros derechos que también deben ser garantizados. El horario permitido para las movilizaciones no tiene concordancia con el objetivo de estas, que generalmente consisten en formular demandas y exigir la realización de derechos, pues las instituciones públicas, a la hora indicada por la ley, ya están cerradas. Por otro lado, los medios de comunicación también han cerrado sus ediciones, lo que disminuye la posibilidad de impacto mediático a fin de hacer llegar a otros sectores de la población y a la opinión pública en general los reclamos pertinentes.

La ley también establece que las reuniones o manifestaciones públicas "requieren para su realización la previa comunicación a la Policía Nacional […]" (art. 7). Si bien indica que se trata de una comunicación, la misma ley otorga un plazo de seis horas a la Policía Nacional para oponerse, e incluso (para probar la connotación de esta comunicación) establece que:

> "La falta de contestación por la autoridad policial dentro del término establecido será considerada como aceptación tácita de la comunicación formulada por los responsables."

Es decir que la "comunicación", en realidad, no es más que una solicitud de un permiso en espera del silencio de la autoridad competente. En cuanto a los lugares donde pueden realizarse las reuniones y manifestaciones, la Policía Nacional ha interpretado extensivamente la ley, estableciendo otros lugares, no mencionados en ella, donde están prohibidas las manifestaciones por motivos de orden público, que incluyen a la Embajada de los Estados Unidos de América y a Mburuvicha Róga (residencia del presidente de la República).

Sin embargo, las manifestaciones y movilizaciones públicas se realizan aun en los horarios no estipulados por la Ley 1066/97, haciendo el recorrido que las organizaciones creen conveniente para ellas y dirigidas a las diferentes instituciones ante las cuales se presentan los reclamos y las demandas, salvo el Palacio de López, sede presidencial, adonde ninguna manifestación ha podido llegar hasta ahora. La ley, efectivamente, solo se cumple en algunos casos, cuando es utilizada con fines políticos y de forma discrecional para restringir movilizaciones con las cuales las autoridades no están de acuerdo. Podemos señalar, sin lugar a dudas, que las condiciones establecidas en la ley no son más que restricciones indirectas a la libertad de manifestación.

El Comité de derechos humanos (CDH) ha manifestado su preocupación con respecto a esta ley porque:

> "[…] limita en la práctica el derecho de manifestación pacífica al establecer condiciones irrazonables de tiempo, lugar y número de manifestantes y al requerir previa autorización policial […y recomienda que] el Estado debe modificar dicha legislación para asegurar el libre ejercicio del derecho a la manifestación pacífica." (CDH, 2005, párr. 20.)

Pese a esta recomendación del año 2005, la última iniciativa para derogar esta ley surgió en 2004, pero fracasó*.

SITUACIONES Y CASOS DE VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

El ejercicio del derecho para instalar demandas en la agenda pública

Entre octubre de 2007 y octubre de 2008 emergieron grupos y organizaciones genuinos que ejercieron el derecho a la manifestación pacífica. Así, haciendo uso de este derecho, se ha podido observar a nuevos grupos instalando temas no tradicionales en la esfera pública, reivindicando sus derechos y exigiendo al Estado la solución de problemas que afectan a toda la población, como el caso de la epidemia de fiebre amarilla a inicios de 2008.

* **Nota del equipo académico**
Resulta especialmente curioso el mantenimiento de una regulación como la de la ley conocida como "Ley del marchódromo", que prácticamente nunca fue cumplida.

Se han destacado manifestaciones y movilizaciones de pobladores de ciudades de Asunción y del departamento Central. En Concepción, se han manifestado para denunciar la contaminación del medio ambiente por el uso de productos químicos, la mala distribución de la tierra y la falta de acceso a los servicios básicos como agua, luz eléctrica y transporte público[2].

Por primera vez, marcharon en Asunción las organizaciones de personas con discapacidad, entre ellas las agrupaciones de personas no videntes, reivindicando el derecho a la gratuidad del pasaje[3]. Así también, se nota una fuerte presencia en las calles de las mujeres rurales e indígenas reclamando atención a la salud, y la presencia de niños, niñas y adolescentes que reivindicaron sus derechos el Día del niño y la niña.

Entre finales de 2007 y principios de 2008, se generó una serie de movilizaciones de pobladores y pobladoras que reaccionaron en contra del sistema de salud y del gobierno como consecuencia de la expansión de la epidemia de fiebre amarilla. En los distritos de Asunción, San Lorenzo y Capiatá se realizaron manifestaciones masivas y permanentes cortes de rutas, hecho que obligó al gobierno a declarar emergencia nacional e inmunizar a la población contra la enfermedad, mediante la donación internacional de vacunas (Riquelme, 2008, 5).

Otras manifestaciones constantes se han registrado en el sur de país, en la ciudad de Encarnación, por parte de personas afectadas por la suba del nivel en el embalse del río Paraná, a consecuencia de la represa Yacyretá. Los manifestantes exigieron la baja de la cota de agua hasta tanto se terminen todas las obras y se indemnice debidamente a las personas afectadas. La nueva dirección de la Entidad Binacional Yacyretá (EBY) ha priorizado estos reclamos.

Siguen las prácticas policiales de represiones violentas a manifestantes

El derecho a la reunión y manifestación está garantizado y debe realizarse de forma pacífica. El Estado tiene que abstenerse de impedir su libre ejercicio y, aun cuando no se genere en el marco de lo que establece la ley, debe respetar y garantizar el derecho a la vida e integridad física de los y las manifestantes, evitando la utilización de armas de fuego.

2 Diario Abc Color, Asunción 7 de noviembre de 2007, p. 41; diario Abc Color, Asunción 22 de noviembre de 2007, p. 31.

3 Diario Última hora, Asunción 16 de octubre de 2008, p. 10.

La institución policial a través de sus funcionarios y funcionarias, sin embargo, sigue ejecutando violentas represiones a manifestantes que ejercen su derecho de forma pacífica. Si bien la Constitución Nacional y los tratados internacionales que el Paraguay ratificó autorizan al Estado a aplicar restricciones a la libertad de reunión y manifestación para garantizar el orden público, este no puede inhibir el ejercicio de la libertad de reunión y manifestación mediante interferencias arbitrarias y el uso de la fuerza pública con brutalidad y saña.

Los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego de Naciones Unidas[4] establecen condiciones en las que puede aplicarse la fuerza y siempre bajo el principio general de que se "utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego", limitando al mínimo el uso de la violencia. Sin embargo, expondremos a continuación algunos casos en que se han violado estos principios, al igual que el derecho a la libre manifestación.

Comunidad de Guazú Corá

El 4 de agosto, en horas de la mañana, cerca de sesenta pobladores y pobladoras de todas las edades de Guazú Corá, distrito de Villeta, departamento Central, en ejercicio del derecho constitucional a la manifestación, sufrieron una fuerte represión. El motivo de la protesta ciudadana obedecía a las condiciones irregulares con las que estaba operando un vertedero de basuras de la empresa El Farol S.A. Esta diariamente deposita el volumen aproximado de sesenta a ochenta camiones de basura en plena comunidad, a menos de 100 m de las viviendas, ocasionando una fuerte contaminación. La fiscala de la Unidad Penal N° 2 de esa ciudad, Mirta Rivas Paniagua, llegó al lugar acompañada de aproximadamente veinticinco agentes policiales antidisturbios "cascos azules", quienes reprimieron violentamente a los y las manifestantes. Varias personas sufrieron heridas graves a raíz de impactos de balas de goma, golpes de cachiporra y otras agresiones, y fueron trasladadas en forma urgente a distintos centros hospitalarios. Los "cascos azules" actuaron con brutal violencia. Incluso persiguieron a algunas personas

4 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. Disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/law/fuerza.htm

hasta las casas vecinas, donde se refugiaron de la violencia policial[5]. Una persona fue privada de su libertad y varias están siendo procesadas por "obstrucción al tránsito terrestre".

En este caso se nota la abrupta y violenta actuación policial contra un pequeño grupo de pobladores y pobladoras que estaban haciendo resistencia pacífica. A pesar de las denuncias hechas ante la Comisión de derechos humanos de la Cámara de Diputados, no se abrió ningún sumario para esclarecer las responsabilidades en el caso y la proporcionalidad de la fuerza empleada, al igual que el mal ejercicio de funciones de la fiscala interviniente. Cabe destacar, sin embargo, la llamativa actuación de la Fiscalía y la Policía con otro grupo de manifestantes: los distribuidores de la Industria Nacional del Cemento (INC), quienes cerraron la misma ruta por varias horas a la altura del desvío a Villeta, y donde no se presentó autoridad alguna ni se realizó control alguno, y mucho menos represión a manifestantes, lo que demuestra una tendencia de negación de derechos a personas y colectivos más vulnerables.

Represión a organizaciones de víctimas del ex Ycuá Bolaños y sus familiares y amigos

El 1 de septiembre, organizaciones de víctimas del ex Ycuá Bolaños estaban manifestándose frente a las instalaciones del Palacio de Justicia, en contra del fallo dado a conocer por la Cámara de Apelaciones en la causa, por el cual se anuló el procedimiento y se dispuso la libertad de los condenados. Las fuerzas policiales golpearon con brutalidad a uno de los manifestantes, Javier Brizuela, pasando a ser posteriormente detenido. Diversos periodistas captaron las imágenes del momento en que fue detenido e introducido al vehículo de la Policía Nacional, donde le propinaron golpes. La madre de Javier, Bersabé Meza, también fue agredida físicamente con violencia.

5 Información obtenida del informe del abogado Ireneo Téllez, del Equipo Jurídico de la Codehupy, quien asistió a los y las manifestantes, entablando las denuncias y defensas legales. Se detallan en el informe los nombres y las lesiones sufridas por los y las manifestantes: Berta G. fue golpeada con cachiporra y patadas en la pierna derecha, con heridas cortantes en esa pierna, y recibió asistencia en el IPS local; Julio O. fue alcanzado por balas de goma disparadas por la Policía, recibió un fuerte golpe en el brazo izquierdo que le causó fractura del antebrazo y dislocamiento de hombro; Gregorio D. G. sufrió un fuerte golpe de cachiporra en la cabeza que le causó una herida y fue trasladado a Emergencias Médicas; Arnaldo G. recibió impactos de balas de goma de parte de los "cascos azules". Estas dieron en el ojo derecho, la mano y la espalda; Osvaldo N. recibió balas de goma en el rostro, lo cual le causó una grave herida y fue trasladado de forma urgente a Emergencias Médicas de la ciudad de Asunción; Seneira V. acusó golpes de balas de goma que le causaron heridas en el brazo y el costado derecho; Arsenio V., Alfredo S. y Vicente V. fueron víctimas de disparos de balas de goma; Graciela G., embarazada, se refugió en la casa que está a diez metros de donde se produjo la represión; no obstante, fue perseguida por los "cascos azules" y sufrió golpes de cachiporra e impactos de balas de goma; Edgar M. recibió una profunda herida en la cabeza, a causa de un golpe proporcionado por agentes de la Policía.

En este caso es importante destacar la mediación y rápida acción del actual ministro del Interior, Rafael Filizzola, quien ordenó un sumario para aclarar la actuación de los funcionarios policiales contra las víctimas[6]. Este tipo de intervención por parte del Estado, que obligue a investigar los hechos de violencia contra la ciudadanía que tiene numerosos y lamentables antecedentes, no se ha dado en mucho tiempo. Estas señales, si bien son alentadoras, no son suficientes. Para asegurar la actuación policial conforme a la norma y a los principios de los derechos humanos, es necesario que estos sean incorporados al proceso de formación policial y, a la vez, revisar la orientación de la política de seguridad pública, la que debe incluir la visión de seguridad de las personas y el respeto a los derechos humanos.

Represión a familias campesinas en manifestación ante el Ministerio Público

El miércoles 5 de noviembre de 2008, efectivos de las fuerzas policiales efectuaron una de las más violentas represiones a campesinos y campesinas de todas las edades, de manera brutal e indiscriminada, hiriendo con balines de goma y cachiporrazos que provocaron lesiones sangrantes, contusiones y roturas de hueso. Más de sesenta personas tuvieron que ser trasladadas al Centro de Emergencias Médicas de Asunción[7]. Si bien la manifestación que se llevaba a cabo frente a la Fiscalía General no fue considerada pacífica, los "cascos azules" incumplieron los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego, instrumento que faculta a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para el uso de la fuerza y de armas de fuego exclusivamente en situaciones inevitables y de forma excepcional, de manera razonable y proporcional al delito.

Las imágenes captadas por los medios televisivos y periódicos nacionales dejaron claramente en evidencia que los efectivos policiales desconocen o no ponen en práctica los códigos y principios de las Naciones Unidas que prevén la actuación con uso de la fuerza solo cuando no hay otra alternativa y limitándola al mínimo necesario. El motivo de la represión fue preservar la infraestructura edilicia del Ministerio Público, hecho que no requería de tan violenta represión para desmovilizar a los manifestantes.

6 Diario Abc Color, Asunción 2 de setiembre de 2008, pp. 6-7.

7 http://www.abc.com.py/2008-11-06/articulos/466992/fuerte-choque-entre-policias-y-manifestantes

Conclusiones

Nuevos actores y nuevas formas de ejercer el derecho a la reunión y manifestación permiten instalar en la agenda pública demandas de las organizaciones sociales, en el marco de una ley ilegítima conforme a principios rectores de derechos humanos.

Es de recalcar que pese a las manifestaciones pacíficas, persisten las prácticas violentas por parte de efectivos de la Policía Nacional y funcionarios del Ministerio Público, bajo cuyas órdenes generalmente se encuentran, desconociendo el empleo de los principios básicos sobre el uso de la fuerza y otras normas sobre la materia. Lo que necesariamente debe conllevar una urgente revisión del actuar de la Policía Nacional, ajustando sus acciones a la seguridad ciudadana en el marco del respeto a los derechos humanos.

Sin embargo, es importante destacar que el nuevo gobierno ha dado indicios de una nueva forma de intervención policial, donde se investigan las violaciones por parte de sus integrantes, pero todavía es importante y urgente avanzar en la prevención de represiones violentas a manifestantes.

Por otra parte, es necesario comprender que el derecho a la reunión y manifestación está garantizado cuando este se ejerce pacíficamente, pero que a su vez puede ocasionar molestias, en el marco de la ley, a otros grupos.

Este derecho requiere de una sociedad informada, que conozca el alcance de los derechos y una institución policial que garantice la vida y la dignidad de quienes hacen usufructo de la libertad de reunión y manifestación.

Recomendaciones

- Cumplir con la observación vinculante del Comité de derechos humanos de las Naciones Unidas, que recomienda la modificación de la Ley 1066/97 para asegurar el libre ejercicio del derecho a la manifestación pacífica.
- Erradicar el uso de la violencia y la portación de armas de fuego en las intervenciones que tienen el objetivo de desmovilizar las manifestaciones y movilizaciones pacíficas.
- Investigar a los funcionarios y las funcionarias policiales y a representantes del Ministerio Público que utilizan formas no permitidas en la desmovilización.
- Capacitar a los efectivos policiales en el uso racional del empleo de la fuerza y el respeto irrestricto a los derechos humanos, incorporando los instrumentos de las Naciones Unidas como los Principios básicos de uso de la fuerza y el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- Dotar exclusivamente de armas no letales a efectivos policiales que realicen intervenciones en manifestaciones.
- Incorporar transversalmente en el currículum de las escuelas de formación policial los derechos humanos, como fin del trabajo de otorgar seguridad a la ciudadanía.

Bibliografía

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1997) Ludicium et Vita, Jurisprudencia Nacional de América Latina en Derechos Humanos. Diciembre de 1997 Nº 5.

Riquelme, Quintín (2008) *Comité de seguimiento del conflicto social y la coyuntura latinoamericana. Paraguay Informe de Coyuntura*. Documento de Trabajo Nº 33. Buenos Aires: Consejo latinoamericano de ciencias sociales.

Comité de Derechos Humanos (2005) *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos a Paraguay*. Catalogado como: CCPR/C/PRY/CO/2.

DESAFÍOS PENDIENTES: AVANZAR EN LA LEGISLACIÓN Y CONCRETAR POLÍTICAS PÚBLICAS

Derecho a la libertad de asociación

Corina Leguizamón
Decidamos / Campaña por la expresión ciudadana

Las instancias del Gobierno responsables de promover la participación ciudadana y las leyes existentes deben garantizar el derecho a la asociación como uno de los mecanismos para fortalecer la democracia, permitiendo que la ciudadanía organizada proponga, controle y exija sus derechos con miras a mejorar la calidad de vida.

INTRODUCCIÓN

> "El derecho de libre asociación, al igual que muchos otros derechos, deriva de la necesidad social de solidaridad y asistencia mutua" (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1997, 49).

El ejercicio del derecho de asociación es entonces la posibilidad de constituir asociaciones y grupos de todo tipo que con una cierta continuidad buscan lograr los fines que se proponen, realizando actividades en defensa y promoción de los intereses del grupo y de intereses colectivos más amplios, como la defensa de principios democráticos y de derechos humanos. Es así que surgen los partidos políticos, las comisiones vecinales, los centros de estudiantes, los sindicatos, etc., que ejercen el derecho a la libre asociación con el objetivo de reivindicar y demandar al Estado políticas públicas que permitan garantizar derechos civiles y políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

En este artículo nos centraremos principalmente en las comisiones vecinales y los centros de estudiantes, asociaciones que buscan participar de los asuntos públicos para exigir mejores condiciones de vida.

MARCO LEGAL

Avances legales en puerta que deben concretarse

La Constitución Nacional garantiza el derecho a la asociación y agremiación con fines lícitos, estableciendo que la colegiación profesional será reglamentada por ley, además de prohibir las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar (art. 42).

El Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP), ley 4/92, reconoce el derecho de toda persona:

> "a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses" (art. 22).

Al suscribir este instrumento el Estado paraguayo se ha obligado a informar sobre las condiciones que ha generado para que la población se organice y a abstenerse de injerencias que impidan la libertad de asociación.

La Convención americana sobre derechos humanos (CADH), Ley 1/89, también reconoce la libertad de asociación; estableciendo que:

> "todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole" (art. 16).

Paraguay también ha aceptado la competencia de la Corte interamericana de derechos humanos (Corte IDH), y por lo tanto puede ser pasible de sanciones en caso de incumplimiento de sus compromisos internacionales en el sistema interamericano.

En materia de legislación interna, nos limitaremos a desarrollar lo que respecta a las comisiones vecinales y centros de estudiantes (incluyendo otras organizaciones estudiantiles de colegios).

Legislación relativa a las comisiones vecinales

La conformación de comisiones vecinales se ve limitada por la Ley 1294/87 orgánica municipal (LOM), que restringe la existencia y formación de organizaciones vecinales a la figura jurídica de comisiones de fomento urbano, las cuales son reglamentadas por las municipalidades, constituyéndose en organismos auxiliares de la misma (art. 86 a 88) El artículo 86 quebranta la autonomía de las organizaciones, pues establece que las comisiones vecinales dependerán de la intendencia y tendrán el carácter de organismo auxiliar. Además, impone funciones a las mismas, lo que limita la libertad de asociación ya que para ser reconocidas como tales deben tener algunas de las funciones asignadas en la ley.

Esta legislación fue sancionada durante la dictadura stronista, cuando todo el sistema estaba estructurado para socavar los derechos de las personas y eliminar toda posibilidad de libre participación, convirtiendo a las comisiones vecinales en órganos dependientes de las municipalidades. Esto trajo como resultado que las demandas de las comisiones no fueran atendidas por las municipalidades como demandas de derecho, sino en función a intereses particulares y favores político-partidarios, limitando la autonomía política y financiera de las asociaciones de vecinos y vecinas.

Además, la LOM establece un mecanismo de control que faculta a las municipalidades a disolver e intervenir las comisiones vecinales, sin especificar cómo se va a establecer la participación vecinal. Esto representa una dificultad para la articulación de actividades conjuntas entre municipalidad y ciudadanía para resolver los problemas que afectan a los municipios (Codehupy, 2006, 154).

La Corte IDH ha sostenido que:

> "[…] puede considerarse que se viola la libertad de asociarse al obligar por ley a los individuos a hacerlo, si los fines propuestos de tal asociación son de aquéllos que podrían cumplirse por asociaciones creadas por los individuos al amparo de su libertad, es decir, si tales asociaciones corresponden a aquéllas a las que se refiere el artículo 16 [de la CADH]" (Corte IDH, 1985, párr. 8).

En ese sentido, la LOM es una limitación a las garantías de autonomía y participación, y su carácter es centralista y autoritario. Existe un proyecto de reforma total de la LOM, con media sanción por la Cámara de Diputados, actualmente en la Cámara de Senadores, en espera de su tratamiento o sanción ficta (por el carácter del proyecto tiene "tratamiento de Código").

De ser aprobado, se eliminarán los artículos 86, 87 y 88, quedando el artículo 66 que establece el procedimiento de la creación, organización, funciones y otros aspectos relativos al régimen jurídico de las comisiones vecinales sujetos a ordenanzas. También se eliminan las comisiones de fomento urbano como única figura jurídica de participación vecinal y se establecen otras formas de participación, atendiendo a las características de cada municipio[1]. Asimismo, este artículo establece que las autoridades municipales deben estimular y facilitar la participación ciudadana, que posibilita generar otro tipo de relación entre las comisiones vecinales y los entes municipales, evitando caer en el prebendarismo y priorizando el trabajo conjunto en torno a necesidades de la comuna.

La aprobación de esta modificación representaría un avance en materia legislativa promoviendo y garantizando la autonomía y libertad de las organizaciones vecinales, pues ya no serían órganos auxiliares de los gobiernos municipales.

Legislación relativa a la organización estudiantil secundaria

Por otro lado en lo que hace a la organización estudiantil se ha concretado la adecuación legislativa a favor del derecho a la asociación, con la modificación del artículo 127 de la ley general de educación (Ley 1264/98) a través de la Ley 3488/08.

1 Un grupo de organizaciones de la sociedad civil y la Organización paraguaya de cooperación intermunicipal (Opaci) impulsó la elaboración del proyecto de reforma de la LOM y la realización de un estudio comparativo con la vigente.

"Las organizaciones estudiantiles de educación escolar básica y media se regirán por estatutos aprobados por las autoridades de la institución" (art. 127, Ley 1264/98, derogado por Ley 3488/08).

De esta manera, las organizaciones estudiantiles de colegios ya no necesitan de la aprobación del estatuto por parte de las autoridades de la institución, como anteriormente estaba establecido. Esta modificación otorga y garantiza la libertad y autonomía de estas organizaciones. El artículo anterior representaba una obstrucción a la autonomía de las organizaciones estudiantiles, pues servía como mecanismo para mantener el control de las organizaciones estudiantiles secundarias.

De esta manera, se ajusta al principio de la participación de niños, niñas y adolescentes promovido en la Convención sobre los derechos del niño (Ley 57/90) y recogido expresamente en el Código de la niñez y la adolescencia, que afirma:

"El sistema educativo garantizará al niño y al adolescente, en concordancia con lo dispuesto en la Ley General de Educación: […] b) el derecho de organización y participación en entidades estudiantiles […]" (art. 21, Ley 1680/01).

Sin embargo, sigue siendo una necesidad que el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) promueva la participación y la organización estudiantiles con reglas y pautas claras a directivos y docentes de las instituciones educativas para estimular la participación, y que la misma no sea una obligación llena de formalismos, sino una verdadera posibilidad de iniciar el ejercicio de las libertades fundamentales y de la participación ciudadana en el marco de la democracia y el Estado de derecho, reconociendo además esta forma de participar como una oportunidad de promover el desarrollo de liderazgos con equidad de género.

PRINCIPALES SITUACIONES DE VULNERACIÓN DE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

Trabas a la conformación de organizaciones estudiantiles

Si bien existe una ley que garantiza la formación de centros de estudiantes como organizaciones estudiantiles, los estudiantes de varios colegios públicos y privados encuentran a diario una serie de obstáculos impuestos por docentes y directivos, a través de amedrentamientos

y hostigamientos o directamente de negativas que impiden la participación y la organización de los estudiantes secundarios.

Por otra parte, en algunos casos se impone y obliga la formación de centros de estudiantes, debido a que, según los docentes, existiría una resolución del MEC en pro de favorecer la formación de organizaciones estudiantiles, que obliga a los colegios a formar centros de estudiantes, estableciendo fechas límite para la formación. Esta resolución al contrario de estimular, condicionaría la participación al tornarse una obligación, no porque es un derecho sino porque existe una norma que impone la formación de organizaciones estudiantiles secundarias. No se ha podido tener acceso a la referida resolución.

En muchos casos al establecer fechas límite para la organización estudiantil también se limitan la participación de los y las estudiantes estableciendo criterios de tiempo, calificaciones y otros requisitos a quienes deseen ser parte de los centros de estudiantes.

Pese a existir una resolución ministerial que ordena la formación de centros de estudiantes, en muchos colegios públicos y privados sigue siendo prohibido o limitado.

Desde el 2007, estudiantes del colegio privado Nihon Gako, de Fernando de la Mora, no pueden formar su centro de estudiantes, porque la directora les impide alegando que en un colegio privado las organizaciones estudiantiles son como los sindicatos en una empresa privada, lo que marcaría el fin de la existencia del colegio. La directora, además de impedir su formación, inició una serie de acciones de amedrentamiento y hostigamiento a quienes lideraban la intención de formar el centro. Incluso uno de los alumnos fue expulsado del colegio, pero ante la posibilidad de iniciar una acción judicial en contra de la institución, suspendieron la decisión[2].

Un hecho similar ocurrió en el centro regional de educación Saturio Ríos, de la ciudad de San Lorenzo, donde los estudiantes también denunciaron ante medios de comunicación que los directivos no les permiten conformar el centro de estudiantes[3].

Este tipo de hechos se repite en varios colegios públicos y privados, lo cual representa no solo un obstáculo al derecho a la asociación, sino que incluso representa la primera forma de anular la participación ciudadana por funcionarios de escuelas y colegios, instituciones del Estado que, muy por el contrario, tienen la obligación de promover la participación.

2 Entrevista de la autora con el estudiante del colegio. Se reserva la identidad por protección.

3 Diario Abc Color, 9 de octubre de 2008, pág. 51.

Iniciativa de promoción que no prioriza los principios democráticos

En julio de 2008 varias organizaciones sociales recibieron de la Dirección de Orientación del MEC, una invitación para debatir y realizar aportes sobre el borrador del "Manual de procedimientos para centros de estudiantes", que pretende ser una forma de orientar su conformación.

Esta convocatoria y la preparación del manual demuestran la voluntad política de promover la participación estudiantil, involucrando a los distintos sectores, con diferentes miradas y experiencias respecto a las organizaciones estudiantiles secundarias. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el Manual plantea contradictoriamente que el centro de estudiantes debe ser una organización autónoma, pero regida por los estatutos de cada colegio, basándose en el artículo 127 ya derogado y modificado de la ley general de educación, por representar un obstáculo a la garantía del derecho a la asociación de los estudiantes[4]. Consultados acerca de la participación de los mismos y las mismas estudiantes, los funcionarios del MEC anunciaron que los invitarían a participar, pero hasta el momento de este artículo, no lo habían hecho. Esta situación estaría denegando el derecho a participar de los principales interesados, con lo que se reproduciría un modelo tutelar y adultocentrista de gestión.

En todo caso, la elaboración de este manual debe servir para promover los Centros de Estudiantes incorporando en su contenido la participación y autonomía de alumnos y alumnas, en el marco de una estructura básica democrática que incluya la transparencia de las elecciones y la gestión, la coexistencia con otros estamentos y las reivindicaciones de los derechos estudiantiles.

Si desde el MEC se pretende apoyar la formación de Centros de Estudiantes, no es prioridad la forma sino la participación y la autonomía de las organizaciones estudiantiles, la forma debe ser elegida por los y las estudiantes, en el marco de una democracia de derechos. Entonces, lo importante es un marco general que garantice la formación de los centros y que el procedimiento lo generen ellos y ellas en un espacio democrático de derecho.

4 Desde la Dirección de Orientación Educativa del MEC han respondido que no tienen conocimiento de que dicho artículo fuera modificado, y por lo tanto para ellos seguía vigente el anterior.

Conclusiones

La modificación del artículo 127 de la Ley General de Educación es un avance en la legislación paraguaya para garantizar la libertad de asociación, en lo que respecta a organizaciones estudiantiles secundarias. Sin embargo, no existe todavía una política educativa que promueva y facilite la participación de estudiantes, que a la vez permita formar y fortalecer liderazgos femeninos y masculinos jóvenes, y que además no pase por una obligación que luego obstruya y socave la participación autónoma, sino por ofrecer y garantizar una educación democrática que apunte a la formación de personas libres, que gocen y ejerzan sus derechos y asuman sus responsabilidades.

La educación democrática que promociona los derechos, como el derecho a la libre asociación, permite el surgimiento de organizaciones autónomas, en las que las personas de diferentes sectores reivindican sus derechos y participan controlando, exigiendo y proponiendo a las autoridades e instituciones del Estado.

Asimismo, las modificaciones a la Ley Orgánica Municipal que respeten la autonomía de las asociaciones de vecinos fortalecerán a las mismas, recomponiendo las relaciones que hasta ahora han sido clientelares, en torno a favores políticos, por la relación que realmente debe darse entre la ciudadanía organizada y las instancias de las instituciones del Estado, en el marco democrático, donde la ciudadanía propone, demanda y exige derechos que deben ser atendidos en las diferentes comunidades y municipios.

Recomendaciones

- Los Poderes Legislativo y Ejecutivo deben aprobar el proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Municipal, con los avances descritos.
- El Ministerio de Educación y Cultura debe:
    - diseñar una política de promoción de la ciudadanía en las instituciones educativas que incluya la participación de los y las estudiantes y evite las meras obligaciones formales.
    - eliminar los obstáculos impuestos por directivos y docentes de colegios públicos y privados a los y las estudiantes que desean formar sus centros estudiantiles.
    - formar docentes, desde las mismas instituciones de formación inicial y en actualización, que promuevan la participación de los y las estudiantes en las organizaciones estudiantiles.
    - difundir de forma masiva en el seno de las instituciones educativas el principio de la participación de adolescentes, niños y niñas, que incluye la libertad de asociarse, y particularmente dando a conocer la modificación del artículo 127 de la Ley General de Educación.

Bibliografía

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1997) Ludicium et Vita, Jurisprudencia Nacional de América Latina en Derechos Humanos. Diciembre de 1997 Nº 5.

Coordinadora derechos humanos Paraguay (2006). **Informe Sombra al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**. Asunción: Codehupy.

Corte interamericana de derechos humanos (1985) **La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985**. San José de Costa Rica: Corte IDH.

LAS REPARACIONES EN LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA

Introducción al alcance de este derecho

Marcella Zub Centeno
Equipo académico Informe DDHH 2008
Coordinadora de derechos humanos del Paraguay
(Codehupy)

El contenido de las reparaciones que se deben a víctimas de violaciones a derechos humanos desarrollados en la jurisprudencia de la Corte interamericana de derechos humanos (Corte IDH) y de los principios internacionales nos permite señalar algunas formas de reparación a que el Estado paraguayo está obligado a brindar y comprender el alcance de este derecho.

INTRODUCCIÓN

El presente año, el Informe de la Codehupy se ha propuesto como desafío dar cuenta no solo de las situaciones atentatorias a la dignidad humana que se han registrado durante el periodo examinado, sino también relevar el grado de satisfacción por parte del Estado de su deber de reparación frente a las violaciones de los derechos humanos una vez producidas. En efecto, el artículo "Derecho a la indemnización en el marco del emprendimiento Yacyretá", que aquí presentamos, aborda desde un caso en particular las implicancias globales, parte del complejo derecho a las reparaciones referido en la Constitución Nacional:

> "Toda persona tiene derecho a ser indemnizada justa y adecuadamente por los daños o perjuicios de que fuese objeto por parte del Estado. La ley reglamentará este derecho" (art. 39).

Así como en los tratados de derechos humanos, tal como lo establece la Convención americana sobre derechos humanos (CADH):

> "Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte [interamericana de derechos humanos] dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada" (art. 63.1).

Por su parte, el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP) establece el derecho de toda persona a obtener una reparación cuando haya sido ilegalmente detenida o presa (art. 9), también referido en la Convención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes (art. 9) y el Estatuto de Roma de la Corte penal internacional (art. 75 sobre reparación a las víctimas).

La idea fuerza que subyace en este primer esfuerzo es ir ampliando el universo de las reparaciones a otros temas en los próximos informes anuales de Codehupy, procurando alcanzar una mirada integral al grado de disfrute de este derecho en el país.

En este orden de cosas, nos asiste la convicción de que tanto a nivel del constitucionalismo comparado como del derecho internacional de los derechos humanos, se encuentra ampliamente reconocido el principio de que:

> "[…] toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente" (Corte IDH, 1999, párr. 25).

La Corte interamericana de derechos humanos (Corte IDH) sostiene que la reparación es:

> "un término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido" (Corte IDH 1998, párr. 41)[1].

REPARACIONES EN FUNCIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y LA JURISPRUDENCIA

De ahí que nos referiremos al contenido de las reparaciones que se deben a víctimas de violaciones a derechos humanos desarrollados a partir de la jurisprudencia de dicho alto tribunal y de principios internacionales sobre la materia[2], tratando de ir señalando, a lo largo del artículo, algunas formas de reparación a que el Estado paraguayo está obligado a brindar conforme a las sentencias de la Corte IDH[3].

Restitutio in integrum

La primera obligación que comporta del derecho a la reparación es el restablecimiento del derecho que ha sido violado, restituir las cosas al estado en las que se encontraban antes de la violación, devolver a la víctima la situación jurídica previa al momento de la vulneración de derechos, y al decir de la Corte IDH "hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas" (Corte IDH, 2006 b, párr. 146).

Es así que en el caso de la Comunidad indígena Sawhoyamaxa la Corte consideró que:

1 En un primer momento, la Corte se refería a "indemnización compensatoria" (casos Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz, Reparaciones).

2 Ver Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (2000) de las Naciones Unidas.

3 El Estado Paraguayo fue condenado en seis ocasiones por la Corte IDH. Ver la relación de casos en la bibliografía.

> "[…] la devolución de las tierras tradicionales a los miembros de la Comunidad Sawhoyamaxa es la medida de reparación que más se acerca a la restitutio in integrum, por lo que dispone que el Estado debe adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole necesarias para asegurar a los miembros de la Comunidad el derecho de propiedad sobre sus tierras tradicionales y, por lo tanto, su uso y goce" (Corte IDH, 2006 a, párr. 210).

Sin embargo, como es de imaginar, en algunos casos la restitutio in integrum no es posible. Basten a modo de ejemplo sobre esto las seis condenas interamericanas recaídas contra el Estado paraguayo, de las cuales cinco han declarado la violación del derecho a la vida, que en su sentido lato comporta una pérdida humana inexorable ante la cual es imposible restituir el bien jurídicamente protegido, por un lado; por otro, merman también las probabilidades de que desaparezcan las secuelas de la violación entre las víctimas sobrevivientes, merecedoras de la reparación, entre ellas, los parientes. Es por eso que la Corte se ha ocupado con detalle de estas cuestiones, sosteniendo que:

> "[…] la restitutio in integrum es un modo de reparar, pero no el único practicable, precisamente porque en numerosos casos deviene, ella misma, impracticable: por ser imposible, insuficiente o inadecuada" (Corte IDH, 1993, párr. 49).

Justa indemnización

De no ser posible reparar adecuadamente el daño causado, el Estado está obligado a proporcionar "una justa indemnización", que incluye el daño material e inmaterial.

El daño material importa cualquier pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas o sus familiares. Incluye el lucro cesante, los gastos efectuados con motivo de los hechos o en la tramitación del caso y otras consecuencias que tengan relación con los hechos que motivaron la violación. Esto resulta claro. Sin embargo, bajo este rubro también se fija un monto o indemnización pecuniaria como resultado de la muerte, incapacidad, privación de libertad o propiedad, etc., como serían en el caso de Yacyretá las indemnizaciones debidas a las personas afectadas por la represa, o también, como se desarrolló en informes anteriores, las indemnizaciones correspondientes a las víctimas del stronismo (Gauto, 2004, 101-108).

Corresponde también analizar en este apartado las previas indemnizaciones que se otorgan como medida estatal anticipada, para quienes son privados de su propiedad por vía de las expropiaciones que realiza el Legislativo. Este es un punto de tensión para algunas organizaciones sociales, que consideran que en materia de reforma agraria la previa y justa indemnización es un obstáculo al desarrollo de ese derecho.

En las condenas al Estado paraguayo, la Corte IDH ha fijado también distintas cantidades de dinero en concepto de indemnización material por muerte de las víctimas, atendiendo al lucro cesante. En el caso de la desaparición forzada de Agustín Goiburú durante la última dictadura, se tuvo en cuenta lo siguiente: su edad al momento de la desaparición, su profesión y que él constituía el sostén económico de su familia. En el caso de los niños fallecidos en el Panchito López (Instituto de Reeducación del Menor), la indemnización material se fijó teniendo en cuenta las circunstancias del caso, la esperanza de vida en Paraguay y el salario mínimo legal.

El daño inmaterial, por su parte, comprende el sufrimiento y las aflicciones emocionales causadas por las violaciones de los derechos humanos, esto es:

> "el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia" (Corte IDH, 2006 a, párr. 219).

Es así que en el caso de la Comunidad indígena Yakye Axa la Corte observó:

> "[la] significación especial que la tierra tiene para los pueblos indígenas en general, y para la Comunidad Yakye Axa en particular […], implic[ando] que toda denegación al goce o ejercicio de los derechos territoriales acarrea el menoscabo de valores muy representativos para los miembros de dichos pueblos, quienes corren el peligro de perder o sufrir daños irreparables en su vida e identidad cultural y en el patrimonio cultural a transmitirse a las futuras generaciones" (Corte IDH, 2005, párr. 203).

En sus avances, la jurisprudencia de la Corte, sin duda, ha tenido en cuenta que las reparaciones no pecuniarias resultan mucho más importantes que las pecuniarias, incorporando diferentes formas de brindar a las víctimas una reparación integral, como es el caso del daño al proyecto de vida[4], y ha ido desarrollando un sinnúmero de medidas de rehabilitación y satisfacción.

4 Recomendamos la lectura del caso Loayza Tamayo vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C Nº 42. En especial el Voto razonado conjunto de los jueces A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli (Corte IDH, 1998).

Rehabilitación[5]

La rehabilitación consiste en darles a las víctimas o sus familiares cuidados médicos, psicológicos y/o psiquiátricos que les garanticen su restablecimiento, su salud física y mental. Así, en el caso de Gerardo Vargas Areco, la Corte IDH –al haber comprobado los padecimientos físicos, psicológicos y emocionales de los familiares del adolescente ejecutado– dispuso que:

> "[las] reparaciones también deb[ían] comprender tratamiento médico integral, incluyendo psicológico y psiquiátrico, a los familiares de Gerardo Vargas Areco, si ellos así lo desearan" (Corte IDH, 2006 c, párr. 159).

Sin embargo, la Corte ha ido más allá. Como consecuencia de los daños inmateriales causados en la comunidad indígena Sawhoyamaxa ordenó al Estado paraguayo:

> "[la] creación de un fondo de desarrollo comunitario en las tierras que se entreguen a los miembros de la Comunidad […] [agregando que] el Estado deberá destinar la cantidad de US$ 1.000.000,00 (un millón de dólares de los Estados Unidos de América), para tal fondo, el cual consistirá en la implementación de proyectos educacionales, habitacionales, agrícolas y de salud, así como de suministro de agua potable y la construcción de infraestructura sanitaria, en beneficio de los miembros de la Comunidad" (Corte IDH, 2006 a, párr. 224).

Satisfacción

Las medidas de satisfacción comportan: "[una] reparación de naturaleza general o colectiva que tiene intención de reivindicar la autoridad de la ley, reconocer responsabilidad, establecer la verdad y restituir el honor y dignidad de las víctimas y sus familiares" (Melish, 2003, 435). Estas medidas son muy variadas y dependen de la apreciación del caso concreto. Señalamos algunas de las impuestas al Estado paraguayo:

Obligación de investigar

Se refiere a la obligación del Estado de investigar y sancionar a las personas responsables de una violación de derechos humanos. En el

5 Es importante referir que esta clasificación no es taxativa. Muchas veces se han incorporado las medidas de rehabilitación en el daño inmaterial y/o en las medidas de satisfacción.

caso de Gerardo Vargas Areco, la Corte señaló que el Estado tiene el deber de:

> "evitar y combatir la impunidad por todos los medios legales disponibles, tomando en cuenta, conjuntamente con la necesidad de hacer justicia en el caso concreto, que aquélla propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas" (Corte IDH, 2006 c, párr. 153).

En tanto, en el caso de Agustín Goiburú y otros indicó que el Estado

> "debe remover todos los obstáculos, de facto y de jure, que mantengan la impunidad, y utilizar todos los medios disponibles para hacer expedita la investigación y los procedimientos respectivos y así evitar la repetición de hechos tan graves como los presentes" (Corte IDH, 2006 b, párr. 165).

Publicación de la sentencia

Las condenas que recibe el Estado deben ser publicadas en los diarios oficiales o, por lo menos, parte de ellas, principalmente en lo que se refiere a los "hechos probados" y la parte resolutiva. También se ha establecido, en los casos de las comunidades indígenas Yakye Axa y Sawhoyamaxa, la difusión de la sentencia por medios radiales.

Acto de reconocimiento público y aceptación de responsabilidad

Implica una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas más vinculadas con ella; al igual que el reconocimiento público de los hechos y la aceptación de responsabilidades. Es un pedido de disculpas públicas por parte del Estado, y en algunos casos va acompañada de otras medidas como la colocación de una placa en memoria de la víctima o la construcción de un monumento, como se da en los casos de Agustín Goiburú y otros y de Gerardo Vargas Areco.

Otras medidas de satisfacción

Otras medidas de satisfacción impuestas al Estado paraguayo son el suministro de bienes y prestación de servicios básicos a las comunidades indígenas; la búsqueda y sepultura de los restos de los señores Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello Bareiro y Rodolfo y Benjamín Ramírez Villalba, y otras.

Garantía de no repetición

Esta garantía es de índole preventiva; tiene la intención de asegurar a las víctimas que no podrán volver a ser víctimas de abusos similares. El fin que persigue es eliminar las circunstancias que condujeron a las violaciones, reemplazándolas con instituciones, políticas y leyes reformadas que son capaces de proteger efectivamente los derechos humanos (Melish, 2003, 427).

Entre las garantías de no repetición que han sido impuestas al Estado paraguayo por la jurisprudencia interamericana podemos señalar:

- la adecuación de la legislación nacional para satisfacer los derechos territoriales de las comunidades indígenas, creando un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales (casos Yakya Axa y Sawhoxamaxa);
- la adecuación al derecho internacional de los tipos penales previstos para delitos de tortura y desaparición forzada de personas (caso Agustín Goiburú y otros).
- la elaboración de una política de Estado de corto, mediano y largo plazo en materia de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley (caso Panchito López); y
- la creación de un programa de registro y documentación a miembros de las comunidades Saxohamaxa, para que puedan registrarse y obtener sus documentos de identificación.

Conclusiones

El derecho a una "justa indemnización" establecido en el artículo 39 de la CN debe interpretarse a la luz del derecho internacional y, por lo tanto, en todo daño que cause el Estado debe tenerse en cuenta no solo la indemnización material, sino también los otros elementos de reparación que fueran indicados, aclarando que bajo ningún concepto la reparación importa un enriquecimiento de las víctimas, sino menguar los impactos de un daño (que puede generar violaciones de derechos humanos).

En cuanto al fondo del artículo que sigue, el hecho es que hoy, con la latente promesa de construir Corpus, otra hidroeléctrica sobre el río Paraná en el departamento de Itapúa, no existe ningún indicio de que el proceso de reparaciones a las víctimas será adecuado. Es más, las obras precedentes de Itaipú y Yacyretá han mostrado cómo se dan estos procesos y las innumerables violaciones de derechos humanos que significan, entre ellos, los daños ambientales.

Lo que antecede fue escrito para que las lectoras y los lectores puedan aproximarse, desde una óptica jurídica general, a los artículos que incluyen la cuestión de las reparaciones en sus diversas modalidades. Fue pensado también para difundir las distintas formas que tiene el Estado de reparar un daño y las distintas reparaciones que ya se le han impuesto a través de las sentencias de la Corte IDH.

Bibliografía

Gauto, Dionisio (2004) *Avances tímidos después de nueve años. Derecho a la reparación, rehabilitación e indemnización* en: Codehupy (2004) **Derechos humanos en Paraguay 2004**. Asunción: Codehupy. Pp. 101-108.

Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (2000) de las Naciones Unidas.

Tara Melish (2003) **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 for International Human Rights Yale Law School y el Centro de Derechos Económicos y Sociales CDES.

Jurisprudencia de la Corte IDH en relación a Paraguay

Corte IDH (2004 a) *Caso Ricardo Canese vs Paraguay. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C N° 111.*

Corte IDH (2004 b) *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" vs Paraguay. Sentencia del 2 de setiembre de 2004. Serie C N° 112* (conocido como caso del Panchito López).

Corte IDH (2005) *Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs Paraguay. Sentencia del 17 de junio de 2005. Serie C N° 125.*

Corte IDH (2006 a) *Caso Comunidad indígena Sawhoyamaxa vs Paraguay. Sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C N° 146.*

Corte IDH (2006 b) *Caso Agustín Goiburú y otros vs Paraguay. Sentencia del 22 de setiembre de 2006. Serie C N° 153.*

Corte IDH (2006 c) *Caso Gerardo Vargas Areco vs Paraguay. Sentencia del 22 de setiembre de 2006. Serie C N° 155.*

Jurisprudencia de la Corte IDH en relación a otros Estados referida en este artículo

Corte IDH (1989) *Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C N° 7.*

Corte IDH (1998) *Caso Garrido y Baigorria vs Argentina. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C N° 39.*

Corte IDH (1993) *Caso Aloeboetoe y otros vs Surinam. Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de setiembre de 1993. Serie C N° 15.*

Toda la jurisprudencia de la Corte IDH está disponible en www.corteidh.or.cr

INDEMNIZACIONES EN EL MARCO DEL EMPRENDIMIENTO YACYRETÁ

Derecho a la indemnización

Pablo Villalba
Abogado

"Nunca vi tanta pobreza, ni siquiera en mi propio país, que es uno de los países más pobres del mundo" (Shaid Burki, paquistaní, vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, declaraciones realizadas luego de recorrer la zona del proyecto y las poblaciones afectadas por la represa Yacyretá).

PROEMIO

Mucho se ha hablado con relación a las violaciones y a los perjuicios cometidos por la Entidad Binacional Yacyretá (EBY)[1] en contra de la ciudadanía afectada por la represa, pasando por cuestiones sociales hasta las ambientales. Pero es poco lo que se ha aportado desde el punto de vista jurídico, donde se han violentado derechos constitucionales, como el derecho a la vida, a un medio ambiente sano, a la igualdad ante la ley, a la tutela jurídica efectiva, a una reparación por daños a intereses difusos y colectivos, entre otros.

Dentro de esta problemática, tampoco se ha analizado el derecho a la indemnización, cuando que no solo se produjeron violaciones en la aplicación de este derecho, sino que se dio lugar a movilizaciones sociales, polémicas y litigios. Su aplicación fue generalmente circunscripta a los y las particulares afectadas, aunque constituye un derecho global que supera con creces la casuística individual de cada una de las personas afectadas, ya se trate de damnificados directos o indirectos, comprendiendo un derecho que abarca a la comunidad toda.

En tal sentido, los impactos ambientales, sufridos por las poblaciones afectadas por la represa, han llegado a puntos críticos de saturación, incidiendo en afectaciones a la salud, al medio ambiente y al ecosistema, agravadas por la falta de seguimiento, vigilancia y monitoreo adecuado de los trabajos ya implementados. Se desprende que existen múltiples factores de violaciones a derechos que no fueron tenidos en cuenta para las reparaciones, tanto de forma individual y colectiva como ambiental, derivando en una deuda resarcitoria no cumplida por la EBY y supletoriamente por el Estado paraguayo. Esta problemática constituye el objeto de este artículo y es descrita y analizada a continuación.

1 La EBY tuvo a su cargo la construcción de una represa hidroeléctrica en el río Paraná, 100 km aguas abajo de las ciudades de Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina), siendo una institución constituida por los gobiernos de Argentina y Paraguay para realizar el emprendimiento conjunto de la represa, administrada por los dos países conforme a un tratado internacional, denominado "Tratado de Yacyretá", suscrito en 1973 y en plena vigencia actualmente.

ORDEN JURÍDICO APLICABLE

El derecho a la indemnización visto como forma de reparación, tanto a nivel particular como a nivel colectivo (grupos) o de la sociedad, tiene una consagración legal que parte de la Constitución Nacional:

> "Toda persona tiene derecho a ser indemnizada justa y adecuadamente por los daños o perjuicios de que fuese objeto por parte del Estado" (CN, art. 39).

Este derecho debe ser interpretado en concordancia con la regulación de la propiedad privada:

> "[…] Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social que será determinada en cada caso por ley. Esta garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial […]" (CN, art. 129).

Se aprecia entonces que el orden constitucional prevé los presupuestos básicos para la procedencia del derecho indemnizatorio, por un lado protegiendo la propiedad privada y por el otro admitiendo que ante causas de utilidad pública se pueda expropiar, pero previo pago de una justa e integral indemnización.

En el marco de los instrumentos internacionales, es aplicable la Convención americana sobre derechos humanos (CADH), que en igual sentido prescribe:

> "[…] Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley" (CADH, art. 21, párr. 2).

La disposición actúa en concordancia con los artículo 8, 10, 24, 25 y 28 de la CADH.

Este derecho indemnizatorio se ha regulado en el Tratado de Yacyretá, preceptuando:

> "Será de responsabilidad de Yacyretá el pago de las expropiaciones de las áreas delimitadas" (art. XVII, párr. 3).

Por lo que surge del propio tratado, la obligación del pago indemnizatorio corresponde a la EBY en favor de todo tipo de afectaciones, aunque el tratamiento literal asignado sea genérico, siendo indudable que versa sobre una responsabilidad resarcitoria, cuya génesis es el mismo convenio que dio origen a la entidad binacional.

Para la implementación de los procesos expropiatorios, el Estado paraguayo, en cumplimiento del tratado internacional, tuvo la necesidad de legislar sobre la zona de expropiación, con la declaración de utilidad pública, la forma de pago de los distintos resarcimientos, a más de obligarse a realizar todas las obras de mitigación del impacto ambiental.

La regulación interna del derecho indemnizatorio se ha dado a través de varias normativas[2]. Hoy día rige la Ley 1814/01, que dispone:

> "Reparación Integral. La indemnización comprenderá necesariamente la reparación integral causada a los afectados, debiendo sus valores mínimos determinarse conforme a las siguientes reglas:
>
> a) El valor actual de la tierra en el momento de la tasación deberá ajustarse al valor de venta que tengan en ese momento en el mercado otras fincas similares y próximas ubicadas en sectores de población dedicados a actividades análogas en el mismo Municipio o en su defecto un adyacente que no haya sufrido los efectos de la depreciación producida por causa de la obra que motiva la expropiación;
>
> b) El valor de las mejoras introducidas en el inmueble. Las construcciones se avaluarán por el costo que en el mercado de la construcción demande la realización de edificaciones nuevas de idénticas características, no admitiéndose depreciaciones bajo ningún concepto;
>
> c) Los gastos de traslado e instalación de bienes de producción como consecuencia de la expropiación; y,
>
> d) El valor de las indemnizaciones abonadas por ruptura de los contratos laborales.

Los importes serán abonados a aquellos empleadores debidamente inscriptos en el Ministerio de Justicia y Trabajo y el Instituto de Previsión Social y cuyos contratos de trabajo estén inscriptos en el Ministerio de Justicia y Trabajo y no sean posteriores a la promulgación de la presente ley. No se comprenderá en la indemnización el lucro cesante que pudieran sufrir los propietarios afectados" (art. 7, Ley 1814/01) .

Esta es la legislación vigente y la que se aplica en los procesos expropiatorios.

2 Primero rigió la Ley 394/94 y, en virtud de la misma, el Estado paraguayo declaró de utilidad pública las áreas de afectación, ordenando que la indemnización debía ser integral. La Ley 1681/00 modificó la Ley 394/94, regulando en el art. 7 respecto a la reparación integral y al procedimiento para el pago, todo lo cual estaría a cargo de la EBY.

Integralidad de la indemnización

Cuestión por demás conflictiva es la de la integralidad de la indemnización, que se examina tanto en la norma constitucional (art. 109) como en la Ley 1814/01, la cual prevé un resarcimiento integral por todas las afectaciones.

De un análisis literal y superficial surge que en principio no presentaría mayores dificultades la situación, por cuanto es totalmente lógico que los resarcimientos sean integrales. Donde sí se presentarían complicaciones es respecto a la interpretación de lo que se entiende por integralidad, la que necesariamente debe comprender todos los perjuicios ocasionados a las personas afectadas, incluido el lucro cesante. Sin embargo, la ley en vigor regula de manera categórica que los resarcimientos no comprenden el lucro cesante, dejando desprotegidas a las personas afectadas. En la mayoría de los casos el lucro cesante constituye los daños más considerables. En consecuencia, es inadecuado concluir racionalmente que las indemnizaciones sean integrales.

Tampoco puede inferirse la integralidad, cuando el resarcimiento solo busca la reparación económica de las personas afectadas, sin que se mejore el nivel de vida, ni se implementen mecanismos para la reinserción en otro estamento, a más de cuidar el medio ambiente, por eso de nada serviría la indemnización dineraria si las zonas de afectación pasan a ser inhabitables para el ser humano.

MARCO INSTITUCIONAL

La Entidad Binacional Yacyretá (EBY)

Conforme surge del Tratado de Yacyretá y de las normas complementarias, el Estado paraguayo, en uso de sus facultades discrecionales, cedió esta responsabilidad a la EBY, quien dirige todo el proceso indemnizatorio y de mitigación de los impactos ambientales, por lo que, si bien en uso de su poder público y soberano el Estado es quien expropia, en esta ocasión, este cede a la EBY la función de cumplir con los resarcimientos.

De modo que en forma directa la responsable del cumplimiento del tratado es la EBY, pero supletoriamente el Estado paraguayo no puede desligarse de la obligación resarcitoria, pues, en definitiva es condómino de la EBY.

> "Las instalaciones del aprovechamiento hidroeléctrico y sus obras auxiliares, así como las que se realicen para el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad del río Paraná, mencionadas en el Artículo I y descriptas en el Anexo "B", constituirán un condominio, por partes iguales, de ambas Altas Partes Contratantes y no producirán variación alguna en los límites entre los dos países establecidos en los Tratados vigentes […]" (art. V, párr. 1, Tratado de Yacyretá).

Es necesario entonces, aclarar la naturaleza jurídica de la EBY, a los efectos de una mejor comprensión del procedimiento estructurado para hacer efectivo el derecho a indemnización de las personas afectadas por la represa.

- En primer lugar, es una persona jurídica de derecho internacional, constituida por dos estados soberanos (Paraguay y Argentina) que, en uso de sus facultades, emprenden una obra en conjunto y se constituyen en condóminos de la represa.
- En segundo lugar, la EBY prácticamente se ha convertido en un Estado dentro de los dos estados que la sostienen, como una especie de institución anómala que se encuentra por encima de los propios estados que la constituyeron, con un poder e influencia de increíble incidencia en las políticas de los países contratantes. Para Paraguay es una fuente inagotable de dinero no controlable, y para Argentina es vital para su seguridad energética. Todo ello conllevó a que la EBY, en la práctica, tuviera una naturaleza jurídica sui generis, aun para el derecho internacional.

Responsabilidad estatal

Es de importancia determinar la responsabilidad del Estado paraguayo en las violaciones a derechos humanos que se cometen en este marco, las que se regulan desde el mismo origen del Tratado de Yacyretá. Efectivamente, Paraguay funge como condómino del emprendimiento, ante lo cual es evidente que la EBY es una institución propiedad dependiente del Estado paraguayo. Aun cuando las leyes acuerdan responsabilidad a la EBY, el Estado no puede desligarse de sus obliga-

ciones como dómina, generándole responsabilidad en caso de que la Entidad no cumpla con sus competencias básicas.

Desde otra perspectiva, es indispensable inferir desde cuándo existe responsabilidad estatal, en qué momento surge la responsabilidad por todos los daños causados. Ello se produce desde el instante en que la EBY incumple con los programas de mitigación y resarcimiento a la población afectada, ya que es una responsabilidad directa del Estado controlar lo que se ejecuta dentro de una institución que le pertenece. Igualmente, es responsabilidad del Estado garantizar a las personas bajo su jurisdicción el acceso a la justica y a recursos judiciales efectivos y rápidos a través de los órganos encargados.

MÚLTIPLES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

Cabe enfatizar que con el proyecto hidroeléctrico de Yacyretá se produce una compleja y múltiple violación de derechos humanos, por lo que las obras emprendidas por él debe ser comprendido y encarado deben ser comprendidas y encaradas de una manera integral y continuada en el tiempo, al vulnerar varios derechos constitucionales reconocidos en instrumentos internacionales como la CADH, a la cual tanto el Estado paraguayo como el argentino están obligados a respetar y garantizar.

Sin embargo, es importante destacar que varias de las violaciones, o la mayoría de ellas, están fuertemente vinculadas a la condición socio-económica de las personas afectadas. Para hacerlo comprensible significamos que, si bien el proceso indemnizatorio ha sido y es muy complejo para la mayoría de la población afectada, no resultó de esta manera cuando se trató de grandes propietarios de tierras inundadas, o personas que representaban intereses político-partidarios, a quienes se les pagó con sumas exorbitantes, en algunos casos muy por encima del valor real.

Ante la tipología variable de afectación, se produjo la imposibilidad de encontrar soluciones únicas u homogéneas, en donde las realidades sociales, culturales y económicas de una población no sean consideradas en su especificidad, sino de manera genérica. Igualmente, no podemos desconocer que el desarrollo del cumplimiento de este complejo derecho se ha dado en el marco de una cultura prebendarista y corrupta

por parte del Estado durante las últimas décadas, que ha sido en cierta medida el modo de interlocución con las personas afectadas.

Entre los problemas ocasionados los hay de variada índole, agrupándolos en distintos sectores; así, se describen daños individuales, colectivos y medio ambientales.

Indemnizaciones por daños individuales

Indemnizaciones impagas a los afectados y las afectadas

Si bien es cierto que la EBY ha procedido a compensar a los afectados y las afectadas, estos resarcimientos no fueron integrales, como ya se tiene referido con anterioridad. Existen aún cientos de personas y familias afectadas a cota 76 msnm[3], que no fueron indemnizadas. Se comprobó que personas y grupos familiares no han sido resarcidos, al no estar incluidas siquiera como afectadas; en otros casos, a pesar de ser afectadas con sus correspondientes "carpetas rojas"[4] no han recibido atención. La Comisión investigadora del BID[5] comprobó esta situa-

3 Se denomina cota al nivel de agua del embalse. Para tener en cuenta que la represa aún no ha sufrido el llenado total, que afectará hasta la cota 84 metros sobre el nivel del mar (msnm), lo que implica que subirá el nivel del embalse aún 6 metros más de la cota actual de 78 msnm.

4 La "carpeta roja" era el comprobante de afectación que fue entregado por la EBY a las distintas personas afectadas por el embalse.

5 "La Comisión ha encontrado propietarios con carpetas rojas en una serie de comunidades visitadas. Entre ellos se hallaban los siguientes: En General Bernardino Caballero, Mauricio de Sosa tiene carpeta roja desde 1979. Vive cerca del nuevo puente y su casa se inunda cada vez que llueve. Trabaja como constructor y todos sus clientes viven cerca, por lo tanto prefiere la indemnización al reasentamiento. La EBY le ofreció una indemnización de U$S 15.675 por su vivienda y U$S 9.590 por su tierra, pero Sosa argumentó que este monto no es suficiente para comprar una casa nueva. Genes Pedrazo-Excello también vive en General Bernardino Caballero. Su casa se inunda cada vez que llueve. Pedrazo ha vivido en la misma casa durante más de 25 años. En agosto de 2003, la EBY le ofreció una indemnización por su casa, con el compromiso de pagarla en 60 días, pero hasta ahora no ha recibido el dinero. Su esposo es mecánico de la construcción y posee numerosas herramientas que no fueron cubiertas por la oferta. Si se trasladan a otro asentamiento, se quedará sin trabajo. En Villa Cándida, Samuel Acuña, propietario de una carpintería bien equipada, recibió una oferta de indemnización por su casa, pero no por su negocio. José Costa, propietario de una empresa de construcciones de cemento, aceptó el traslado a Arroyo Porá, sin que se le ofreciese indemnización alguna por su empresa o equipamiento. Genara Sánchez de Quiroga ha ocupado una propiedad durante 12 años que también utiliza para explotar una chipería. Se le dijo que no reunía los requisitos para obtener una indemnización por no ser propietaria de la vivienda, mientras que otros inquilinos de viviendas cercanas, uno desde hace dos años, el otro desde hace ocho meses, sí fueron indemnizados. Historias similares a éstas se repiten una y otra vez en muchos barrios visitados por la Comisión" (Heymann y otros, 2004, supra nota 14, pág. 21).

ción[6]. Sin embargo, los representantes paraguayos de la EBY, en reunión extraordinaria 144/01 en Buenos Aires el 9 de febrero del 2001, por Resolución 1101, admiten que a cota 76 ya no existen afectados a ser indemnizados[7].

Reasentamientos defectuosos

Los reasentamientos construidos para las personas afectadas son de muy diverso tipo. Constituye una preocupación que estos no llegan a cánones que permitan un estándar mínimo de vida, equiparándose a los que tenían anteriormente; en tal sentido, carecen de algunos o todos de entre los siguientes elementos: instalaciones sanitarias funcionales, agua potable, establecimientos de atención médica, escuelas, curso de entrenamiento laboral y apoyo social, viviendas adaptadas al tamaño y a las necesidades de las familias asignadas, un lote de tierras para cultivar y producir alimentos; en resumen, estos no son reasentamientos diseñados para mitigar la pobreza o proporcionar un medio social adecuado, calificándolos como un rotundo fiasco social.

El modelo de relocalización urbana se basó en estudios de impacto socio-económico, metodológicamente incompletos, que conllevaron a errores mayúsculos en la política de reasentamientos: esto trajo como consecuencia disponer una pésima elección de los lugares donde se asentaron los nuevos centros de relocalización. El antecedente sirve para establecer que las indemnizaciones fueron totalmente deficientes para las personas afectadas, a quienes no se les otorgó opción, dejándolas abandonadas en forma posterior, sin que se implemente las recomendaciones del Banco Mundial ni del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), configurándose lo que estos organismos llamaron

6 Tampoco fueron atendidos ocupantes y propietarios de la Isla Jasyretã, realizado por la Comisión de afectados por la obra hidroeléctrica de Yacyretá (CAPOHYR), quienes no fueron indemnizados, a pesar de que han sido desalojados. En los distintos listados existentes se justifican más de 400 familias no resarcidas por los daños ocasionados. Asimismo, otras 44 familias, que habitaban la zona isleña y ribereña, con las correspondientes "carpetas rojas" que los acreditan como damnificados, nunca recibieron indemnización alguna. Aclaramos convenientemente que esta es solo la información a la que se pudo acceder con sus respectivas documentales, existiendo otra gran cantidad de personas que aún no fueron indemnizadas, por lo que esta referencia es al solo efecto de ejemplo.

7 "No podemos olvidar que en conferencia de prensa el director interino de la EBY, Carlos Miguel Goiburú, admite y afirma que las afectaciones a cota 78 (reconociendo estar operando de manera irregular el nivel del embalse) están en un 95% totalmente atendidas. Sin embargo, días después, luego de que los sectores sociales afectados y la prensa les salieran al paso, el ministro de Obras Públicas y Comunicaciones del Paraguay, José Alderete, admite públicamente que sí existen afectados aún a cota 76 no indemnizados" (Alfredo Luis Sánchez, presidente de la Cámara de Comercio de Encarnación, en exposición pública realizada ante la Cámara de Senadores de Paraguay, "Impacto social de Yacyretá", 21 de setiembre de 2004).

"indemnizaciones asistidas"[8]. En cambio, se actuó sin destinar ayudar a las familias necesitadas de asistencia social y legal, sobre todo para la adquisición de un nuevo inmueble, ni de otorgarles una opción de reconversión laboral, generando fuentes de empleo, como tampoco se les brindó transporte suficiente y gratuito para su traslado, por lo menos por un tiempo prudencial hasta que se acostumbraran a su nuevo entorno social.

Daños colectivos

Desarraigo

El hecho más gravoso derivado del embalse constituyeron el desplazamiento y el desarraigo compulsivos a los cuales se vio afectada la población damnificada por la represa. Se obligó a los damnificados a abandonar su modus vivendi, sin considerar las necesidades, incluyendo las implicancias de género asociadas a la situación de desarraigo, ya que, dadas las responsabilidades del trabajo reproductivo y de cuidado, son las mujeres quienes, por lo general, se encuentran más vinculada a la casa.

La EBY fue implacable, a punto tal que, sin haber indemnizado totalmente a las personas afectadas, ni haber cubierto sus necesidades mínimas, procedió al llenado del embalse, atentando contra todos sus derechos y contra la dignidad humana.

Los criterios manejados por la EBY para la realización de los desarraigos compulsivos fueron irregulares, actuando bajo el consentimiento del Estado paraguayo. El discurso sostenido por los funcionarios y las funcionarias de la entidad era que se los trasladaba a casas modernas y lugares más ventajosos, pero con el tiempo las personas afectados se encontraban con la realidad, que no eran otra que la desolación y el abandono, no habiendo cumplido con ninguno de los planes de rehabilitación previstos, ni con las pautas comprometidas[9].

8 Se denomina "indemnización asistida" a aquella destinada a ayudar a las familias necesitadas de asistencia social y legal en la adquisición de un nuevo inmueble y de otorgarle una opción de reconversión laboral, generando fuentes de empleo, cubriendo todas las necesidades que esto conlleva, por el tiempo prudencial hasta la definitiva reinserción al nuevo medio.

9 Establecidas en el Plan de acción para el reasentamiento y rehabilitación (PARR), Proyecto hidroeléctrico de Yacyretá, agosto de 1992, pág. 43.

Pérdida de fuentes de trabajo tradicional

La mayoría de las personas afectadas tuvieron una pérdida de sus fuentes de trabajo tradicional, como la pesca, caza, agricultura (principalmente arroz), ganadería, producción olera e industrias cerámicas, muy relacionadas justamente a la riqueza de las tierras inundadas y a las condiciones ambientales del departamento de Itapúa.

La mayoría de los pescadores de la zona de influencia del embalse Yacyretá coinciden en que los peces de valor comercial (surubí, dorado, pacú y otros) han disminuido considerablemente y se encuentran en proceso de extinción. La represa alteró en gran medida las actividades de pesca, de las cuales dependía la población ribereña[10]. El Estado paraguayo debió garantizar que estas especies continuaran su reproducción normal, ya que, además de ser parte del desarrollo económico de la zona, se trata de especies nativas paraguayas.

Tanto las islas como las zonas ribereñas afectadas eran lugares de caza donde existían todo tipo de animales silvestres para consumo, pero luego del llenado del embalse miles murieron, sobre todo en la Isla Jasyretã, donde el programa de salvataje de la fauna fue aplicado deficientemente.

Grandes extensiones de terreno dedicadas a la agricultura y ganadería quedaron bajo agua, con el perjuicio económico que ello acarrea, porque en definitiva es una fuente de generación de riquezas. Más de 50 mil hectáreas quedaron bajo agua en el lado paraguayo, zonas donde se producía arroz casi con exclusividad, debido a las condiciones aptas del suelo para este tipo de cultivo.

Mención aparte merece la situación de las industrias oleras y ceramistas afectadas por el embalse, ya que la zona afectada constituía un lugar de trabajo tradicional para este sector, por tener en esta región la materia prima indicada para este tipo de producción, la tierra arcillosa necesaria para producir ladrillos. En un barrio tradicional de la ciudad de Encarnación denominado Mbói Caé, casi el cien por ciento de su población se dedicaba a los trabajos de olería o de aquellas actividades derivadas de este tipo de producción. Estamos refiriéndonos a cientas de familias que, luego del llenado del embalse a cota 76, se vieron privadas de la materia prima necesaria para la producción de ladrillos.

Nuevamente con un criterio ineficaz, la EBY no dio solución a esta

10 ONG Sobrevivencia Paraguay, Artículo: "No más daños en Yacyretá", pág. 23, supra nota 13.

problemática, previendo indemnizaciones a los propietarios de las olerías (en la actualidad la mayoría en quiebra o en insolvencia), ofreciéndoles dinero o programas de reconversión laboral, con el agravante que los programas fueron un fracaso total por la falta de control y desidia en llevarlos a cabo[11]. Por otra parte, desde la década de los '80, la EBY venía planteando la relocalización de los ceramistas y oleros, sin embargo, sabía que los yacimientos de arcilla quedarían bajo agua y los lugares de relocalización no contaban con esta fuerte y, por lo tanto, no tenía sentido relocalizar las industrias si la materia prima ya no existiría más en el futuro.

Surge de lo narrado en estos párrafos que la EBY, en complicidad con el Estado paraguayo, se ha concentrado en establecer un programa de reasentamiento enfocado en la reubicación física de las personas afectadas, antes que en el desarrollo económico y social de las desplazadas. De carácter irrefutable es que se ha tratado de un reasentamiento "involuntario y traumático", agudizándose el empobrecimiento, que plasmó marginalidad, falta de empleos y desarticulación comunitaria, por lo que sin lugar a dudas podemos afirmar que Yacyretá ha traído pobreza, retraso y denigración para los y las habitantes de las zonas afectadas.

Patrimonio histórico

De los treinta distritos del departamento de Itapúa, veintiuno son afectados por la represa Yacyretá. Encarnación, capital departamental, fue fundada en el año 1615, como ciudad de frontera, erigida a orillas del río Paraná y hoy, a consecuencia del embalse de las aguas, perderá gran parte de su patrimonio histórico, arquitectónico y una tradicional área comercial: la Zona Baja. El patrimonio cultural histórico de Encarnación será destruido y quedará bajo aguas. Arterias históricas con todo el rico bagaje de recuerdos quedarán sumergidas. En síntesis, la historia de Encarnación se inundará.

Ni la EBY ni la municipalidad han tenido la previsión de por lo menos crear un banco de datos histórico fotográfico para preservar parte de la identidad de la ciudad, ni tampoco se ha dado de alguna manera el intento de salvar edificios históricos. En ningún momento se ha evalua-

11 "El problema de los Oleros, igual que el de los pescadores, lavanderas, campesinos, constructores, etc., es un problema que va más allá del problema sectorial. La Comisión recomienda que el Banco introduzca un programa regional de desarrollo (económico, social, cultural y ambiental), para resolver los actuales problemas sociales y económicos de la región, que en gran medida fueron causados por el proyecto Yacyretá" (Heymann y otros, 2004, supra nota 14, pág. 42).

do, mitigado e indemnizando a la población encarnacena, cuya historia se remontará a los últimos cincuenta años de la denominada Zona Alta de la ciudad.

Daños a pueblos indígenas

Conforme el estudio que fuera realizado en la zona por el antropólogo Enrique Amarilla, existe una deuda territorial de la EBY, que es calificada como inmensa respecto a los Mbya del sur del departamento de Itapúa y del departamento de Misiones, hoy asentados en parte en la comunidad de Pindó, distrito de San Cosme y Damián, Itapúa. Dicho trabajo sostiene que el área perdida por los Mbya entre las islas *Jasyretã* y Talavera y el *tapýi Mba'epu Mirî* suma aproximadamente 66 mil hectáreas, sin contar con los 10 o más *tapýi*[12] que se encontraban en otras islas menores y en la ribera del Paraná, los cuales fácilmente abarcarían unas 30.000 hectáreas más. En el momento de las gestiones ante la EBY se realizaban en torno a un grupo de veinticuatro a veintiocho familias, que era el grupo que se mantenía aún en las cercanías de la zona (Amarilla, 2006), aunque un informe de 1980 de la propia binacional habla de "33 familias indígenas en la zona de obras" (Rehnfeldt, 2002), sin incluir las decenas de familias que emigraron al Brasil, a la Argentina y al Uruguay, ni tampoco se contaron las decenas de familias que igualmente ya en tiempo de anuncio de las obras emigraron a la zona de la cordillera de San Rafael y los departamentos vecinos de Caazapá y Misiones, e incluso Paraguarí y Central.

La visión de los Mbya de Pindo, siempre siguiendo el estudio señalado, se elabora desde la perspectiva de asumirse como miembros del antiguo *teko'a guasu*[13] de Itapúa sur y Misiones, que pretende reconstruirse como tal. En este sentido, espera que la EBY les otorgue este reconocimiento y a través del mismo haga efectiva al menos una respuesta de restitución territorial que cubra reducidamente la gran deuda territorial que existe con el Pueblo Mbya. La prioridad es la compra de las fracciones de tierra en la zona de San Rafael, pues allá todavía pueden contar con monte relativamente bueno y especialmente con la vecindad de varios *tapýi* con sus *opygua*[14] para encaminar especialmente a los jóvenes en la vida como Mbya. La reconstitución y revitalización cultural de la nueva generación pueden darse mucho más fácilmente en

12 *Tapýi* es una expresión en guaraní que puede ser traducida como villa o poblado.

13 *Teko'a guasu*, en guaraní, se refiere al espacio habitado por varios poblados con una identidad compartida, como una gran aldea.

14 *Opygua* es el guía espiritual, chamán o facilitador en la cultura Mbya.

esta región. *Mba'epu Mirî* es el principal lugar sagrado del *teko'a guasu* de Itapúa sur y Misiones. Según releva Amarilla, aún el monte no está muy dañado y también puede servir a la nueva generación, permitiendo estar en contacto con el monte y con algunos ancianos que puedan visitarlos de otros sitios o que vuelvan incluso a vivir allá. *Mba'epu Mirî*, además de servir de asiento de varias familias, pretende conservarse como patrimonio cultural e histórico del Pueblo Mbya.

Daños ambientales

En la construcción de la represa se omitió evaluar adecuadamente la cuestión medioambiental, no existiendo estudios concretos sobre el impacto ambiental de la obra que coincidan con la realidad, debido a que los efectos medioambientales superaron con creces todas las previsiones proyectadas. Solo se tuvo un estudio de impacto ambiental genérico, que no preveía incluso cuestiones sencillas y para nada complejas, como lo sería ejemplificativamente el aumento demográfico de la zona de afectación. Tampoco se han previsto los daños ocasionados a los arroyos, a la conservación del agua, calidad del aire y suelo.

A ello debe sumarse que las consideraciones medioambientales no han incorporado un análisis de la relación entre el daño ambiental previsto y las implicancias de género; es decir, se hizo caso omiso al impacto específico de la calidad del medio ambiente en las necesidades y roles específicos de mujeres y hombres, particularmente adultas, así como en la de niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores.

Esta obligación de prevenir se encuentra vinculada al deber de respetar y de garantizar (art. 1.1, CADH) e inclusive la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH) ha reconocido la importancia que tienen los estudios previos con respecto a los proyectos de desarrollo (CIDH, 1993, 538), porque el deber de llevar a cabo un estudio de impacto previo sirve para evitar violaciones, al poner al Estado al tanto de cualquier repercusión adversa antes de que se inicie el proyecto (Melish, 2003, 182-183). No es aceptable la no realización por parte del Estado de un estudio previo, que en sí mismo no constituye una violación a la CADH, pero cuando existen violaciones de derechos protegidos por las acciones del proyecto, constituye un indicio importante para derivar en una falta de diligencia, que en circunstancias adecuadas da lugar a responsabilidad internacional por parte del Estado.

PRIVACIÓN DE JUSTICIA

La violación del derecho a indemnización se visualiza también desde la perspectiva de la privación al acceso a la justicia, en donde el punto neurálgico sobre la cuestión lo constituye la interpretación dada por la más alta magistratura paraguaya, respecto al Art. XIX del Tratado de Yacyretá, el que textualmente dice:

> "1. La jurisdicción aplicable a Yacyretá, con relación a las personas físicas o jurídicas domiciliadas en la Argentina o en el Paraguay, será la de la ciudad de Buenos Aires o la de la ciudad de Asunción respectivamente […]" (art. XIX, Tratado de Yacyretá).

Como consecuencia de esta disposición legal, se ha creado una especie de sofisma interpretativo haciendo creer a todas las personas afectadas por la represa que los derechos conculcados por el represamiento de las aguas deben ser discutidos en la ciudad de Asunción (Villalba Bernié, 2005, 873), constituyendo de esta manera una verdadera privación de justicia a percibir el resarcimiento correspondiente por parte de los afectados y las afectadas que en su gran mayoría residen en la zona en los departamentos de Itapúa y Misiones, a más de trescientos kilómetros de Asunción.

La Corte Suprema de Justicia del Paraguay (CSJ) ha sostenido la competencia de los tribunales de Asunción[15], denegando a los afectados y las afectadas la posibilidad de litigar en el lugar donde se produce el daño, violando el principio de tutela jurídica efectiva.

Siguiendo la problemática descrita, el acceso a la justicia se ha hecho casi imposible al tener que acudir a los tribunales de la ciudad de Asunción para obtener la tutela jurisdiccional. Cuando se obliga a las personas a recorrer cientos de kilómetros para obtener la tutela judicial no se está garantizando el derecho de acceder a la justicia y mucho menos de una manera sencilla y rápida, ni se están tomando medidas organizativas por parte del Estado para hacer efectivo el derecho a recibir la indemnización integral.

Los Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales afirman de igual manera que la obligación del Estado es la de remover, a la mayor brevedad posible, todos los obstáculos que impiden la realización inmediata de un derecho (Principios de Limburgo, 1986, párr. 70).

15 CSJ, Acuerdo y Sentencia Nº 301, del 25 de mayo 2005, en los autos "Acción de inconstitucionalidad promovida por Jorge Urusoff en la causa: Municipalidad de Encarnación y otros c/EBY s/Amparo Constitucional", ratificado luego en el fallo; CSJ, Acuerdo y Sentencia Nº 120 del 29 de marzo de 2006, en los autos: "Carlos Karajallo y otros s/ Acción de inconstitucionalidad en contra del Art. XIX del Tratado de Yacyretá", ambos en el sentido de declarar competentes a los juzgados de Asunción.

Recomendaciones

La narrativa realizada permite colegir sin lugar a equívocos y de manera rigurosa que el emprendimiento Yacyretá trajo un cúmulo inagotable de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, las que llamativamente nunca han tenido un tratamiento acorde de protección y apoyo por parte de los organismos gubernamentales para paliar esta situación de verdadero azote a la población afectada.

Ante ello, nos permitimos formular las siguientes recomendaciones que pueden paliar al menos parcialmente la situación, dado que merece un tratamiento global de respuestas básicas que exceden a esta descripción:

- Hacer un nuevo censo para verificar las actuales afectaciones, atendiendo a que el último realizado es de 2005. Es necesario incluir en el mismo variables que permitan recopilar información sobre el impacto específico de la obra en las condiciones de vida de las mujeres de todas las edades, de los niños y de las personas adultas mayores.
- Replantear todos los casos que fueron deficientemente indemnizados.
- Modificar la Ley 1814/01, permitiendo el resarcimiento por el lucro cesante en los casos que se demuestren que este rubro es admisible, pues solo así el resarcimiento será integral.
- Ampliar de modo prioritario el carácter indemnizatorio a los daños ambientales y ecológicos, reparando en gran medida los desastres cometidos.
- Otorgar competencia a los juzgados del lugar de afectación, a los efectos de permitir el acceso a la justicia a los damnificados.

Bibliografía

Amarilla, Enrique (2006) *Consideraciones a la reivindicación territorial de los Mbya de Itapúa Sur ante la Entidad Binacional Yacyretá en el área del Parque o Reserva San Rafael***.** Natalio.

Comisión interamericana de derechos humanos (1993) **Informe anual 1993**. Washington: CIDH. Disponible en línea en: http://www.cidh.org/annualrep/93span/indice.htm, consultado el 10 de noviembre de 2008.

Heymann, Arthur; Ruiz Murrieta, Julio y Leal Filho, Walter (2004) *Informe final de la Comisión del mecanismo de investigación independiente sobre el proyecto hidroeléctrico Yacyretá 760/0C-RG*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo –BID. Disponible en línea: http://www.iadb.org/iim/pr191713esp.pdf, consultado el 10 de noviembre de 2008.

Melish, Tara (2003) **La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos**. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales - CDES.

Villalba Bernié, Pablo Darío (2005) *Yacyretá: acceso a la Justicia. Interpretación de las normas aplicables* en: Revista Jurídica Paraguaya LA LEY, año 28 número 7, pp. 876ss.

3 DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

LENTO AVANCE HACIA LA ACEPTACIÓN DE LA NO DISCRIMINACIÓN

Dimensión esencial del derecho a la igualdad

Red contra toda forma de discriminación

Cotidianamente se ven múltiples iniciativas en contra de las discriminaciones y no solo de la discriminación que sufre cada cual, sino con una idea ciudadana de que toda discriminación ofende a los derechos humanos. Pero a pesar de la gran movilización y el esfuerzo por parte de los grupos, las organizaciones y personas que luchan contra toda forma de discriminación, el Paraguay continúa siendo el único país del Mercosur sin una ley que defina, genere mecanismos, sancione y repare toda forma de discriminación.

INTRODUCCIÓN

En sus clases y en los foros en los que participa la gran jurista chilena Cecilia Medina[1] suele enseñar que la no discriminación está en la base de cada derecho humano. Por su parte, Hugo Valiente ha desarrollado un concepto de la no discriminación como derecho fundamental[2]. Ciertamente, la idea de que ninguna persona debe ser discriminada, es decir que ningún ser humano debe ser privado o sufrir menoscabo de sus derechos, es una manera distinta de expresar lo que son los derechos humanos. En este 60º aniversario de la Declaración universal de los derechos humanos, de la ONU, y de la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre, de la OEA, se ha reafirmado la necesidad de volver efectivos todos los derechos humanos y que ya no existen seres humanos que no tengan derecho a tener derechos.

El Paraguay, en consonancia con los convenios, las convenciones, los tratados y pactos de derechos humanos que ratificó principalmente después de la apertura política de 1989, consagró el principio de no discriminación sin dejar resquicio alguno a la duda. Su ubicación entre puntos seguidos en un mismo artículo de la Constitución de 1992 (CN) es terminante y determinante.

> "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" (art. 46, CN).

La Red ha resaltado la oración incluida en el artículo 46 para que los lectores y las lectoras del Informe puedan visualizar cuán clara es la más importante ley de la República al respecto. Aunque sea reiterativo, pues ya se señaló en la introducción a este capítulo en el año 2007 (Red contra toda forma de discriminación, 2007), debemos recordar que, sin dejar lugar a dudas, la prohibición absoluta de toda discriminación está incluida en numerosos instrumentos internacionales ratificados por el Paraguay. Es más, algunos comités que monitorean o vigilan el cumplimiento de esos instrumentos han recomendado al Paraguay que debe definir discriminación en las leyes nacionales[3].

1 Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2 Valiente, Hugo (2005) *El derecho fundamental a la no discriminación* en: Bareiro, Line - comp (2005) **Discriminación/es. Debate teórico paraguayo. Legislación antidiscriminatoria**. Asunción: Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Honorable Cámara de Senadores; Comisión de Equidad Social y Género y Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Honorable Cámara de Diputados, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y Centro de Documentación y Estudios (CDE) pp 263-344.

3 Por ejemplo, las recomendaciones del Comité Cedaw al Paraguay del año 2005.

UNA DURA REALIDAD

Los artículos de este capítulo presentan una realidad de muy extendidas discriminaciones por motivos tan diferentes como discapacidad, edad, sexo, género, opción sexual, migraciones, por vivir con VIH y sida y por hablar una lengua indígena o solo el guaraní. En realidad, en este último caso nos muestra que la lengua misma está discriminada aunque sea lengua oficial, lo que en cualquier lugar fuera del Paraguay sonaría como absurdo. En realidad, los casos de discriminación se muestran a lo largo del informe y no solo en este capítulo. Baste como ejemplo el artículo sobre condiciones laborales, que muestra cómo se llega a discriminar legalmente cuando hay intersección de motivos de discriminación. Ejemplo de ello es la regulación de 12 horas de descanso para las trabajadoras del servicio doméstico, lo que significa que la histórica conquista de las 8 horas para el conjunto de trabajadores y trabajadoras no incluye a la principal ocupación laboral de las mujeres.

Pero son muchas las formas de discriminación que no llegaron a escribirse y una de ellas queda como deuda para el próximo año: el racismo en el Paraguay. Compañeras y compañeros de la Asociación afroparaguaya *Kamba Kua* vienen trabajando para que conozcamos las formas de discriminación que padece su comunidad y han relatado una de las formas. Son pocos los compañeros y las compañeras afroparaguayos que han tenido oportunidad de estudiar y de ganar el oficio de escribir. Y esas pocas personas están sobredemandadas.

ALGUNOS AVANCES LEGISLATIVOS

En algunos campos, como el de la incorporación de personas con discapacidad a la función pública, se ha tenido un avance importante y no solo por haber subido el porcentaje obligatorio de contratación del dos al cinco por ciento, sino sobre todo porque se ha logrado un mecanismo de monitoreo por parte del propio Poder Legislativo, que puede servir de modelo para que las leyes no sean aprobadas y no cumplidas.

De la misma manera en el campo internacional se han dado avances importantes, como nos muestran los artículos sobre discapacidad y

opción sexual. Pero a pesar de la gran movilización y el esfuerzo por parte de los grupos, las organizaciones y personas que luchan contra toda forma de discriminación, el Paraguay continúa siendo el único país del Mercosur sin una ley que defina, genere mecanismos, sancione y repare toda forma de discriminación.

Esa ausencia de mecanismos administrativos y judiciales que faciliten y aseguren el ejercicio y la vigencia plena de derechos a la igualdad y no discriminación constituye una debilidad estructural del Estado paraguayo.

Sin mecanismos eficaces, a pesar de todo

El 2008 está terminando sin la aprobación del proyecto de ley contra toda forma de discriminación, presentado en mayo de 2007 por los senadores Miguel Abdón Saguier y Carlos Filizzola. El único avance hasta el momento es el dictamen que en solitario firmó la senadora Mirtha Vergara de Franco en junio de este año, como parte de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social del Senado.

Como otros tantos proyectos de ley, este ha sido gestado por la sociedad civil en articulación con agencias internacionales y comisiones legislativas, en un proceso participativo que duró cuatro años, hasta el día en que la Red se lo entregó a la entonces senadora Franco. A cuatro comisiones[4] fue girado el proyecto, sin lograr más que el dictamen antes mencionado.

Pareciera ser que es un momento en el que los legisladores y las legisladoras evitan incluso debatir al respecto. Es muy difícil decir "yo les quiero sacar derechos a tales o cuales grupos humanos" y seguir después aparentando defender derechos humanos.

4 A la Comisión de Derechos Humanos, presidida por la senadora Ana María Mendoza de Acha; a la de Asuntos Constitucionales, presidida por el senador Julio César Franco; a la de Legislación, presidida por Marcelo Duarte Manzoni, y a la de Equidad y Género, presidida por Carlos Filizzola.

Una importante ampliación de sensibilidad en la sociedad y el Estado

A pesar de lo expuesto, en la campaña electoral el Partido Movimiento al socialismo (P-MAS), el Partido de los Trabajadores (PT), el Partido País Solidario (PPS) y el Partido Democrático Popular (PDP) se han manifestado en contra de toda forma de discriminación. En su discurso al tomar el juramento al presidente Fernando Lugo, el senador Enrique González Quintana abogó por un gobierno en el que no haya ninguna forma de discriminación.

Cotidianamente se ven múltiples iniciativas en contra de las discriminaciones y no solo de la discriminación que sufre cada cual, sino con una idea ciudadana de que toda discriminación ofende a los derechos humanos. Una de ellas está plasmada en el Convenio firmado entre la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Red contra toda forma de discriminación. Se trata de una medida concretísima y, al mismo tiempo, inmensa y de gran repercusión, que abre la oportunidad de políticas públicas antidiscriminatorias que atraviesen las prácticas del Estado paraguayo. A partir de ahora se capacitará para que en ese límite no se produzcan discriminaciones, en el encuentro entre la población y el Estado, en la atención al público en todas las instituciones de todo el Estado paraguayo. El primer paso fue la firma del convenio que se reproduce a continuación. El siguiente paso son cursos para que se atienda en guaraní, luego vendrán los de lenguaje de señas. Pero no se trata solamente de comunicar bien, sino de capacitarse para atender a toda las personas sin discriminaciones de ninguna laya.

RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN
TODAS LAS PERSONAS SOMOS IGUALES

Secretaría Nacional de Cultura
Presidencia de la República

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
Presidencia de la República

Camino hacia
Servicios Públicos de Excelencia

ÑE'ĒME'Ē ÑOPYTYVÕRÃ	CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN
Tembiapoukapy Pytyvõrã omboguatátava, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, hérape kuñakaraí Lilian Soto, oikóva tape 25 de mayo ha Constitución-pe, Ministra Secretaria Ejecutiva háicha; SECRETARÍA NACIONAL DE CULTURA, hérape karaí Ticio Escobar, oikóva Ctan. Figari 898 haimete Manuel Domínguez, Ministro Secretario Ejecutivo háicha, ha RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN, hérape kuñakaraí Line Bareiro, Imotenondehára, oikóva París 1012 ko tavusúpe. Ohupyty potávo hembiaporã tee, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ha SECRETARÍA NACIONAL DE CULTURA oñemoĩ peteĩ ñe'ēme RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN ndive, jahechápa ndojoajúi hikuái ohekávo Paraguái Estado omba'apo porãve, oguatávo opavavépe ĝuarã, omboyke'ỹme mavavépe. Opa mba'e oje'évare, mbohapyvéva oñemoĩ ko'ã ñe'ēme: PETEÍHA: Ko ñe'ēme'ē oñembohape hagua ñopytyvõ jahechápa función pública nomoambuéi heko ha iguata, ikatu haĝuáicha oñangareko opaite tavayguáre jojápe ha ñemboyke'ỹme. MOKÕIHA: SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ha SECRETARÍA NACIONAL DE CULTURA omohape ha oipytyvõta tembiapokuéra ko ñe'ēme'ē ryepýpe. Mokõivéva ome'ē íñe'ē ojeporekataha opaite tembiporu oñeikotevēva guive rehe ikatu haĝuáicha ojehupyty opa mba'e ojehekáva. MBOHAPYHA: Ko ñe'ēme'ē oñepyrũta oguata 17 jasypateĩ 2008 guive ha ojepysóta 31 jasypakõi 2013 peve, ha ikatu ojepysove, imboguatahakuéra oñemoĩma guive peteĩ ñe'ēme. Oñemoañete ko ñe'ēme'ē papokoĩ jasypateĩ 2008-pe.	Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, representada en este acto por la señora Lilian Soto, en su carácter de Ministra Secretaria Ejecutiva, con domicilio en 25 de mayo esquina Constitución, la SECRETARÍA NACIONAL DE CULTURA, representada en este acto por el señor Ticio Escobar en su carácter de Ministro Secretario Ejecutivo, con domicilio en Ctan. Figari 898 c/ Dr. Manuel Domínguez y la RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN, representada en este acto por la señora Line Bareiro, en su carácter de coordinadora general de la Red, con domicilio en París 1031 de esta capital. A los efectos de cumplir con fines comunes, la SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y la SECRETARÍA NACIONAL DE CULTURA acuerdan trabajar conjuntamente con la RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN, aunando esfuerzos para la construcción de un Estado paraguayo incluyente y no discriminatorio. En virtud de lo expuesto, las partes convienen lo siguiente: PRIMERO: El presente convenio tiene por objeto la cooperación en temas que hacen a la transformación de la cultura de la función pública, para que orienten su acción con la ciudadanía desde un enfoque de igualdad y no discriminación. SEGUNDO: La SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y la SECRETARÍA NACIONAL DE CULTURA facilitarán y apoyarán el desarrollo de los trabajos en el marco de este convenio. Ambas instituciones se comprometen a realizar las gestiones tendientes a la obtención de los recursos necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos. TERCERO: El convenio estará en vigencia desde el 17 de noviembre de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2013, pudiendo ser ampliado, previo acuerdo de ambas partes. Se suscribe el presente convenio a los diecisiete días del mes de noviembre de 2008.

Line Bareiro
Coordinadora
Red contra Toda forma de Discriminación

Ticio Escobar
Ministro
Secretaría Nacional de Cultura

Lilian Soto
Ministra
Secretaría de la Función Pública

ESCASO CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO PARAGUAYO

Discriminación hacia las mujeres

Elba Núñez
Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer - Paraguay (Cladem Py)*

"[…] toda distinción, exclusión, o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre el hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o de cualquier otra esfera" (art. 1, Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, Ley 1215/86).

* La autora agradece la colaboración de Graciela Corvalán, de la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), de Sonia Brucke, asesora de la Comisión de Equidad de Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores y el apoyo Rocío Cabañas, asistente de Cladem - Paraguay.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo se propone abordar distintas formas de discriminación hacia las mujeres y las principales violaciones de sus derechos humanos en el periodo que abarca el informe. Resulta claro que varias discriminaciones que estuvieron contempladas en las leyes han desaparecido gracias a la lucha de las organizaciones feministas y de mujeres por conquistar el ejercicio de su ciudadanía[1]. Algunas leyes discriminatorias como las referidas al trabajo doméstico, todavía persisten, otras a pesar de los cambios mantienen los obstáculos administrativos para su aplicación efectiva.

El Informe sobre Desarrollo Humano Equidad para el Desarrollo Paraguay 2008 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008), realiza un análisis sistémico del fenómeno de las desigualdades en el Paraguay, partiendo de su naturaleza, pasando por un análisis histórico y cultural hasta llegar a algunas manifestaciones cotidianas de discriminación, las cuales son explicadas por múltiples factores que se acumulan, se refuerzan y se transmiten intergeneracionalmente. Este informe también hace un paralelismo de las condiciones de vida en Paraguay de una mujer rural, jefa de hogar, guaranihablante, pobre y un hombre urbano, jefe de hogar, hispanohablante, rico, y revela que esa mujer tiene tres años de educación, mientras que ese hombre, catorce.

Los factores relacionados al lugar de residencia, idioma hablado, etc., aumentan la brecha de desigualdad entre un hombre y una mujer en diversos aspectos como educación, salud, justicia, por citar solo algunos de ellos. Los indicadores sociales por etnias y lenguas de uso nos muestran grandes desigualdades de oportunidades, y la relación directa que existe entre monolingüismo guaraní y pobreza extrema.

Después de 61 años de gobierno de la Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR), el cambio de gobierno alienta las expectativas de un nuevo escenario para la igualdad y no discriminación de las mujeres. Aunque existen numerosas deudas pendientes con los derechos humanos de las paraguayas, hasta la fecha el nuevo gobi-

1 La historia de la ciudadanía de las mujeres paraguayas, nos muestra que fue "largo y espinoso el camino recorrido protagonizado por las mujeres para el logro de los derechos civiles y políticos". La consagración de los derechos políticos se consiguió recién en el año 1961, luego de una ardua lucha, siendo Paraguay el último país de América Latina que otorgó el derecho al voto a las mujeres (Mendoza, Graciela, 1996: Presentación de derechos civiles y políticos de las mujeres).

erno del presidente Fernando Lugo, ha mostrado signos alentadores con algunas medidas adoptadas, las que serán reflejadas a lo largo del artículo.

MARCO LEGAL

Mediante la Constitución Nacional de 1992 (CN), el Estado paraguayo se obliga a garantizar la igualdad de derechos y la no discriminación (art. 46, 47 y 48). Se establece explícitamente la igualdad de las personas, las garantías de igualdad y la igualdad de derechos entre mujeres y hombres y la no discriminación.

"El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida personal" (art. 48, CN).

Se contemplan mecanismos de acción positiva al disponer que las protecciones sobre desigualdades injustas no sean consideradas factores discriminatorios sino igualitarios. Se establece además que el Estado está obligado a crear condiciones para lograr la igualdad real entre mujeres y hombres, incluyendo acciones que faciliten la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.

Igualmente, la ratificación de numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos en materia de igualdad y no discriminación han contribuido con los avances tanto en la legislación como en las políticas públicas con disposiciones que apuntan a garantizar el marco para el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres[2]. Un hito muy importante ha sido la ratificación por Ley 1215/86, del instrumento de derechos humanos por excelencia de las mujeres, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés).

2 Así tenemos la Convención Belén Do Para para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Protocolo de Palermo contra la Trata de mujeres, niños y niñas, Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las Personas con discapacidad, Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad Convención Americana sobre derechos humanos, etc.

En materia de legislación interna, podemos citar algunas como la Ley 1/92[3] que modificó la mayoría de las disposiciones discriminatorias contempladas en el Código Civil respecto a las mujeres, principalmente, en las relaciones de familia. Sin embargo, la discriminación legal aún persiste en algunas disposiciones como el artículo 1209 inc. a) del Código Civil que establece que "…no pueden aceptar donaciones: a) La mujer casada, sin la conformidad del marido, o la venia del juez, en su defecto".

La modificación del Código Laboral (Ley 213/93) en 1995 (Ley 496), estableció derechos iguales para trabajadoras y trabajadores, protecciones a la maternidad e incluyó la figura del acoso sexual en el ámbito laboral permitiendo la rescisión del contrato unilateral por causa justificada por parte del trabajador o trabajadora acosada. Este código, sin embargo, discrimina hasta hoy el trabajo doméstico remunerado, realizado mayoritariamente por mujeres (González y Villalba, 2006).

En lo referente a la seguridad social, hasta el 2003, la ley referente al sistema de seguridad social del Instituto de Previsión (IPS) solo permitía a los trabajadores asegurar a sus cónyuges o parejas de manera automática. Con la Ley 2263/03 se iguala a las trabajadoras y trabajadores en los beneficios de la seguridad social, aunque para que las mujeres puedan asegurar a sus parejas, los mismos deben ser "declarados judicialmente insolventes". Esta disposición revela la visión patriarcal, en donde el hombre es el sostén del hogar, y por lo tanto, solo puede ser asegurado por su pareja al ser declarado insolvente, un trámite, también oneroso y dilatorio. Lo mismo acontece con el artículo 33 de la Ley 98/92 modificatoria de la ley del IPS que dispone

> "[…] tendrán también derecho a los beneficios que señala el inciso a) del artículo 30, a) La esposa del asegurado, o a falta de ésta, la concubina con quien haya vivido durante los 2 (dos) años anteriores a la enfermedad y el esposo de la asegurada, en el caso de que el mismo se encuentre eventualmente desempleado".

El Código Penal, vigente desde 1998, introdujo algunos avances para las mujeres como la instrucción de tipos penales sobre la violencia doméstica y el acoso sexual. Aún se mantiene la penalización del aborto y se establecen penas exiguas para delitos contra la autonomía sexual. Con la última reforma aprobada por Ley 3440/08, se sigue exigiendo la habitualidad y la

3 Las organizaciones de mujeres y feministas, han impulsado Campañas como "Nuestra Igualdad ante la Ley" (1986) con el objeto de modificar los artículos discriminatorios del Código Civil vigentes en esa época, que contemplaba por ejemplo, la obligación de las mujeres de solicitar autorización a sus cónyuges para trabajar o la prohibición de las mujeres casadas de disponer de sus bienes, entre otras disposiciones discriminatorias.

convivencia para que configure el delito de violencia familiar, y el avance solo ha consistido en agregar la violencia sicológica, siempre que la misma sea "considerable", dejando al arbitrio del juez esta valoración. La modificación aumentó la expectativa de pena en hasta dos años de privación de libertad, que anteriormente no se contemplaba. Esto fue observado por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (Comité Cedaw, por sus siglas en inglés, 2005), el Comité de derechos humanos (Comité DH, 2005) y el Comité de derechos económicos sociales y culturales (Comité DESC, 2007)[4] recientemente.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Aún existen escasas políticas públicas con enfoque de género, y el presupuesto público destinado a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres es exiguo. A través de la Ley 34/92 se creó la Secretaría de la Mujer, dependiente de la Presidencia de la República (SMPR) como mecanismo institucional de seguimiento de la transversalización de género en la gestión pública. Esta instancia a la fecha ha diseñado e implementado tres Planes de Igualdad de Oportunidades (PNIO). La evaluación del segundo PNIO (que abarcó el periodo 2003-2008), revela que a nivel presupuestario la SMPR cuenta sólo con un presupuesto del 0,073% en comparación con otras Secretarias y Ministerios (SMPR, Unfpa, 2008)[5].

Por otra parte, en el ámbito de la justicia se firmó un convenio de cooperación entre la SMPR y la CSJ, en virtud del cual se aprobó la Acordada Nº 454/07 que dispone la utilización unificada de formularios de registro de casos de violencia en los Juzgados de Paz, con el objeto de facilitar el registro y la elaboración de estadísticas de las denuncias de violencia doméstica que ingresan al sistema de justicia. Hasta la fecha se cuenta con alrededor de 3.000 formularios completados con datos sobre violencia doméstica, los cuales fueron remitidos a la SMPR, instancia encargada de procesarlos. Para llevar adelante esta

4 El Comité DESC recomendó al Estado ¨ *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/C.12/PRY/CO/3 2007.

5 Serafini, Verónica. Informe de evaluación de la implementación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades. 2008.

iniciativa se ha establecido además un acuerdo con la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), para la elaboración de una base de datos y para el procesamiento de la información[6].

Otra iniciativa que, desde el ámbito de la justicia, coadyuvará a monitorear los avances en la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en las resoluciones judiciales, en lo que respecta a la violencia contra la mujer, es la aplicación del Plan de Monitoreo que se encuentra a cargo de la Dirección de Derechos Humanos de la CSJ y del área de Género del Poder Judicial.

Unos meses antes de la asunción del nuevo gobierno, se aprobó el PNIO III (2008-2011), que mantienen los ejes centrales del PNIO II: la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, la cultura de igualdad, el acceso igualitario a los recursos económicos y al trabajo, la equidad en la educación, el acceso integral a la salud, el derecho a una vida sin violencia y la igualdad de oportunidades para la participación en política.

Ya en el contexto del nuevo periodo parlamentario, se presentó nuevamente el proyecto de ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social, por la diputada por el departamento Central, Emilia Alfaro de Franco, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) con el objetivo de:

> "organizar el área social en el Gobierno Nacional por medio de la transferencia de instituciones abocadas a lo social hoy dispersas en la estructura organizativa del Estado, a una sola unidad ejecutora, que permita una mayor eficiencia y transparencia en la utilización del gasto social asignado en el Presupuesto General Gastos de la Nación" (Proyecto de ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social).

Este proyecto de ley propone integrar a la Secretaría de la Mujer entre otras secretarías y dependencias estatales (Proyecto de ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social, art. 6 inc. e), lo que podría representar el riesgo de un debilitamiento de este mecanismo institucional.

Respecto a la problemática de la violencia contra mujer, todavía continúan las grandes deudas y para revertirlas se requiere de políticas públicas con presupuestos adecuados, que permitan hacer efectiva las garantías de una vida de libre de violencia para las mujeres. A pesar de las deudas pendientes existen, sin embargo, compromisos no solo a nivel nacional, sino también en las instancias regionales como los asumidos en el marco de la Reunión de ministras de la mujer del Mercosur (REM). En esta instancia han resuelto recientemente la creación

6 Información relativa a la aplicación de este formulario y otros instrumentos y mecanismos de protección frente a la violencia contra la mujer puede encontrarse en el artículo sobre violencia doméstica e intrafamiliar, del capítulo sobre Derechos de familia en este informe.

e implementación de sistemas de información unificados en violencia doméstica en los Estados parte y asociados[7] para facilitar la comunicación y el intercambio de información. También los Estados han asumido el compromiso de realizar un relevamiento nacional sobre la cantidad de casas de acogida y refugio para víctimas de violencia doméstica, trata y tráfico y sus familias, así como de servicios que se ofrecen para la reinserción y recuperación de las víctimas con el objeto de elaborar un diagnóstico regional[8]. Este tipo de iniciativas pueden constituirse en impulsos importantes de la labor del Estado en sus esfuerzos por garantizar la igualdad y la lucha contra la violencia.

A la luz de una de las observaciones del Comité Cedaw al Estado paraguayo en 2005, la nueva ministra titular de la SMPR Gloria Rubín, ha agilizado los trámites para culminar, luego de cuatro años, la construcción del primer hogar albergue para mujeres víctimas de violencia, como también la ampliación del horario de atención del Servicio de apoyo a la mujer (Sedamur), que sin lugar a dudas ampliará el acceso de las mujeres víctimas de violencia a los servicios de atención.

DISCRIMINACIONES, ALGUNOS CASOS

Discriminaciones en el trabajo

El trabajo, sea en el espacio doméstico o no, es uno de los ámbitos donde se mantienen condicionamientos que operan como factores de discriminación contra la mujer.

> "[…] los avances en la consideración del aporte económico de las mujeres en el hogar, al ser coproveedoras del hogar, no les da el suficiente poder para incidir en la toma de decisiones importantes en la familia. Las tareas domésticas, han sido el exclusivo dominio de las mujeres, además de las exigencias económicas actuales que las obliga a trabajar fuera del hogar" (Corvalán, 2008).

Esta es una realidad a pesar de que la Constitución Nacional consagra la igualdad en el trabajo. Uno de los factores de discriminación

7 En esta sesión también las delegaciones convinieron desarrollar acciones con motivo del 25 de noviembre "Día internacional para la eliminación de la violencia contra la mujer", a partir de la identificación de criterios comunes. Para ello, se decidió analizar las prioridades y estrategias nacionales y definir, los ejes temáticos y las consignas que podrían ser utilizados para impulsar dichas acciones. REM, Buenos Aires 29 al 30 de mayo del 2008.

8 Ver acta de la REM XIX Reunión especializada de la mujer del Mercosur.

laboral deriva de la condición del embarazo, como muestra lo ocurrido a inicios del año con Carolina Miranda, médica especialista en medicina familiar, de la ciudad de Encarnación, quien se presentó a un concurso de trabajo en el IPS de su ciudad, en un área de su especialidad. El director de la institución, Luis G. Benítez decidió no considerar su postulación al cargo porque la misma se encontraba embarazada[9].

Por otra parte, en el campo laboral todavía subsisten formas de discriminación consagradas legalmente. Es el caso del trabajo doméstico, que constituye el único tipo de ocupación legalmente discriminado, donde el salario establecido por la ley laboral corresponde solo al 40% del salario mínimo, no incluye el derecho a la bonificación familiar ni a la jubilación[10].

Las trabajadoras domésticas tienen un régimen distinto -menor por supuesto- que los demás trabajadores respecto al preaviso y vacaciones, y no rige para las mismas la jornada laboral de 8 horas, la que puede extenderse hasta 12 horas. La Ley 1085/65 que establece el seguro social obligatorio, solo contempla a las trabajadoras domésticas de la capital del país, reduciendo la cobertura a riesgos de maternidad, enfermedad y accidente de trabajo.

Esta realidad nos muestra una grave discriminación por razones de sexo y clase, situación que afecta los derechos de numerosas mujeres, ya que según las estadísticas es la segunda categoría de ocupación de las mujeres[11]. Esta forma de discriminación ha sido observada por el Comité de DESC en los siguientes términos:

> "El Comité recomienda al Estado parte [Paraguay] que modifique los artículos del Código Laboral que establecen condiciones discriminatorias al trabajo doméstico, y que incremente el número de inspecciones laborales en este sector" (Comité DESC, 2007, párr. 26).

También persiste la discriminación y estigmatización de las personas que viven con VIH y sida en el acceso al trabajo. La propia Ley 102/91 que establece normas sobre el control y la prevención del síndrome de inmunodeficiencia adquirida define como grupos de riesgo a

> "[…] homosexuales, bisexuales, heterosexuales promiscuos, meretrices, proxenetas, drogadictos intravenosos, politrasfundidos, población carce-

9 Diario Abc Color, Asunción 23 de junio de 2008, edición digital. http://www.abc.com.py/articulos.php?pid=426519&fec=2008-06-23&sec=3. Consultada el 10 de noviembre de 2008. Comunicado de prensa de la organización *Kuña Roga*. Para profundizar sobre las implicancias de este caso, referirse al artículo sobre Derecho al trabajo en el capítulo sobre Derechos económicos, sociales y culturales.

10 Código Laboral. Capítulo IV. De los trabajadores domésticos.

11 La primera categoría ocupacional que concentra mayor proporción de mujeres es la actividad laboral por cuenta propia, la segunda el empleo doméstico (Encuesta Permanente de Hogares, 2005).

laria, niños, jóvenes de la calle y todo otro grupo así considerado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social" (art. 8, ley 102/91).

No existen mecanismos para garantizar que las mujeres con VIH y sida no sean discriminadas para acceder al empleo y la propia legislación alimenta el miedo, los prejuicios, el odio y la exclusión social[12].

Discriminaciones en la educación

En la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) se establece entre los requisitos para el acceso al examen de ingreso, solo para las mujeres, el certificado de matrimonio con la inscripción. La disposición, según el secretario del decanato se fundamenta en que las mujeres al cambiar su estado civil modifican sus apellidos y resulta necesario documentar esto para la correcta expedición de los títulos ante el organismo correspondiente. La medida desconoce que los hombres también podrían – aunque resulte menos probable por los factores culturales- adoptar el apellido de su cónyuge, para cuyo caso no se ha establecido un mecanismo de documentación. La exigencia de este requisito podría representar un obstáculo para el acceso al cursillo, pues incrementa los gastos de documentación, por otra parte, puede efectivamente generar mayores confusiones, pues una mujer aun casada puede optar por mantener sus apellidos de soltera, siendo la adopción del apellido del marido meramente optativa. Por otra parte, los certificados de estudio son expedidos en sujeto masculino, es decir las egresadas reciben el título de "abogado", independientemente del sexo, invisibilizando a las mujeres a través del uso del genérico masculino, independientemente de la cantidad de mujeres que egresan de dicha carrera. Esta práctica no tiene una disposición administrativa que la establezca, pero es una práctica que se mantiene desde la fundación de la facultad, a pesar de la cantidad de mujeres que cursan la carrera desde que Serafina Dávalos fuera la primera abogada en Paraguay[13].

12 Ver http://www.hepatitisc2000.com.ar/blog/index.php/2008/09/16/discriminacin-a-personas-hiv-en-paraguay/ consultado 26/10/08. Acerca de la discriminación hacia las personas que viven con VIH referirse al artículo respectivo dentro de este capítulo sobre Derecho a la igualdad y no discriminación.

13 Entrevista con Carlos María Aquino. Secretario del Decanato de la Facultad de Derecho UNA, 22 de octubre de 2008. En la entrevista mantenida con el Secretario, quedó explicitado que estas prácticas no habían sido vistas como discriminatorias, y solicitó la presentación de una nota dirigida al Consejo de la Facultad peticionando la adecuación correspondiente.

Discriminaciones en la administración de la justicia

Sin derecho a la legítima defensa

Zully Lorena Samudio, de 23 años de edad, estudiante de obstetricia fue acusada por el asesinato en defensa propia de Brígido Javier Peralta Souza, hijo de un comisario, quien intentó abusar de ella en su departamento el 29 de marzo del 2006 en Fernando de la Mora. Según testimonios de la víctima, en el forcejeo, se disparó el arma que tenía en su poder el supuesto agresor y fue donde se produjo su deceso.

La joven permaneció privada de su libertad en la penitenciaría de mujeres durante un año y dos meses en espera del juicio oral. Fue juzgada en un juicio oral y público por homicidio doloso, donde la fiscalía solicitó ocho años de prisión para la procesada, alegando que el incidente se dio en forma programada y no en legítima defensa*, ya que, supuestamente, la estudiante conocía al agresor y lo había asesinado por cuestiones pasionales. El 18 de mayo del 2007, el Tribunal de Sentencia integrado por Alba González, Luz Marlene Ruiz Díaz y Arnaldo Fleitas, con voto en disidencia de este último, eximió de culpa a la joven.

* **Nota del equipo académico**
A propósito de la anterior consideración introducimos algunas reflexiones sobre la institución de la "legítima defensa" aplicable a mujeres que matan a causa de la violencia ejercida sobre ellas. Cabe señalar al respecto y de acuerdo con Larrauri (2008) que esta figura jurídica de legítima defensa ha sido concebida y codificada desde una perspectiva masculina, y por lo tanto, pocas veces aplicada en beneficio de las mujeres. Es así que el Código Penal paraguayo, establece como requisitos de la legítima defensa que la misma sea "necesaria y racional para rechazar o desviar una agresión, presente y antijurídica" (art. 19). Coincidimos con la afirmación de la citada autora en que el problema fundamental viene dado por el requisito de que el ataque sea "presente", es decir, una respuesta actual a una agresión recibida en el momento actual. "En efecto, ello será difícil, ya que precisamente en situaciones de inminencia lo normal es que la mujer no responda (por desigualdad de fuerzas o por miedo a un mal mayor), con lo cual es probable que la mujer responda cuando la inminencia del ataque ya ha[ya] pasado (y aún no se ha[ya] producido el próximo)". En el caso aquí analizado, la respuesta ha sido en el momento de producirse el hecho violento, lo que no marcó una diferencia, porque cuando se trata de ataques a la libertad y la autonomía sexual de las mujeres, la primera reacción social suele ser poner en duda la veracidad de los hechos. Por otra parte, se afirma que la agresión tiene que ser "necesaria y racional para rechazar o desviar una agresión", y aquí surge otra cuestión, que por lo general se preguntan jueces, fiscales y hasta la ciudadanía ante una mujer maltratada: ¿Realmente hubo un intento de violación, o fue efectivamente violada?, o ¿Por qué no denunció? ¿Por qué no escapó? o "seguro que lo provocó". Las respuestas pueden ser varias, dadas las valoraciones machistas sobre quién es el sujeto libre y autónomo por excelencia, y de allí a las ideas sobre la sexualidad (hombre activo, mujer pasiva) y la autonomía sexual que aún persisten en la sociedad y permean la construcción de las subjetividades masculinas y femeninas prototípicas, como la construcción de los tipos penales y la evaluación de un hecho punible como la violencia sexual contra mujeres, etc. A estos supuestos hay que agregar la consideración de que este tipo de medida parece estar "pensada para ataques puntuales de extraños y para defensores (hombres) que puedan repeler el ataque de un modo menos lesivo que ocasionando la muerte." Cabe, por lo tanto, concluir, como lo indica Elena Larrauri, que la cultura patriarcal no solo se mantiene en la normativa, sino en la aplicación de la misma. Larrauri, Elena. (2008). *Mujeres y sistema penal. Violencia doméstica*. Montevideo y Buenos Aires: Editorial B de F.

En esa ocasión Pedro Wilson Marinoni, abogado defensor alegó en su oportunidad que la fiscalía no pudo probar absolutamente ninguna de las acusaciones emitidas en contra de su defendida, por lo que consideró que el Tribunal hizo justicia.

Luego de la apelación por parte de la fiscalía, el 8 noviembre de 2007, los camaristas Tomás Damián Cárdenas, Carlos Bray Maurice y Gustavo Ocampos anularon el fallo y ordenaron la realización de un nuevo juicio oral y público, tras objetar varios puntos de la sentencia. Entre los argumentos para la anulación de sentencia estuvo el error formal en que habría incurrido el anterior tribunal de sentencia que eximió de responsabilidad penal a Zully Lorena, porque supuestamente no se determinó la existencia de exceso en la legítima defensa "por confusión o terror" en el momento de la comisión del ilícito.

La mujer fue sometida a un segundo juicio, con un Tribunal conformado por el juez Andrés Casati y las juezas Mesalina Fernández y María Luz Martínez, que juzgó por segunda vez a la estudiante. En declaraciones a la prensa el magistrado y las magistradas afirmaron que "la defensa de la joven no presentó ninguna prueba que demuestre que fuera agredida por la víctima" y que por lo tanto no se pudo probar la legítima defensa. Pedro Wilson Marinoni, abogado defensor, cuestiona que el Tribunal no tuvo en cuenta varias de las pruebas presentadas por la defensa como por ejemplo: el acta de levantamiento del cadáver del 29 de marzo en el que el forense dictaminó que la víctima tenía una escoriación en el cuello lado izquierdo producida por la uña de Zully durante el forcejeo; la prueba de plomo en la mano izquierda de la joven y en la mano derecha de la víctima revela que el disparo se hizo durante el forcejeo; los nitritos en dos impactos que sufrió la víctima y quedaron en su prenda de vestir y que implica que el disparo se hizo a corta distancia (menor a 30 cm); el antecedente por tentativa de coacción sexual del agresor; la conclusión de la policía de que no existió nexo ni laboral, ni comercial ni de otra índole entre ambos; que el Tribunal no haya permitido la declaración de otros testigos. El caso muestra que el Ministerio Público no tuvo en cuenta el intento de coacción sexual de la que fuera víctima Zully, siendo revictimizada y privada del derecho a la legítima defensa, tal como dispone el artículo 15 de la Constitución y el artículo 19 del Código Penal. La sentencia del Tribunal fue duramente cuestionada por varios sectores y con ello se plantea que la legítima defensa no rige para las mujeres que quieran defenderse de los delitos contra la autonomía sexual.

Caso Academil

Otro caso grave desde todo punto de vista, representa la violación sexual de la que fue víctima una cadete de la Academia de las Fuerzas Armadas para la formación de oficiales (Academil). Este hecho, tipificado por el Código Penal (Ley 1160/97) como delito de coacción sexual (art. 128), se encuentra hasta el momento siendo tramitado ante la justicia ordinaria. La víctima es una cadete del cuarto año de la institución, y tiene como supuestos responsables a los cadetes HAP, FJS, LFM, CAC, CRC, GGB, y acusada de cómplice la cadete LQ[14].

El hecho ocurrió durante el receso de semana santa. La víctima fue alcoholizada y sedada, siendo el delito de violación cometido y registrado mediante filmación de los hechos, en estado de completa indefensión de la misma. La cadete LQ es sindicada como supuesta cómplice, a cargo de la filmación.

La víctima tuvo conocimiento del hecho a través de estas filmaciones y presentó la denuncia ante el Comando de Institutos Militares de Enseñanza, al Comando del Ejército y al comandante de las Fuerzas Militares. Luego de un sumario administrativo, los cadetes acusados fueron expulsados del Colegio Militar y recurrieron a la justicia ordinaria para ser reincorporados. El Tribunal de Cuentas, integrado por Sixto Melgarejo, Juan Francisco Recalde y Vicente Cárdenas[15], dictó como medida cautelar la reincorporación a la academia de los cadetes, alegando que "el caso no constituía una violación por haber ocurrido en el ámbito privado" y que la presunta víctima "no opuso resistencia a sus presuntos agresores". Uno de los magistrados intervinientes afirmó que "uno sabe que en un acto de esa naturaleza y, por supuesto, en la violación, tienen que existir golpes y resistencia de la víctima y nada de eso se nota".

La Comisión de Derechos Humanos del Senado calificó la determinación judicial como un "barbaridad" al momento de acusar a las autoridades judiciales de tratar de "minimizar el hecho"[16]. Los acusados fueron imputados por la fiscalía y el Ministerio de Defensa Nacional por orden 164 que dispuso la intervención de la Academil debido a las irregularidades que se habrían cometido:

14 Diario Última hora, Asunción 24 de mayo de 2008, pág. 10.

15 Diario La Nación, edición digital http://www.lanacion.com.py/noticias_um-209672.html Consultado el 11 de noviembre de 2008.

16 Ver http://www.ppn.com.py/html/noticias/noticia-ver.asp?id=46700 Consultado el 11 de noviembre de 2008.

> "[…] por acción u omisión en la gestión financiera contable [y por] un quebrantamiento del debido proceso en los sumarios administrativos que permitieron el reingreso de cadetes, lo que como consecuencia inmediata podría llevar a la institución a un deterioro en el servicio y en el régimen disciplinario militar"[17].

Preocupa que el ingreso de mujeres a la academia militar, que en su momento fue visto como un avance, no implique una adecuación en términos organizacionales, de prácticas y representaciones, a fin de que la incorporación de las mujeres no signifique negación de su especificidad, de sus derechos ni de sus necesidades. Por lo que cabe concluir que la institución no está preparada para reconocer y garantizar los derechos de las mujeres. Estos hechos dejan ver que la misma sigue reforzando valores como el machismo, el autoritarismo, la prepotencia, el temor, que violentan los derechos de las mujeres y que, en consonancia con estos, no está preparada para resguardar la seguridad y el respeto entre mujeres y hombres en la convivencia diaria[18].

Mujeres privadas de libertad

Durante el periodo 2008 las internas del Penal de Mujeres formularon una serie de reclamos denunciando la presencia de militares en la custodia del penal, malos tratos e incluso intentos de abuso sexual, que generaron varios motines. En julio de 2008, se produjo en la penitenciaría de mujeres un principio de incendio, al parecer por las malas condiciones de conexión eléctrica, pero gracias a la rápida intervención del cuerpo de bomberos y bomberas se logró controlar sin causar daños mayores[19]. Esto demuestra tan solo un aspecto de la precaria infraestructura que pone en riesgo a las mujeres internas y la vulneración de las condiciones de seguridad que debe reunir un establecimiento de privación de libertad tal como lo establece la Constitución Nacional y los instrumentos de derechos humanos ratificados por Paraguay.

17 Diario Abc Color, 12 de octubre de 2008, edición digital http://www.abc.com.py/2008-10-12/articulos/459092/academil-intervenida-para-aclarar-escandalos Consultado el 11 de noviembre de 2008.

18 Otras referencias al modo en que este caso expresa la violación de otros derechos puede verse en el artículo sobre los derechos sexuales, en el capítulo sobre Derechos de familia; y en el artículo sobre derecho a la paz y el desarme, del capítulo sobre Derecho a la vida.

19 Diario Abc Color, Asunción 25 de julio de 2008, edición digital http://www.abc.com.py/2008-07-25/articulos/435824/principio-de-incendio-en-buen-pastor. Consultado el 30 de octubre de 2008.

En octubre de 2008 se solicitaron medidas cautelares ante la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH) a favor de las internas Carmen Villalba y Francisca Andino, ambas condenadas por secuestro. El pedido de medidas obedece a una supuesta discriminación y malos tratos y relata que Carmen Villalba es

> "la única reclusa con horario diferenciado de visitas en toda la República del Paraguay [además de] la existencia de militares realizando custodia que acosaron sexualmente a Carmen Villalba"[20].

Las mismas, como consecuencia de la conferencia de prensa que brindaron fueron aisladas, y sin posibilidades de ver a su abogada defensora[21].

En la misma penitenciaria "El Buen Pastor" se encuentra recluida Martina Cabañas, quien fue víctima de abusos sexuales, malos tratos, tortura, lesiones graves y constante violencia psicológica, durante un corto periodo de tiempo que estuvo en la penitencia de mujeres de Coronel Oviedo. Los responsables de los abusos y demás hechos punibles descriptos, son funcionarios públicos e incluso, se señala como autor, al mismo director de la penitencia de Coronel Oviedo. La investigación sobre estos hechos es lenta y hasta la fecha, la fiscalía poco o nada ha producido en materia probatoria, y lo más preocupante del caso es que Martina Cabañas solicitó la libertad condicional, al haber cumplido con requisitos legales, pero fue rechazada por el juez de primera instancia y confirmada esta decisión por el Tribunal de Apelaciones. En ninguno de los dos fallos se hace siquiera mención a las graves violaciones a derechos humanos de las que fue víctima Martina, alegándose únicamente que la misma "no goza de buena conducta".

20 Escrito de solicitud de Medida cautelar urgente a favor de Carmen Villalba Ayala y Francisca Andino contra el Estado Paraguayo presentada ante la CIDH el 21 de octubre de 2008 por la abogada Raquel Talavera.

21 Estas circunstancias fueron verificadas por un grupo de mujeres de una organización feminista que visitaron el lugar de reclusión. Las mismas corroboraron que las internas estaban en cumplimiento de una medida disciplinaria sin que las mismas hayan tenido oportunidad de ejercer su defensa; las medidas consistían en la prohibición de comunicación, incluso con la abogada defensora, y en la custodia militar ejercida como control perimetral cercano al área de reclusión. En la oportunidad también se mantuvo una reunión con la abogada Ana Ramírez Carrera, actual directora de la institución, a quien fueron expresadas diversas preocupaciones y señalamientos sobre las obligaciones del Estado paraguayo en materia de derechos humanos, que incluyen claramente las condiciones que debe reunir la privación de libertad de todo ciudadano y toda ciudadana, así como la prohibición de someter a las personas privadas de libertad a tratos crueles, inhumanos o degradantes, y también el derecho que tiene toda persona privada de libertad de ser tratada con el debido respeto a la dignidad inherente al ser humano.

En los establecimientos y servicios de salud

Silvia Franco, de 23 años de edad, denunció que había sido violada por TR, enfermero de turno del Hospital Neuropsiquiatrico de Asunción. La denuncia fue hecha por la víctima a las funcionarias Nancy Martínez y Yolanda Giménez, y estas inmediatamente formularon la denuncia por escrito a la directora del Hospital Neurosiquiátrico Nora Gómez, que solicitó una investigación por parte del Ministerio Público. Sin embargo, los hechos denunciados por la interna, recién fueron comunicados al Ministerio Público tres meses después. La directora, en la denuncia presentada alegó que:

> "se tenga en cuenta en la denuncia de Silva Franco, que esta no estaba en sus cabales a la hora de denunciar, es una persona que sufre de una enfermedad grave (oligofrénica), y que debería ser tomada con relativa fe por ser portadora de un trastorno mental severo"[22].

El caso está siendo investigado por el fiscal Alexis Takahashi. La denuncia tardía del hecho punible resulta sumamente grave pues varios elementos de prueba se perdieron y esto representa un obstáculo para la adecuada investigación de los hechos. La tardía denuncia de la directora constituye un hecho punible, pues la misma tenía la obligación de denunciar en la brevedad de conformidad al artículo 286, inc. 3 del Código Procesal Penal, que establece la obligación de las autoridades de instituciones de denunciar hechos punibles, imperativo que es un deber. Por otra parte, poner en duda las declaraciones de la víctima alegando que la misma "no estaba en sus cabales" representa una abierta discriminación, ya que las personas con trastornos mentales se encuentran en una situación de vulnerabilidad que debía ser objeto de protección y no de vulneración ni estigmatización[23].

22 Diario Abc Color, Asunción 3 de julio de 2008, edición digital: http://www.abc.com.py/2008-07-03/articulos/429483/violacion-de-paciente-denuncian-tres-meses-despues-de-ocurrida consultado el 11 de noviembre de 2008.

23 Cabe señalar que en el mes de julio, la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH) otorgó medidas cautelares a favor de las personas internadas en el Hospital Neuropsiquiátrico en Paraguay, y solicitó al gobierno de Paraguay que "adopte todas las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad personal de los y las pacientes del Hospital Neuropsiquiátrico, en especial para prevenir la ocurrencia de nuevos actos de violencia física y sexual al interior del Hospital", y requirió que informe sobre las medidas adoptadas para investigar los presuntos abusos sexuales y hechos de violencia que habrían resultado en la muertes de varias personas, con el fin de prevenir la repetición de tales hechos. Para mayor información recomendamos el artículo sobre discriminación hacia las personas con discapacidad psicosocial, relativo a las medidas cautelares en este mismo capítulo sobre Derecho a la igualdad y no discriminación.

Participación política de las mujeres[24]

2008 fue un año marcado por el proceso electoral, cuyo resultado fue la alternancia política en la administración del poder del Estado. Dada la relevancia política de este resultado, las repercusiones pos electorales y la reorganización de la administración pública bajo signo político diferente, se han mantenido y continúan siendo un centro de la dinámica política.

En el proceso pre electoral, la mayoría de los partidos políticos y movimientos en pugna, al menos los de mayor fuerza electoral y por lo tanto con mayores posibilidades de llegar al poder, no ha contemplado explícitamente propuestas vinculadas a la igualdad y a la no discriminación por razones de género[25]. Por primera vez una mujer disputó las elecciones como candidata a la presidencia por el entonces partido oficialista, la ANR.

La Ley Electoral 834/96 incorpora como mecanismo de acción positiva, una cuota mínima de 20% para la participación femenina en las listas de candidaturas para cargos electivos[26], estableciendo sanciones para los partidos que no cumplan con dicha cuota. Estas cuotas no han sido suficientes para lograr la paridad de las mujeres en los cargos de elección popular; los resultados de las últimas elecciones revelan que para la Cámara de Senadores fueron electas sólo 15,6%; en la Cámara de Diputados 11, 2 % y en las gobernaciones fueron electas solo 5,8 % de mujeres[27].

24 Acerca de los derechos políticos y las condiciones para el ejercicio de los mismos por parte de las mujeres, remitimos al capítulo sobre Derechos políticos, que dispone de un apartado específico.

25 Ver declaraciones públicas de la Articulación por los DESC de las mujeres (ADCM) presentada en la conferencia pública realizada en abril del 2008.

26 Un análisis ampliado de este tema y del proceso electoral del año se realiza en el artículo sobre derecho a la participación política incluido en este informe.

27 Rubín, Gloria. Presentación de la SMPR ante el Foro de derechos humanos y servicios de calidad en la función pública. Setiembre 2008.

Recomendaciones

Entre los principales desafíos del Estado ante la promoción de políticas de no discriminación y de igualdad entre mujeres y hombres podemos señalar:

- Que se implementen políticas de transversalización de la equidad de género tanto en los ámbitos públicos como en los privados.
- Que se garantice la vigencia del Estado laico tal como lo dispone la Constitución Nacional, así como el goce y ejercicio pleno de los derechos.
- Que se remuevan las legislaciones discriminatorias como las referidas al trabajo doméstico o a los derechos sexuales y reproductivos.
- Que se diseñen políticas públicas con enfoque de género y presupuestos adecuados para enfrentar las discriminaciones y las limitaciones para el ejercicio de derechos por parte de las mujeres.
- Poner fin a la educación sexista, y remover los factores de discriminación y violencia en las escuelas mediante leyes y planes de acción que garanticen el acceso y goce pleno de este derecho.
- Tener estadísticas integradas de violencia, hogares albergues para víctimas, tomar acción para que las leyes y las políticas públicas prevengan, sancionen y erradiquen la violencia contra las mujeres.
- Realizar una reforma agraria integral, con legislación y políticas públicas efectivas, dando especial atención a las mujeres campesinas e indígenas.

El principal desafío para el nuevo gobierno es fortalecer la democracia, sin exclusión, ni discriminación de las mujeres. Esto requiere de la adopción de medidas, el fortalecimiento de instancias y mecanismos, la asignación de presupuestos adecuados para que las mujeres puedan gozar plenamente de todos sus derechos fundamentales, libres de toda violencia.

Bibliografía

Corvalán, Graciela (2008) *La situación de género en el Paraguay*. Asunción: CMP. Documento inédito.

Gónzález, Myrian y Villalba, Verónica (2006) *Un Estado que desatiende los derechos de las mujeres* en: Codehupy (2006) Derechos Humanos en Paraguay 2006. Asunción: Codehupy. Disponible en http://www.codehupy.org/www/images/stories/pdf/informe_2006/discriminacion.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2008) **Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Equidad para el Desarrollo Paraguay 2008.** Asunción: PNUD, disponible en http://www.undp.org.py/v2/noticias.asp?id=142 consultado el 28 de octubre de 2008.

Serafini, Verónica (2008) *Informe de evaluación de la implementación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades.* Asunción: SMPR y Unfpa. Documento inédito.

DESDE UN PASADO DE FRUSTRACIONES, ESPERANZAS DE CAMBIOS POSITIVOS

Derechos de las personas con discapacidad en Paraguay

Julio Fretes
Coordinadora nacional para la promoción
de derechos de las personas con discapacidad
(Conaprodis)

Con la ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, el país ingresa a un momento clave en la revisión de las condiciones que genera para garantizar los derechos de este sector, tradicionalmente postergado en todos los ámbitos de la política pública (sobre todo en educación, salud y empleo), en el ejercicio de su autonomía y en su participación en la vida política de la comunidad.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo analiza brevemente la situación actual de los derechos de las personas con discapacidad en el Paraguay, evaluando el accionar del Estado respecto al desarrollo institucional y a la implementación de políticas públicas, de cara a la normativa nacional e internacional vigentes en la materia.

Las Políticas Públicas para resolver las necesidades de las personas con discapacidad han estado ausentes desde siempre en el Estado paraguayo y, lamentablemente, siguen estándolo. Por la misma razón, la institucionalidad ha sido muy débil, siendo los rasgos característicos de su accionar el asistencialismo y la beneficiencia.

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

La normativa en materia de discapacidad

En el ámbito normativo, desde la década del setenta se ha registrado un avance interesante, a partir de la aprobación de la Ley 780/79, que crea el Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (Inpro). En la práctica la aplicación de la misma ha sido limitada, y en muchos aspectos no ha pasado de la mera letra de la ley, ya que esta legislación no ha significado un cambio importante en la calidad de vida de las personas con discapacidad.

Sin embargo, recién con la Constitución Nacional de 1992 es que los derechos de las personas con discapacidad (PCD) adquieren reconocimiento y garantías legales en el más alto nivel del ordenamiento jurídico nacional, a través de la consagración de los principios de igualdad y no discriminación (art. 46), y de la protección específica de derechos (arts. 6, 58 y 88). La actual Constitución paraguaya introduce, por lo tanto, un significativo avance hacia el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad.

Los derechos de este colectivo también se encuentran protegidos por diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país, como el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc, art. 2, inc. 2; y arts. 12 y 15), la

Convención sobre los derechos del niño (CDN, principalmente el art. 23). En lo que respecta a los derechos específicos de las mujeres, estos están garantizados por la Convención contra toda forma de discriminación hacia la mujer (Cedaw, art. 1 y 2), y referidos de modo explícito a la situación de las mujeres con discapacidad en la Recomendación general nº 18 del Comité de la Cedaw, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de Belem do Pará (art 6).

Pero, es a partir de la Convención interamericana para eliminar la discriminación hacia las personas con discapacidad y de la reciente ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) de la ONU, Ley 3540/08, cuando empieza el camino hacia la esperanza por la vigencia plena de los derechos de las personas con discapacidad en el Paraguay.

La CDPD recoge los desarrollos de los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes al momento de su aprobación, y reconoce específicamente entre los derechos de las personas con discapacidad, los relativos a la educación, la salud y el trabajo, la accesibilidad y la movilidad personal; la participación en la vida política y cultural de la comunidad y en espacios de recreación, por lo que los Estados se comprometen a garantizar servicios de salud adecuados (no solo de rehabilitación sino de prevención), educación inclusiva, transporte, desplazamiento y diseño urbano y edilicio, entre otros. Sin embargo, sus principales aportes se dan en el conjunto de principios que promueve como la igualdad entre hombres y mujeres, el respeto a la evolución de las facultades de niños y niñas con discapacidad y el respeto y valoración de las personas con discapacidad como expresión de la diversidad y la condición humana.

Institucionalidad y políticas públicas

Con la ley que crea el Inpro (780/79), la atención a las personas con discapacidad adquiere características de cierta institucionalidad; se inicia con ella el periodo de construcción de la institucionalidad para la atención de las personas con discapacidad:

> "Inpro velará porque las personas excepcionales puedan gozar en plenitud de los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional y las Leyes de la República, y especialmente:
>
> a) Deberá protegerlas contra toda forma de discriminación, abandono, explotación y trato cruel o degradante que pueda perjudicar su salud, educación o impedir su desarrollo armónico;
>
> b) Coayudará por medio del Ministerio de Menores e Incapacidad a garantizar su defensa en juicio;
>
> c) Hará efectivo su bienestar material y moral en la forma adecuada a su situación, sus necesidades y condiciones personales;
>
> d) Atenderá su salud, educación, trabajo y su habilitación o rehabilitación;
>
> e) Ofrecerá orientación y les proporcionará formación laboral dentro de una planificación dirigida a su adaptación social;
>
> f) Cuidará porque vivan con su familia propia o sustitutiva, participen plenamente de la convivencia social y disfruten de diversiones apropiadas. Si fuere necesario su residencia en alguna institución especializada, el ambiente y condiciones de vida serán similares a la familiar" (art. 8).

Como puede observarse, la institución debió actuar orientada hacia un enfoque de derechos, avanzado para su época, pero, desgraciadamente, no ha podido trascender más allá de la atención puramente asistencialista y limitada a prestaciones médicas centralizada en la capital, por lo que se produjo un estancamiento en su desarrollo sin que pudiera erigirse en la institución de referencia nacional en el área de la discapacidad.

Esto se debió, en gran medida, al hecho de que los nombramientos para la dirección del Inpro respondieron, casi siempre, a criterios político-partidarios y no precisamente a técnicos o profesionales, razón por la cual la institución carece de contenido estratégico de política nacional para abordar las diversas problemáticas que plantea la discapacidad.

Por otra parte, la ubicación del Inpro dentro de la estructura jerárquica del Estado, dependiendo del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), dificulta su relacionamiento con otros órganos del Estado impidiendo o limitando su rol de interlocutor válido.

Asimismo, el presupuesto asignado no representa ni el uno por ciento del total presupuestado para el MEC, por lo que sus recursos son insuficientes para sostener apenas los servicios asistencialistas y centralizados que ofrece.

En veintinueve años de vigencia, la institución ha registrado hasta la fecha cerca de siete mil personas con discapacidad. Sin embargo, de acuerdo al estimado de las organizaciones del sector, existirían en el Paraguay entre ochocientos mil y un millón de personas con discapacidad, que representan entre el quince y el veinte por ciento de la población total. Es decir, ni siquiera el uno por ciento de la población con discapacidad ha recibido alguna atención por parte del Inpro[1].

Es indudable que esta institución no ha podido instalar la discapacidad en la agenda pública, tampoco ha podido contribuir eficazmente para la elaboración de una política nacional para la atención de los derechos de las personas con discapacidad, incluyendo el tratamiento de necesidades específicas de las mujeres de todas las edades, de los niños y adolescentes ni de los adultos mayores.

En este sentido, la problemática de género vinculada a la situación de discapacidad no ha logrado ser visibilizada ni incorporada en la agenda pública. La condición de discapacidad puede empeorar la situación de discriminación y desventaja que afecta a las mujeres en diversos órdenes de la sociedad, haciendo más dificil su abordaje, dado su impacto integral en la vida de las personas, afectando "aspectos como la educación, el empleo, el matrimonio, la familia, el estatus económico, la rehabilitación, etc." (Ramiro Collar, 2004). La discapacidad se convierte, asimismo, en un factor de doble vulneración de las mujeres ante la problemática de la violencia de género, en sí misma compleja, soterrada y con altos niveles de impunidad, adquiere ribetes extremos en mujeres con discapacidad, ejemplo de ello son los recurrentes casos de violencia contra mujeres con discapacidad sicosocial en el hospital neuropsiquiátrico.

Se puede afirmar que el Estado paraguayo no ha sido capaz ni ha demostrado voluntad política para generar acciones que permitan el cumplimiento efectivo de los derechos de las PCD, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional:

> "El Estado organizará una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, a quienes prestará el cuidado especializado que requieran" (art. 58, párr. 2).

De acuerdo con esta disposición constitucional, el Estado está obligado a establecer una política pública en esta materia.

1 Diario Abc Color, Asunción 20 de agosto de 2008. "INPRO sin recursos para contratados". Edición digital: http://www.abc.com.py/articulos.php?pid=443105&fec=2008-08-20, consultado el 22 de agosto de 2008.

Con la reciente ratificación de la CDPD, el Estado paraguayo asume nuevas obligaciones, que serán objeto de monitoreo nacional e internacional, tales como los referentes a la adopción de medidas legislativas y administrativas tendientes a efectivizar la vigencia plena de los derechos de las PCD, así como para combatir toda forma de discriminación; tener en cuenta en todas las Políticas y programas la protección de los derechos de las PCD, así como asegurar la participación de las mismas en los procesos de toma de decisión que los afecten (art. 4).

Asimismo, en lo relativo a la capacidad legal de las personas con discapacidad, plantea el cambio de paradigma más desafiante, ya que reemplaza el actual modelo de sustitución de la persona -curatela- para la toma de decisiones por el de apoyo para la toma de decisiones -toma de decisión asistida- (art. 12).

Además, prevé la creación de un órgano de monitoreo nacional que, sin dudas, deberá contribuir con la transversalización de las disposiciones de la CDPD, sin descuidar las responsabilidades propias de cada institución (art. 33).

ALGUNOS ÁMBITOS DE VULNERACIÓN DE DERECHOS

En esta ocasión se presentan los ámbitos de vulneración de derechos más significativos que permiten entrever las postergaciones en otros ámbitos: el goce y ejercicio del derecho a la educación, la salud y el trabajo.

Educación

Desde el punto de vista formal, el MEC sería el único órgano estatal con alguna institucionalidad en el área de la discapacidad, habida cuenta que la Ley 1264 General de Educación contiene disposiciones referentes a la compensación de las desigualdades en la educación (capítulo V), de la educación a distancia (capítulo VI), educación para personas con limitaciones o con capacidades excepcionales (capítulo IV), entre otros.

La discriminación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad por parte del sistema educativo significa una grave violación de sus derechos elementales y una condena anticipada a una vida de pobreza y marginación.

> "Solo el 36% de las personas con discapacidad que tienen entre 6 y 18 años de edad, asisten a algún establecimiento escolar, a diferencia del 82% de las personas sin discapacidad. Independiente del sexo, la condición de discapacidad determina una importante exclusión del sistema educativo, así mientras 8 de cada 10 varones sin discapacidad va a la escuela, la relación es de apenas 4 por cada 10 en los que presentan discapacidad. El nivel de escolaridad de este colectivo es bajo pues 83 % de la población discapacitada no ha superado 6 años de la educación escolar básica, solo 8% de la población ha realizado algunos años de estudios secundarios y una muy reducida cúspide del 2% ha logrado estudios superiores. La tasa de analfabetismo en la población con discapacidad es de 43% a diferencia del 7% que corresponde a la tasa de analfabetismo en la población general sin discapacidad de 10 años y más" (Frutos de Almada, 2002, 8).

En el 2006 se han cumplido los cincuenta años de la institucionalización de la educación especial en el Paraguay. Esto sugiere que existen recursos humanos y capacidad técnica instalada pero insuficientes. Un ejemplo de esto es que el MEC ni siquiera cuenta con información actualizada sobre el total de niños y niñas con discapacidad que asisten a las escuelas y mucho menos sobre quienes no están escolarizados[2].

La creación de la Dirección de Educación Inclusiva, por parte de las nuevas autoridades del MEC, representa una esperanza de cambio hacia el nuevo paradigma de la educación inclusiva sustentada en el art. 24 de la CDPD, siempre que vaya acompañado de asignación de recursos presupuestarios suficientes para la capacitación docente, producción de materiales didácticos adaptados y adecuación de la infraestructura de los locales escolares.

El Estado paraguayo todavía no ha sido capaz de responder a las necesidades educativas de niños y niñas con multidiscapacidad o discapacidades asociadas. Las autoridades ministeriales, atrapadas en la maraña burocrática, no supieron acompañar las iniciativas de padres y madres, quienes donaron un terreno al MEC para la construcción de

2 Diario Abc Color, Asunción 11 de octubre de 2008. "El MEC no tiene siquiera cifras sobre los discapacitados escolarizados", edición digital: www.abc.com.py/2008-10-11/articulos/458812/el-mec-no-tiene-siquiera-cifras-de-los-discapacitados-escolarizados. Consultada el 2 de noviembre de 2008.

una escuela y hasta consiguieron cooperación internacional, pero, hasta ahora, sin respaldo alguno del MEC[3].

Salud

Además de los servicios de salud usuales de la población en general, las personas con discapacidad requieren servicios especializados de rehabilitación y otros, que por su insuficiencia dentro del sistema de salud resultan prácticamente ausentes. Algunos de estos servicios se encuentran disponibles en la capital, pero no así en otras ciudades del del país y menos todavía en las zonas rurales, por lo que las PCD que habitan en esas áreas no pueden acceder a servicios de habilitación ni de rehabilitación.

Entre las condiciones que vuelven inaccesibles los servicios y establecimientos de salud para las PCD, se encuentran las barreras arquitectónicas y de diseño urbano, de transporte y la ausencia de protocolos para la atención según el tipo de discapacidad.

La institución rectora para la atención de la salud es el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) desde donde todavía no se han hecho esfuerzos suficientes para atender la salud de las PCD, hasta podría afirmarse que se han realizado acciones contrarias a esta función.

Los sistemas de salud locales carecen de la infraestructura mínima, así como de los recursos humanos especializados para la atención de las discapacidades complejas, por lo que las PCD quedan libradas a su suerte, padeciendo toda clase de infortunios, mientras que quienes pueden, viajan a los países vecinos en busca de alguna atención[4].

Otro ejemplo vergonzoso e histórico lo constituye el caso del hospital neuropsiquiátrico, dependiente del MSPBS, lugar en el que se violan sistemática y regularmente los derechos de las personas con discapacidad sicosocial, habiéndose producido violencia sexual contra mujeres, e incluso el homicidio de algunas personas, razón por la cual el Estado

3 Diario Abc Color, Asunción 7 de enero de 2008: "Burocracia impide escuela para niños multiimpedidos", edición digital: www.abc.com.py/articulos.php?pid=384177&fec=2008-01-07

4 Un ejemplo de esta situación puede verse en la nota publicada en el diario Abc Color, Asunción, martes 15 de julio de 2008: "Una niña discapacitada requiere ayuda urgente", edición digital. http://www.abc.com.py/2008-07-15/articulos/432919/una-nina-discapacitada-requiere-ayuda-urgente, consultado el 30 de octubre de 2008.

paraguayo ha sido objeto, por segunda vez, de medidas cautelares por parte de la Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH)[5]. La desidia y falta de interés por cambiar esta situación del Estado, en general, y del Ministerio de Salud, en particular, se evidencia ante el hecho de que hasta ahora no se han investigado adecuadamente las graves violaciones denunciadas y los responsables siguen impunes[6].

Empleo

Sector privado

La institución rectora en este campo es el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), desde donde debería elaborarse la política nacional de empleo. Sin embargo, tal política no existe y mucho menos aún cualquier referencia relacionada con el empleo de las personas con discapacidad.

> "Si consideramos que la tasa de actividad económica de la población refleja la contribución de las personas activas para su propio sustento, así como para la población no activa se deduce que las personas con discapacidad continúan siendo un colectivo mayoritariamente inactivo en el Paraguay dado a que el 81,5% de la población con discapacidad económicamente activa se encuentra inactiva. Esta situación pone de manifiesto que la inserción laboral de las personas con capacidades diferentes, es uno de los aspectos más relegados de las Políticas Públicas del Paraguay" (Frutos de Almada, 2002, 54).

Esto implica que la falta de políticas públicas para el empleo de las personas con discapacidad, perjudica seriamente los derechos de las mismas al excluirlas del mercado de trabajo. Esta violación al derecho al empleo digno resulta todavía más grave si se considera que la Constitución Nacional dispone:

> "[…] El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado" (art. 88).

5 La situación en el hospital neuropsiquiátrico, incluyendo el curso de las medidas cautelares establecidas por la CIDH, es analizada en el artículo sobre derecho a la salud, del capítulo sobre derechos económicos, sociales y culturales.

6 Diario Abc Color, Asunción 27 de julio de 20008: "Confirman anomalías en el Hospital Neurosiquiátrico"; Diario Abc Color, Asunción 12 de setiembre de 2008: "Investigar muerte y abusos en Neurosiquiátrico", edición digital: www.abc.com.py/2008-09-12/articulos/450241/delegado-de-cidh-exige-al-estado-investigar-muertes-y-abusos-en-neurosiquiatrico; Diario Abc Color, Asunción domingo 15 de julio de 2008: "Impunidad por los crímenes del Neurosiquiátrico", edición digital: www.abc.com.py/articulos.php?pid=443802&fec=2008-08-22.

Sector público

El marco institucional para este sector se encuentra regido por la Secretaría de la Función Pública, en tanto el marco normativo constituye Ley 1626/00, que establece:

> "la discapacidad física no será impedimento para el ingreso a la función pública" (art. 23).

Aun cuando la norma se refiere a la discapacidad física, debe interpretarse para todas las formas de discapacidad, complementariamente con la Ley 2479/04 que establece la obligación de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas. Esta originalmente disponía un cupo de dos por ciento sobre el total de funcionarios administrativos, pero recientemente fue modificada y establece un cupo del cinco por ciento sobre el total de funcionarios públicos.

En esta situación, el sector público se presenta como el más favorable para la inclusión laboral de las personas con discapacidad, por lo que urge la elaboración de una política así como la reglamentación de las leyes citadas.

Recomendaciones

- Crear un organismo mixto y los mecanismos independientes para la aplicación de la CDPD, previstos en el art. 33 de la misma.
- Elaborar en forma participativa y aprobar la política nacional para la atención de los derechos de las personas con discapacidad, con responsabilidades institucionales específicas y recursos presupuestarios definidos.
- Asegurar la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas, a fin de responder con acciones específicas a la discriminación y violencia de género en interacción con la discapacidad.
- Afirmar la presencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes, particularmente de quienes viven con discapacidades, para brindar respuestas sostenidas, relevantes y pertinentes a su condición.
- Crear la Secretaría Nacional de la Discapacidad, con rango ministerial, a fin de coordinar e implementar la ejecución de la política nacional en materia de derechos de las personas con discapacidad.

Bibliografía

Frutos de Almada, Carmen. (2002). *Discapacidad en el Paraguay*. Disponible en: http://grupobid.org/sds/doc/soc-DiscapacidadenelParaguayPart1-s.pdf

Ramiro Collar, Pilar (2002). *Género y discapacidad*. Disponible en: http://www.eraberri.org/archivos/Ponencias-PilarRamiro.pdf

ENCIERROS, MUERTES, TRATOS INHUMANOS, CRUELES Y DEGRADANTES…

Medidas cautelares para proteger la vida y los derechos humanos en el Hospital Neuropsiquiátrico

Equipo académico
Informe Derechos Humanos 2008
Coordinadora de derechos humanos del Paraguay (Codehupy)

Ante los compromisos asumidos en 2003 por el gobierno, la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH) levantó las medidas cautelares otorgadas a favor de las personas internadas en el Hospital Neuropsiquiátrico… ante el incumplimiento de esos compromisos y el agravamiento de las irregularidades y la exposición de las personas a abandonos y riesgos permanentes de muerte, la CIDH volvió a otorgar medidas cautelares en 2008.

NTRODUCCIÓN

La Coordinadora de derechos humanos del Paraguay (Codehupy) venía advirtiendo, en los Informes de Derechos Humanos de 2004, 2006 y 2007, el grave estado de vulneración y las violaciones de derechos humanos de las personas internadas en el Hospital Neuropsiquiátrico de Paraguay.

El 2008 no fue diferente: se registraron una serie de abusos y hasta muertes de pacientes, las denuncias de organizaciones no gubernamentales y de la prensa motivaron a la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH) a dictar nuevamente medidas cautelares en favor de las personas allí internadas, ante el evidente incumplimiento de los acuerdos celebrados en el 2004 y la agravante situación de condiciones de vida y salud de las personas con discapacidades psicosociales[1].

El Comité de Derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) también expresó su preocupación sobre la situación de las personas bajo tratamiento neuropsiquiátrico, y recomendó al Estado Paraguayo que

> "acelere los avances en la implementación del Acta de compromiso firmada en 2004, y especialmente garantiza[r] el acceso a recursos de revisión judicial en caso de internamiento […] y que adopte una Ley de salud mental, plenamente compatible con el Pacto [internacional de derechos económicos, sociales y culturales], en un corto avenir" (Comité DESC, 2007, párr. 33).

En el presente artículo, haremos una breve reseña de los hechos que han motivado las medidas del 2003 establecidas por la CIDH y

1 El modo de referirse a las condiciones de las personas internadas en un Hospital Neuropsiquiátrico o que requieren asistencia y atención psiquiátrica varía conforme al abordaje que se plantee. Creemos que la cuestión del lenguaje no es menor al momento de asignar una denominación para una condición, por lo que partimos del hecho de que se trata de seres humanos y queremos afirmarlo al usar la expresión "personas". Las expresiones que refieren a "personas con trastornos mentales" nos resultan con extremado foco en que la causa de las dificultades todavía se encuentra instalada en el individuo y desconoce la incidencia de las interacciones sociales y los modos de relacionamiento culturalmente construidos. En tanto, la discapacidad mental muchas veces ha sido utilizada para referirse a las dificultades de orden intelectual. En el Tesauro de la Organización Internacional del Trabajo se describe como "persona con discapacidad psicosocial" a quien presenta "serias dificultades de integración en el ambiente familiar, social o profesional, con riesgos de convertirse en un marginado o de desarrollar una conducta social inaceptable [por el conjunto social]" (disponible en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ILO-Thesaurus/spanish/tr519.htm). Sin embargo, la referencia a "personas con discapacidad psicosocial" estaría teniendo también en consideración tanto la dificultad de la persona para construir su subjetividad y para interactuar con otras como la dificultad del entramado social para interactuar con ella y posibilitar su inclusión, por lo que estaría incorporando una noción dinámica de las pautas sociales de convivencia, por lo cual su internación o reclusión son solo algunas medidas que pueden ser propuestas.

los compromisos que asumió el Estado en aquella oportunidad. Compromisos que efectivamente incumplió, lo que propició la sucesión de hechos violentos y violaciones a derechos humanos, dictándose nuevamente medidas cautelares en 2008.

SITUACIÓN DEL HOSPITAL NEUROPSIQUIÁTRICO: MEDIDAS CAUTELARES 2003

El 17 de diciembre de 2003 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los y las pacientes del Hospital Neuropsiquiátrico[2]. El escrito de solicitud de las mismas describía la situación en la que permanecían detenidos los adolescentes Jorge y Julio durante más de ocho años (en 2003, hoy serían más de doce años), y las condiciones infrahumanas en las que se encontraban: desnudos, sin posibilidad de acceder a baños, completamente sucios y en celdas de aislamiento de aproximadamente dos por dos metros. Las condiciones de las otras 458 personas internas eran similares.

La descripción general del hospital en el escrito de solicitud de medidas cautelares señala que el mismo estaba lleno de aguas sucias, vidrios rotos y excremento abundante.

> "Los detenidos orinan y defecan en los patios públicos, mientras los otros se arrodillan para beber de los charcos en los mismos patios".

No había toallas, papel higiénico ni jabón en las duchas y zonas de aseo, lo que impedía la existencia de condiciones higiénicas básicas. Las habitaciones son apretadas, sucias e inhumanas, los colchones están rotos, no existen camas suficientes para el número de personas internas, circunstancia que obliga a muchos pacientes a dormir en el piso en cobijas sucias. Los investigadores y las investigadoras confirmaron los reportes publicados en periódicos que afirmaban que varias mujeres detenidas en celdas bajo llave, separadas de los pacientes de género masculino, han resultado embarazadas y que existían niños detenidos

2 Los hechos que fundaron la petición fueron recogidos durante dos misiones de investigación al Hospital Neuropsiquiátrico, dirigidas conjuntamente por *Mental disability rights international* (MDRI) y el Centro por la justicia y el derecho internacional (Cejil, por sus siglas en inglés), peticionarios de las medidas y quienes han brindado la información para la elaboración del presente artículo. Igualmente prestaron valiosa información Julio Torales, Rodrigo Ramalho y Andrés Arce, médicos de la Cátedra y Servicio de Psiquiatría de la Facultad de Ciencias Médicas, Universidad Nacional de Asunción.

en pabellones con adultos[3].

Ante estas circunstancias, la CIDH solicitó al Estado paraguayo la adopción de medidas para proteger la vida y la integridad física, mental y moral de Jorge, Julio y de los 458 pacientes internados en el Hospital Neuropsiquiátrico de Paraguay, incluyendo la elaboración de un diagnóstico médico de su situación, con especial atención a la situación de las mujeres de todas las edades y de niños y adolescentes. Solicitó asimismo restringir el uso de celdas de aislamiento a las situaciones bajo las condiciones establecidas en los parámetros internacionales sobre la materia. En respuesta, el Estado paraguayo informó el 31 de diciembre de 2003 que el entonces presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, y el ministro de Salud Pública y Bienestar Social, Julio César Velásquez, visitaron el hospital para enterarse de la situación. Tras la visita se procedió a intervenirlo, reemplazar a su director e iniciar un proceso de auditoría (CIDH, 2003, capítulo III, C-1, párr. 63).

COMPROMISOS DEL ESTADO PARAGUAYO: INCUMPLIMIENTO

Ante las medidas cautelares, el Estado paraguayo se comprometió a cumplir con todas las recomendaciones de la CIDH, efectivizándolas mediante el aumento del presupuesto destinado al Hospital Neuropsiquiátrico, impulsando un plan de reforma de salud del hospital y del sistema de atención a la salud mental, que incluía entre otras cosas remodelaciones, eliminar la sobrepoblación, adecuación profesional, la creación de unidades de salud mental en los diecisiete departamentos del país, y la redacción de un anteproyecto de ley de salud mental. Se creó una Comisión técnica multidisciplinaria de fortalecimiento de la reforma del sistema de la salud mental en el marco de la Política Nacional de Salud[4].

Sin embargo, según información disponible en el sitio de Internet del Hospital Neuropsiquiátrico[5], el mismo alberga a cerca de 400

3 Escrito de solicitud de medidas cautelares de parte del Mdri y Cejil, de conformidad con el artículo 25 del reglamento de la CIDH.

4 Comunicado de Prensa de la CIDH, Washington 8 de noviembre de 2006. Diario Abc Color, Asunción 23 de mayo y 15 de junio de 2008; Diario La Nación, Asunción 10 de mayo de 2008; y Portal Terra/Sociedad/Paraguay-Salud, 11 de mayo de 2008.

5 http://www.mspbs.gov.py/dependencias.php

pacientes, teniendo capacidad para 326, lo que nos confirma que las condiciones de hacinamiento persisten. Por otra parte, dispone de 442 funcionarios y funcionarias, de entre quienes solo 2 son neurólogos y 39 psiquiatras, teniendo casi 50 personas en el área de administración y más de 90 en apoyo y servicio. A pesar de que existe en promedio más de un funcionario por cada persona interna, una de las quejas permanentes es la falta de personal, por lo tanto, desconocemos si esta cantidad de personas efectivamente trabaja en el citado hospital y si se trata de personas capacitadas para abordar este tipo de discapacidad, además de existir denuncias en contra de algunas de ellas por abuso sexual.

Las pocas medidas adoptadas por el Estado de Paraguay hasta la fecha no responden de manera adecuada al mejoramiento de las situaciones de vida y salud de las personas internadas, es más, el hospital se ha convertido en un lugar peligroso, que ha costado la vida de pacientes, lesiones físicas graves de varios de ellos, abusos sexuales principalmente contra mujeres, negligencias médicas, etc.

SITUACIÓN DEL HOSPITAL NEUROPSIQUIÁTRICO: MEDIDAS CAUTELARES 2008

Entre julio y diciembre de 2007 se registraron una serie de abusos dentro del hospital. Una mujer denunció haber sido violada por un enfermero y la directora del hospital, Nora Gómez, demoró tres meses en presentar la denuncia[6]. Varias mujeres internadas en la Sala I denunciaron haber sido acosadas sexualmente por uno de los enfermeros que trabajan en el turno nocturno.

En diciembre de 2007, un interno castró a otro y dos personas internadas fueron encontradas muertas. Una de ellas, MA, mujer, de aproximadamente 67 años de edad, fue encontrada en el predio del hospital, después de aproximadamente una semana de haber desparecido de su sala. FO, hombre de 52 años con discapacidad motriz (en silla de ruedas), fue encontrado muerto y con signos de haber sido arrastrado, ya en la chacra del hospital, después de cinco días de haber desaparecido de su sala.

Durante el 2008 se han registrado más hechos terribles como los mencionados:

6 Para mayor información sobre el caso recomendamos la lectura del artículo sobre las mujeres en el capítulo de Derecho a la igualdad y no discriminación de este informe.

- Una paciente golpeó casi hasta la muerte a una anciana, las autoridades del hospital no tomaron medida alguna, lo que propició que la misma interna protagonizara otro incidente, golpeando a otra mujer internada, provocándole fuertes convulsiones y traumatismo de cráneo.
- En junio, dos personas más murieron. Una joven de 18 años, que ingresó con un cuadro de depresión pos parto y falleció supuestamente de un paro cardiaco después de cinco días de internación[7]. Una mujer anciana cayó y sufrió una fractura, de quien se indica que murió por falta de una debida atención médica.
- También se han registrado otros casos de abusos sexuales y falta de cuidado a pacientes.

Ante esta situación, el 30 de julio de 2008 la CIDH otorgó nuevamente medidas cautelares a favor de las personas internadas en el Hospital Neuropsiquiátrico, la medida fue solicitada por el Centro por la justicia y el derecho internacional (Cejil, por sus siglas en inglés) y *Mental disability rights international* (Mdri), organizaciones que vienen dando seguimiento a la situación del hospital desde hace años. La Comisión solicitó al gobierno de Paraguay que adopte todas las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad personal de los y las pacientes del Hospital Neuropsiquiátrico, en especial para prevenir la ocurrencia de nuevos actos de violencia física y sexual al interior del hospital, y requirió que informe sobre las medidas adoptadas para investigar los presuntos abusos sexuales y hechos de violencia que habrían resultado en la muerte de varias personas, con el fin de prevenir la repetición de tales hechos[8].

7 Diario Abc Color, Asunción 18 de junio de 2008, disponible en http://www.abc.com.py/2008-06-18/articulos/425025/ayer-fallecio-una-joven-en-el-neurosiquiatrico

8 Comunicado de prensa de Cejil, 30 de julio de 2008.

Conclusión

El Estado paraguayo no ha demostrado hasta ahora voluntad política, traducida en recursos presupuestarios y políticas públicas, para mejorar la situación en la que se encuentran las personas con discapacidad psicosocial que acuden al Hospital Neuropsiquiátrico. Todo lo contrario, ha propiciado y favorece un espacio de inseguridad en donde se cometen graves violaciones de derechos humanos.

Las mujeres se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad, lo que puede observarse en mayores índices de abusos sexuales, asesinatos, lesiones físicas y negligencias médicas. Resulta de extrema gravedad la invisibilidad de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en el hospital conviviendo con personas adultas y varios hechos delatan que no se estarían considerando adecuadamente condiciones de discapacidades múltiples.

Se desconoce la prevalencia entre las personas internas del VIH, de las infecciones de transmisión sexual (ITS) y de otras enfermedades. El sistema de salud mental en Paraguay no cuenta con elementos básicos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, y no ha implementado medidas para garantizar un tratamiento acorde a la dignidad humana.

Recomendaciones

- Investigar los hechos denunciados, como abusos sexuales, asesinatos, negligencias médicas, etc., y sancionar, en un plazo razonable, a las personas responsables.
- Garantizar un tratamiento apropiado a las personas con discapacidades psicosociales, protegiendo la vida e integridad física y mental de las personas internadas.
- Llevar adelante y en la brevedad posible el Plan de reforma a la salud mental, descentralizando la atención y garantizando el presupuesto necesario para su implementación efectiva.
- Censar adecuadamente a la población que se encuentra en el Hospital Neuropsiquiátrico, desagregando por estado (residencia, internación, trabajador/a, hijos e hijas de ellos, etc.), sexo, edad, discapacidad y lugar de origen y residencia habitual, a fin de organizar un programa de asistencia y atención integral que tenga en consideración estas condiciones y que incorpore la perspectiva de género como eje transversal en el diseño e implementación de las acciones.
- Legislar en materia de salud mental, acorde con los estándares internacionales sobre la materia.
- Cumplir con las recomendaciones de la CIDH, informando de manera periódica los avances sobre las medidas adoptadas.

Bibliografía

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Comité DESC (2007) *Observaciones finales al tercer informe de Paraguay*. 22 de noviembre de 2007. Catalogado como E/C.12/PRY/CO/3.

Comisión interamericana de derechos humanos – CIDH (2003) **Informe anual 2003**. Washington: CIDH. Disponible en línea en: www.cidh.org

NI LA DISCRIMINACIÓN SE VE

Silenciamiento y estigmatización de las personas que viven con VIH y sida

Mirta Ruiz Díaz
Fundación Vencer

A casi veinticinco años del reconocimiento de la epidemia en nuestro país, seguimos viendo cotidianamente cómo las personas que viven con VIH y sida (PVVS) sufren las consecuencias del estigma y la discriminación a causa de la desinformación y el miedo. El impacto que provocan la discriminación y la estigmatización en los sentimientos de las personas afectadas, sometidas a reacciones contrarias de hostilidad y rechazo, favorece la soledad, la invisibilidad y el aislamiento social.

INTRODUCCIÓN

> "El ejercicio de los derechos humanos constituye un elemento esencial en la respuesta global al VIH y sida. El amparo y la promoción de los derechos humanos reducen la vulnerabilidad a la epidemia. Previniendo también el estigma y la discriminación consecuente contra las personas que viven o están en riesgo frente al VIH y sida" (Ungass, 2001).

Una de las características del año ha sido el fortalecimiento de procedimientos para sistematizar y dar seguimiento a denuncias de discriminación que afecta a niñas, niños, adolescentes, adultos y adultas que viven y conviven con VIH y sida. En las instancias gubernamentales se empezaron a implementar programas de acción para enfrentar esta discriminación por medio de políticas públicas y procedimientos más claros a fin de denunciarla, todos ellos favorecidos por la acción de la sociedad civil.

Durante el 2008, se realizó por segunda vez un Encuentro nacional y el primer foro sobre derechos humanos, en que participaron personas que viven con VIH y sida (PVVS) de todas las regiones sanitarias del país. En ellos se identificó la discriminación como uno de los principales factores que atentan contra la calidad de una vida digna.

La ausencia de legislación que prohíba la discriminación y tipifique sanciones para quien discrimina y la continuidad de leyes claramente discriminatorias, como la Ley 102/91 –que establece normas sobre control y prevención del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida), o ley del sida–, contribuyen a la mala comprensión respecto del virus y de la epidemia, así como a la formación de estigmas hacia las PVVS en el país.

Se continuaron recibiendo denuncias relacionadas con maltratos y negación de la provisión del servicio de salud en hospitales públicos por la condición de vivir con VIH y sida. En un centro penitenciario se constató el aislamiento y abandono de una persona por vivir con VIH. Durante 2008, continuaron recibiéndose denuncias en la Fundación Vencer por el intento de despedir a trabajadores y trabajadoras sobre la base del hecho de vivir con VIH.

Si bien la discriminación y las dificultades en la provisión de servicios afectan a una importante parte de la población, específicamente en el campo de la salud y el acceso al trabajo, la pobreza es un condicionante que dificulta el reconocimiento de los derechos humanos de las personas que viven con VIH y sida.

MARCO LEGAL

En la Constitución Nacional se enuncia sobre el derecho a la salud:

> "El Estado protegerá y promoverá la salud como Derecho Fundamental de la persona y en interés de la comunidad" (art. 68).

En cuanto a legislación específica, la Ley 102/91, o ley del sida, que en sus inicios sirvió para atender la problemática del VIH, actualmente está siendo revisada por organizaciones de la sociedad civil para su modificación, a fin de garantizar los derechos humanos de las personas que viven con el VIH y de personas que son objeto de discriminación por pertenecer a alguno de los que la ley considera "grupos de riesgo".

La legislación nacional reconoce la competencia de normas y compromisos internacionales en relación directa con los postulados constitucionales. Así, por ejemplo, la Convención sobre los derechos del niño y la niña (CDN), ratificada por Paraguay en 1990 (Ley 57/90), establece que:

> "Los Estados Partes reconocen el derecho del niño y la niña al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios" (art. 24, inc. 1).

En lo que respecta a la situación de las mujeres, el derecho de acceso a los servicios de salud en igualdad de condiciones con el hombre, así como el de no discriminación en los servicios de atención médica están reconocidos y garantizados por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, art. 12), así como por el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc, arts. 3 y 12).

En virtud de las obligaciones de este Pacto, el Comité de la Cedaw ha formulado recomendaciones a los Estados Partes para la adopción de medidas tendientes a evitar la discriminación de la mujer en las políticas de atención y lucha contra el sida, así como para brindar atención especial a los derechos y a las necesidades de las mujeres y los niños y las niñas, reconociendo los factores que, debido a la posición de subordinación de las mujeres en la mayoría de las sociedades, las hacen más vulnerables a la transmisión del sida (Recomendación general 15[1]).

Por otra parte, la Declaración de compromiso de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la lucha contra el VIH/sida (Ungass),

1 Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm

en 2001, ha convenido en incentivar el respeto a los derechos humanos en el desarrollo y la aplicación de políticas y programas que cubran todos los aspectos del VIH y el sida.

A nivel regional, en el marco de la Reunión de altas autoridades de derechos humanos del Mercosur, Paraguay manifestó su compromiso de trabajar contra toda forma de discriminación. Entre los principios básicos se enumera:

> "... la no discriminación por cuestiones de género, generación, etnicidad, orientación sexual o nivel socioeconómico, el enfoque de derechos aplicado a todos los programas y la equidad priorizando los grupos más vulnerables y necesitados."[2]

POLÍTICAS Y PLANES NACIONALES

En el 2000, el gobierno paraguayo se sumó a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que incluye entre sus metas la reducción del VIH y el sida y de las infecciones de transmisión sexual (ITS).

La Política Nacional de Salud para el periodo 2005/2008 planteaba desarrollar programas nacionales priorizados (objetivo A.5.3), entre los cuales se encuentra el Programa de promoción, prevención y atención a grupos humanos priorizados como adolescentes, poblaciones migrantes, indígenas y de asentamientos campesinos y periurbanos, con enfoque de derechos e incluyendo la prevención y el control de ITS, VIH y sida. Sin embargo, el legado del periodo de gobierno de Nicanor Duarte Frutos en torno a la salud en general marcó un alto índice de desabastecimiento, precariedad en la atención y amplias dificultades logísticas que llevaron al Programa de naciones unidas para el desarrollo (PNUD, por sus siglas en inglés) a firmar una adenda al Plan Anual de Trabajo 2008 para realizar el seguimiento del plan de contigencia establecido por el nuevo gobierno, diagnosticar un sistema logístico de medicamentos e insumos, lograr una mayor eficiencia en la gestión organizacional y controlar el parque automotor[3]. De esta manera se culmina el año con una respuesta concreta a los principales problemas de

2 XIII Reunión de altas autoridades de derechos humanos del Mercosur. Porto Alegre, 29 de setiembre de 2008.

3 Diario Abc Color. Asunción, 10 de septiembre de 2008, pág. 41: "PNUD cooperará con salud en plan de acciones inmediatas".

salud de toda la población, especialmente la que depende únicamente del sistema público, y que se agudiza en enfermedades críticas o estigmatizadas como el VIH y sida.

Políticas de salud sexual y reproductiva

Este año finalizó el periodo del Plan nacional de salud sexual y reproductiva 2003/2008 (PNSSR). El enfoque de derechos sexuales y reproductivos contemplados en este Plan se refiere a los derechos del individuo relacionados al libre ejercicio de la sexualidad y la reproducción, a la igualdad y la no discriminación, a la participación efectiva, a la confidencialidad, al respeto y a la privacidad, a la información y educación adecuada, al acceso y a la libre elección de los servicios de salud sexual y reproductiva. La evaluación realizada en julio de 2008 estableció la importancia de fortalecer los temas que hacen al VIH, disminuir el estigma y la discriminacion en los servicios de salud y educación y asegurar el enfoque de género en ellos.

Programa nacional de control de sida e infecciones de transmisión sexual (Pronasida)

El Estado paraguayo tiene la obligación de respetar, proteger y velar por el cumplimiento de los derechos humanos. Con relación a la discriminación:

- la obligación de respetar requiere de Estados que no discriminen directa o indirectamente en cuestiones legales, políticas o prácticas;
- la obligación de proteger exige de los Estados la toma de medidas que eviten la discriminación por parte de instituciones y organizaciones; y
- la obligación de hacer cumplir requiere que sean adoptadas medidas legislativas, presupuestarias, judiciales, promocionales y otras, que aseguren que se están desarrollando estrategias, políticas y programas nacionales para enfrentar la discriminación y para asegurar que quienes la sufren sean adecuadamente indemnizados.

En un proceso que puede considerarse de afianzamiento de una buena relación de trabajo con distintas instancias, el Pronasida, dependiente del Ministerio de salud pública y bienestar social (MSPBS), consolidó durante el 2008 la construcción de un plan operativo que reflejaba la totalidad de las principales preocupaciones de la sociedad civil dirigidas a combatir el estigma y la discriminación con relación al VIH por ausencia o debilidad de un enfoque de derechos humanos, así como a incluir el enfoque de género y generacional en las políticas públicas y en su aplicación. En su análisis respecto a los motivos que fomentan la discriminación y el estigma de las PVVS, se señala que:

> "Existe una concepción de la sexualidad desde una perspectiva sexista, moralista y dogmática en la sociedad con fuerte influencia en los niveles de decisión; ausencia de enfoque de derechos humanos en la formación académica de los profesionales en todos los ámbitos y en particular de la salud; débil incorporación del enfoque de derechos en el modelo de gestión y atención; derechos sexuales y reproductivos no son percibidos como derechos humanos; marco legal inadecuado; débil incidencia de la sociedad civil en políticas públicas" (Plan operativo anual 2008, Pronasida).

Durante el año 2008, Pronasida firmó un Convenio de cooperación con la Fundación Vencer en el marco de la observancia de la implementación y el desarrollo de estas políticas públicas.

Según los informes oficiales del Pronasida, con base en notificaciones de PVVS:

> "En 22 años desde 1985 hasta diciembre del 2007 se han notificado 1.940 casos de sida, 3.899 infectados con VIH sin enfermedad indicadora de sida, 54 desconocidos, los que suman 5.893 personas viviendo con VIH/sida (PVVS). Los fallecidos notificados son 918. Desde el 2005 al 2007, el promedio de crecimiento de la epidemia es de 15%, con 675 nuevos diagnósticos en el 2007. Esto puede deberse al proceso de mayor expansión del Programa en los distintos servicios de salud con la realización de la prueba de VIH y la implementación del Programa para la Prevención de la transmisión materno infantil (PTMI) del VIH con un mayor alcance a la población" (Pronasida, 2008, 2).

En el 2008 se han registrado 22 fallecidos, según los registros del Instituto de Medicina Tropical, centro de referencia para enfermedades infecciosas.

El aumento de nuevos casos de PVVS registrados durante el 2007 fue de 30% con respecto al 2005 (675 nuevos diagnósticos, con un promedio de 56 por mes). Esto puede deberse al aumento del ofrecimiento y la realización de la prueba a una mayor cantidad de perso-

nas, principalmente a través de la implementación del Programa para la prevención de la transmisión maternoinfantil del VIH. Este Programa se desarrolla en establecimientos de salud de Asunción y Central, así como en hospitales maternoinfantiles de las regiones sanitarias, e incorpora el ofrecimiento obligatorio del test rápido para VIH a gestantes, realizado con el consentimiento de estas en forma totalmente gratuita y voluntaria. La estrategia es realizarlo en el lugar donde la mujer consulta, en el momento, con el test rápido para VIH.

Hasta el 2007, se diagnosticaban dos mujeres con VIH por cada tres hombres con infección (relación de 1,4 hombres por cada mujer). Durante el primer trimestre del 2008, esta relación es de 1,3. La transmisión sexual representa la vía más frecuente de adquisición del VIH (76%). Aun cuando la mayor parte de los registros provengan de las regiones de Asunción y el departamento Central (78%) y de la frontera este (5%), todas las zonas del país registran PVVS.

En los últimos tres años se ha visualizado un crecimiento de PVVS en el grupo etario de 15 a 24 años, siendo el mayor crecimiento en mujeres (24,5% del total de mujeres), seguido por el grupo etario de 25 a 29 años. Esta situación es motivo de una especial intervención, enfocando en acciones como el diseño de políticas públicas en educación sexual en el ámbito escolar, para lo cual a fines de 2008 se prevé consensuar un marco rector pedagógico. En las modalidades de educación no formal están programadas sesiones de trabajo con la metodología de "recorrido participativo"[4], con las cuales se busca llegar a seis mil jóvenes de áreas periurbanas de Asunción y Central.

El grupo de mayor número de casos continúa siendo el de 30 a 34 años, donde se notan la heterosexualización, la feminización y la afectación de población cada vez más joven. En relación a los casos de sida, las niñas y los niños representan el 5% del total. Este nuevo patrón de transmisión del VIH/sida muestra la incidencia de género en esta problemática. Como se indicaba anteriormente, la posición de desigualdad que afecta a las mujeres en la sociedad las vuelve más vulnerables ante el riesgo de transmisión del VIH/sida, dado que, en el plano del ejercicio de la sexualidad, la todavía vigente doble moral sexual condiciona la libertad de la mujer para negociar relaciones más simétricas con sus parejas masculinas.

4 La metodología de recorrido participativo es una propuesta de trabajo en sesiones destinadas a identificar mecanismos de protección ante el VIH y las ITS, desarrollada en Alemania y adaptada y difundida en diferentes países.

DISTINTAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN (CASOS)

El estigma y la discriminación, así como su relación con los derechos humanos han sido identificados como temas fundamentales para abordar exitosamente la problemática del VIH como eje transversal de la salud, la educación, la cuestión de la pobreza, el trabajo y las diferencias de género. El estigma por VIH tiene sus orígenes en la estructura de la sociedad en su conjunto y en las normas y los valores que rigen gran parte de nuestra vida cotidiana, haciendo que algunas personas se sientan inferiores y otras superiores.

A pesar del aspecto puramente biológico o clínico, el VIH y el sida han tenido un fuerte componente social y humano. A casi veinticinco años del reconocimiento de la epidemia en nuestro país, seguimos viendo cotidianamente cómo las PVVS sufren las consecuencias del estigma y la discriminación a causa de la desinformación y el miedo. Vemos el impacto que provocan la discriminación y la estigmatización en los sentimientos de las personas afectadas, siendo sometidas a reacciones contrarias, de hostilidad y de rechazo, favoreciéndose la soledad, la invisibilidad y el aislamiento social.

En el 2008, en la Fundación Vencer se recibieron sesenta denuncias relacionadas con discriminación hacia las personas viviendo con VIH y sida, algunas en el lugar de trabajo, otras en los servicios de salud y educación, otras más bajo la tutela del Estado en centros de privación de libertad y, finalmente, en entornos familiares.

Las denuncias que compartimos constituyen ejemplos de algunas de las formas de discriminación por la negación en la prestación de algún servicio de salud por vivir con VIH, o por el hecho de haber desarrollado sida, empleadores y empleadoras que amenazan con despedir a trabajadores y trabajadoras por el hecho de vivir con VIH y no por insatisfacción con su trabajo, y otros casos.

Negación del derecho a la salud

> "El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad" (art. 68, Constitución Nacional).

"La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza" (art. 6, Constitución Nacional).

Caso de NM (31 años de edad)

NM es una mujer soltera y pobre que dio a luz a su último hijo en el hospital regional de Encarnación, en 2006. Decidió no tener más hijos y someterse a una ligadura de trompas. Su posparto tuvo características traumáticas por algunos efectos secundarios después de la esterilización quirúrgica. La atención que recibió fue prácticamente inexistente. El trato del personal de salud fue de indiferencia y hasta con muestras de temor a tratarla, dado que vive con VIH.

A pesar de necesitar una segunda intervención quirúrgica, no cuenta con los recursos económicos suficientes para afrontarla ni de alguna ayuda para mantener a sus seis hijos e hijas. Una de sus hijas, de 4 años de edad, vive con VIH; la otra, de 8 años, no quiere asistir a la escuela e insulta a su madre; el mayor de sus hijos, de 13 años, trabaja medio día en una panadería y a la tarde asiste a la escuela. La familia está siendo desalojada de la vivienda, al no contar con los medios necesarios para pagar el alquiler, en tanto que el hijo mayor piensa dejar la escuela, ya que debe trabajar todos los días para poder percibir más dinero (recibe como pago productos panificados para el sostén diario de sus hermanos y entre 10.000 y 15.000 guaraníes semanales en efectivo).

NM realiza diversos trabajos domésticos, lavando ropas y limpiando casas, pero aun así no le alcanzan los ingresos para el sostenimiento familiar. Por controlar a sus hijas e hijos mientras está trabajando, debe retribuir a la vecina limpiándole toda la casa. Hasta ahora, no pudo acceder a un trabajo estable, sobre todo por tener un bebé. Debió recurrir al trabajo sexual, pero por el intenso dolor en sus órganos genitales no puede seguir haciéndolo. NM manifestó: "ni para eso sirvo más".

Se recibieron denuncias similares del Programa de VIH y sida de Encarnación sobre que algunas PVVS están siendo víctimas de maltratos, discriminación y negación de la suficiente información sobre el tratamiento para su adhesión al tratamiento con antirretrovirales (ARV). Las autoridades del centro regional de salud de Encarnación manifiestan que la falta de recursos humanos y financieros no les permite dar la suficiente calidad de atención para todos y todas.

Caso de VR (20 años de edad)

VR es una mujer que vive con VIH. Además, sufre de fragilidad mental, según un informe clínico. Reside en una casa de alquiler en San Lorenzo. Su madre nunca le informó del diagnóstico positivo al VIH por recomendación de una profesional, bajo el argumento de que tiene "problemas de inmadurez mental". Al momento de la denuncia, VR estaba embarazada y siguió su tratamiento prenatal en el hospital maternoinfantil de San Lorenzo (Calle'i), en tanto el tratamiento integral en VIH lo sigue en el Pronasida. Su parto por cesárea estaba previsto para el 15 de julio, pero se adelantó dos días. Ingresó al hospital el 13 de julio a las 11:30, con mucho dolor, acudiendo a la referente del Pronasida en ese hospital, quien a su vez se comunicó con la Fundación Vencer. Fue llevada a la sala de urgencia, pero los médicos de guardia estaban en cirugía y no pudieron atenderla. Fue derivada, entonces, por la encargada del Pronasida a un consultorio externo, donde fue atendida por un obstetra, cuyo diagnóstico señaló 3 cm de dilatación y el cuello borrado al 70%.

Nuevamente fue remitida junto al doctor Pío Palacios, quien no quiso realizar la cirugía por argumentar que los profesionales de blanco "están en riesgo de infección, que tienen hijos, familia y además los guantes con que cuentan son muy finos para dicha operación". El mismo médico escribió en la ficha médica de ingreso como cuello cerrado y pidió que se la derivara a otro hospital.

La responsable del Pronasida, indignada por el procedimiento del médico, se comunicó con la oficina del Programa, a fin de que interviniera ante el director del hospital. Este proceso duró varias horas. Mientras, la joven debió esperar en el pasillo acostada en un banco, poniendo en peligro su propia vida y la de su bebé. Cerca de las 15:00, el director del hospital pidió a los médicos de guardia que realizaran la cirugía. Ya en sala de parto, la joven solicitó una frazada para abrigarse, pero nadie hizo caso a su reclamo.

Según la madre de la joven, nadie le estaba dando información sobre su hija, desde que ingresó al hospital hasta que entró a sala de parto. Debido a la insistencia de la madre, le informaron que su hija estaba recibiendo un medicamento que requiere de varias horas de aplicación y que para las cinco de la tarde este sería retirado. Siendo las 17:00, volvió a preguntar sobre su hija y por la hora de la operación, a lo que la enfermera de guardia respondió que sería realizada más tarde, porque

los medicamentos fueron administrados con atraso y que no se preocupara, que ella estaba bien. Aproximadamente a las 20:00, la madre, preocupada por la situación de su hija, nuevamente llamó a la referente del Pronasida comentando que no había ingresado a cirugía. La referente se comunicó con la oficina del Programa a fin de informarse sobre el caso ante el director del hospital. El director del hospital, sorprendido por la no realización de la cesárea por parte del jefe médico, el doctor Montiel, volvió a exigir que se le operara.

Asimismo, mediante la presión de la Fundación Vencer y del equipo jurídico de Codehupy, ingresó a cirugía después de las 20:00. La madre denunció ante Vencer el maltrato sufrido por parte de los médicos por no operar a su hija a tiempo, como de las enfermeras que trajeron a su hija después del parto y la forma con que la pasaron de la camilla a la cama. Ella les dijo: "mi hija no tiene la culpa de lo que pasa, nadie quiere estar con esta enfermedad y ustedes tienen miedo para tocarle, dejen, yo le voy a cuidar". Según comentarios de pasillo, el bebé está en la incubadora debido a que habría tragado un poco de líquido, pero la médica responsable de pediatría negó esa información, aclarando que fue por haber nacido prematuro.

Actualmente, se ha solicitado un sumario administrativo para el personal de blanco del hospital maternoinfantil de Calle'i, conjuntamente con el equipo jurídico de Codehupy, por la vulneración del derecho a la atención médica digna y con calidad y calidez y a la no discriminación.

Vulneración del derecho a la intimidad

> "La intimidad personal y familiar, así como el respeto a la vida privada son inviolables, en tanto no afecte al orden público establecido en la ley o a los derechos de terceros, estará exenta de la autoridad pública. Se garantiza el derecho a la protección de la intimidad, de la dignidad y de la imagen privada de las personas" (art. 33, Constitución Nacional).

Al principio del año, el grupo Volver a Empezar, que nuclea a PVVS en Encarnación, presentó a la Fundación Vencer la denuncia de que en una tesis fueron publicados nombres de personas que viven con VIH y sida, así como fotos de talleres realizados con varias de ellas. La tesis de referencia fue presentada por una estudiante de psicología, en la Universidad tecnológica de comercialización y desarrollo (UTCD). Ella habría tenido acceso a los diagnósticos positivos de las personas

presumiblemente en connivencia con el personal de salud del hospital regional de Encarnación.

El derecho a la intimidad y confidencialidad de los datos clínicos de las personas fue lesionado al dar a conocer esos datos. Ante esta vulneración, Fundación Vencer y el grupo Volver a Empezar solicitaron a la dirección del hospital regional que se abriera un sumario administrativo, a fin de identificar a los responsables. Hasta el momento de la redacción de este artículo se ha hecho seguimiento en forma personal y por vía telefónica, pero no se ha obtenido respuesta alguna.

Vulneración de los derechos a la vida y a la salud

> "El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Se garantiza su protección, en general desde la concepción. […] Toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y síquica […]" (art. 4, Constitución Nacional).

Caso YT (17 años de edad) y sus hijos, RT (2 años) y TT (9 meses)

La Fundación Vencer recibió una denuncia de la Comisión de apoyo mutuo salud para todos (Camsat), sobre la situación de RT, de 2 años de edad, y su hermanita TT, de 9 meses de vida.

El niño vive con VIH y la niña aún no cuenta con un diagnóstico confirmado[5]. Además, ninguno está inscripto en el Registro Civil, aunque la ley establece que:

> "El niño y el adolescente tienen derecho a la nacionalidad paraguaya en las condiciones establecidas en la Constitución y en la Ley. Tienen igualmente derecho a un nombre." (art. 18, Código de la niñez y adolescencia, Ley 1680/01.)

Asimismo, se constató que se encontraban en estado de abandono y hasta de maltrato físico por parte de su madre, YT, de 17 años de edad, y de su pareja, HQ, de 34 años. Ambos viven con VIH y sida, y en extrema pobreza. El padre sufre, además, de inmadurez mental, según refiere la familia.

La vulneración de los derechos en este caso son varios: el derecho del niño y la niña a la vida y a la salud, así como a la identidad y a la protección de la familia. También la protección de YT.

5 Debido a la presencia de células maternas en la sangre de niños y niñas recién nacidos, los procedimientos actuales de detección del VIH no permiten distinguir cuándo estas corresponden a la madre o al niño o la niña, hasta los 18 meses de edad aproximadamente.

Desde Fundación Vencer se realizaron comunicaciones con las autoridades responsables, como la Consejería municipal por los derechos de la niñez y la adolescencia (Codeni) de la Municipalidad de Asunción, para tramitar luego una orden judicial ante el Juzgado de la niñez y la adolescencia, del cuarto turno, a fin de trasladar al niño y a la niña a un hogar de forma transitoria, donde está previsto que reciban atención primaria en forma urgente y alimentación adecuada, en tanto que sus padres puedan ser atendidos y asistidos en forma integral.

La consejera de la Codeni de la Municipalidad de Asunción informó que la responsable del hogar Juan Pablo II, que acoge a niños y niñas con VIH, solicita por protocolo primeramente todos los informes psicosociales, incluida la visita a la casa, a fin de decidir la admisión de niñas y niños ante una junta.

La Fundación Vencer solicitó al Pronasida que mediara ante el hogar e informara que si se realizaba la visita domiciliaria, se debía guardar confidencialidad ante los familiares, ya que no estaba enterada de sobre cómo se estaba tratando el caso. Debido a que el protocolo del hogar Juan Pablo II retrasaría la atención, y ante la urgencia de que el niño y la niña debían ya recibir cuidado integral, la Fundación acudió al hogar Esperanza, en donde niños y niñas con VIH son atendidos y desde donde acuden a sus tratamientos en forma periódica en el Pronasida. Basados en el principio del interés superior de la niña y el niño, se optó por el acogimiento con autorización judicial, de albergar a RT y TT en el hogar Esperanza. El Pronasida se encargaría de dar atención psicológica a los padres como parte del tratamiento integral, en articulación con Camsat. En cuanto a la madre adolescente de 17 años de edad, no contamos con una institución gubernamental que pueda acompañar el proceso de inserción familiar. Al momento de la redacción de este artículo, YT y HG están con paradero desconocido, sospechándose que se encuentran fuera del país.

Caso de FS y FN (recién nacidos, gemelos)

La madre de FS y FN es GN, de 24 años de edad, oriunda de Luque. Ella vive con VIH y recibe tratamiento en el Pronasida, que incluye el protocolo de prevención de transmisión del VIH de madre a hijo. A los seis meses de embarazo y con trabajo de parto, llegó al hospital de Capiatá, donde no pudo ser atendida por falta de recursos humanos e incubadora para los bebés, siendo trasladada por personas solidarias hasta el hospital nacional de Itauguá.

Al ingresar, recibió un adecuado servicio por parte del personal de blanco, se le realizó transfusión de sangre y se le hizo el chequeo correspondiente. Tuvo parto por cesárea, naciendo gemelos, que ingresaron a terapia intensiva. Por medio de la Fundación Santa Librada y la Pastoral Social, recibieron apoyo con medicamentos, leche, vitaminas, antibióticos y dinero en efectivo. Después de las elecciones del 20 de abril, le comunicaron que ya no contaban con recursos hasta que la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (Dibén) depositara nuevamente los fondos. Estas instituciones no siempre cuentan con los medicamentos necesarios ni con la leche especial para niñas y niños con bajo peso, así como la vacuna salk (contra la poliomielitis). A raíz de este caso de los gemelos, quienes fallecieron a los dos meses de vida, se ha conformado una alianza estratégica entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para realizar un plan de incidencia ante el Congreso nacional, a fin de incluir en el presupuesto la compra de sucedáneos de la leche maternizada para los recién nacidos prematuros y de bajo peso cuyas madres viven con VIH. Sobre la compra de la vacuna pentavalente salk, la diputada Desirée Massi informó que ya esta incluida en el presupuesto 2009.

Vulneración del derecho a la educación por discriminación en instituciones educativas

> "Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad" (art. 73, Constitución Nacional).

A pesar de que esto expresa la Constitución Nacional, aún niños, niñas y adolescentes con VIH o con padres y madres que viven con VIH siguen siendo sujetos de discriminación para acceder y permanecer en las instituciones educativas de nuestro país.

Caso de AP (11 años)

AP es una niña de 11 años de edad que vive con VIH y está bajo el cuidado de la abuela materna desde su nacimiento. Al inicio de la edad escolar, cinco años atrás, fue rechazada en la escuela de su comunidad, en el barrio R. L. Petit de Asunción, por la directora, quien no quiso inscribirla por vivir con VIH.

A través de denuncias realizadas por la Fundación Vencer en los medios de comunicación, se logró la resolución ministerial de sanción a los representantes de las instituciones educativas que discriminen a niñas y niños con VIH y sida, dando cumplimiento a lo establecido en el Código de la niñez y la adolescencia (Ley 1680/01, arts. 20 y 21).

Debido a esta situación de estigma y discriminación vivida en ese tiempo, la abuela decidió esperar unos años e inscribirla en una escuela privada, pero por sus bajos recursos económicos no pudo acceder a una educación formal. Durante un año asistió al jardín de infantes de la Fundación Marco Aguayo, pero sólo como refuerzo escolar, no pudiendo asistir más por no contar con dinero para los pasajes.

A inicios del 2008, la abuela recurrió a la Secretaría de la niñez y de la adolescencia (SNNA), a través de la coalición Amo la Vida, solicitando ayuda económica para que su nieta pudiera asistir o acceder a una escuela privada, argumentando que necesitaba una ayuda especial, pues todavía no sabía leer ni escribir.

Los responsables de la SNNA entendieron que la niña tenía "retraso mental", cuando que lo cierto es que esta dificultad era producto de no haber sido escolarizada. Seguidamente, la niña ingresó a la escuela especial Máximo Arellano, con la referencia a su supuesto retraso mental, recibiendo servicios de refuerzo, para ingresar al primer nivel e incluirse en el grupo de niños y niñas de su edad*.

La abuela de la niña denunció nuevamente ante el Pronasida que la profesora del primer nivel de esa escuela utilizaba guantes para enseñar a la niña. Ante esta situación, la profesora argumentó que la niña se comía las uñas hasta sangrarse y que utilizaba guantes para su protección frente al VIH, cuando que en realidad las posibilidades de transmisión en una situación tal son nulas.

* **Nota del equipo académico**
El caso de AP y la escuela especial para niños, niñas y adolescentes con VIH demuestra la discriminación hacia niñas, niños y adolescentes con discapacidad y la estigmatización de quienes no acceden al sistema educativo formal en los plazos establecidos para ello, lo que termina segregando a quienes no reúnen las condiciones establecidas como "normales": "El derecho a una educación inclusiva implica la posibilidad de que todos los niños, niñas y adolescentes, independientemente de sus condiciones o diferencias, aprendan juntos": Vernor Muñoz (2005). El derecho a la educación de las personas con discapacidades. Informe del Relator especial sobre el derecho a la educación. Ginebra. A/HRC/4/29.

¿Una escuela especial para niñas, niños y adolescentes con VIH?

> "El niño y el adolescente con discapacidad física, sensorial, intelectual o emocional tienen derecho a recibir cuidados y atención adecuados, inmediatos y continuos, que contemplen estimulación temprana y tratamiento educativo especializado, tendiente a su rehabilitación e integración social y laboral, que les permita valerse por sí mismos y participar de la vida de su comunidad en condiciones de dignidad e igualdad. En ningún caso se permitirá la discriminación o el aislamiento social de los afectados" (art. 22, Código de la niñez y la adolescencia, Ley 1680/01).

En la Fundación Vencer se recibió una comunicación de instituciones afines y de la prensa sobre la realización de un desfile de modelos a beneficio de la Fundación Marco Aguayo, con el objetivo de construir una escuela especial para niños y niñas que viven con VIH y sida. Si se considera que niñas, niños y adolescentes viviendo con VIH y sida o que están afectados al tener un familiar con VIH y sida tienen el mismo derecho a acceder a la educación sin prejuicio alguno y que debemos trabajar por una sociedad informada y sensibilizada ante esta problemática, al construir instituciones especiales para ellos y ellas se refuerza la estigmatización y se promueve la discriminación.

Para hacer frente a estas situaciones de discriminación en el sistema educativo se cuenta con una resolución ministerial de alcance nacional, firmada por la anterior ministra de Educación, Blanca Ovelar, que dispone la sanción a las personas responsables de las instituciones educativas en caso de discriminación. Otras medidas han sido la mediación ante docentes y padres de familia con talleres de información y sensibilización en varias instituciones educativas.

Actualmente, existe una iniciativa estratégica, a través del Equipo gestor de la educación de la sexualidad, los derechos reproductivos y el VIH y sida, integrada por instituciones gubernamentales y organismos no gubernamentales (el Ministerio de Educación y Cultura, Pronasida/MSPBS, agencias de cooperación internacionales y organizaciones de la sociedad civil), por la que se apunta a un marco rector pedagógico y a la transformación de las prácticas educativas en la materia.

Vulneración del derecho al trabajo

> "No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado" (art. 88, Constitución Nacional).

> "El VIH y el sida constituye un problema en el lugar de trabajo […] no solamente porque afecta a los trabajadores [y las trabajadoras], sino porque le incumbe una misión en la lucha general contra la propagación y los efectos de la epidemia" (OIT, 2001).

En el transcurso de este año, la Fundación Vencer ha recibido y acompañado veinte casos de denuncias para solicitar el test de Elisa[6] a las personas tanto para firmar el contrato laboral como para quienes se postulan a un puesto laboral. Esas denuncias involucraban a empresas como heladería París, Aldito comercial, Tigo, publicitaria Nasta y el sanatorio Santa Clara; a entes autárquicos como la Administración Nacional de Electricidad (Ande) y a entidades públicas como el Poder Judicial.

Asimismo, hemos recibido diez casos con relación a la discriminación que sufren las personas empleadas en servicio doméstico, cuyos empleadores y empleadoras les exigen los resultados del diagnóstico del test de Elisa, a fin de continuar en el lugar de trabajo. En general, los pedidos se fundamentaron en sospechas del estado serológico, basadas en rumores de la comunidad o en pedidos de permiso para acudir a consultas médicas.

A raíz de estas constantes situaciones en el lugar de trabajo, desde la Fundación Vencer se realizaron reuniones con representantes del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), presentando esas denuncias y solicitando una estrategia para dar respuesta mediante el control y seguimiento de las empleadoras y los empleadores de empresas públicas y privadas, en las cuales se violan los derechos de las personas en el lugar de trabajo. Teniendo en consideración el Plan estratégico del Pronasida, para la Respuesta nacional a las infecciones de transmisión sexual, VIH y sida 2008/2012, se tuvo una audiencia con el director del Trabajo, Alberto Osorio, del Viceministerio del Trabajo, y Graciela Azcona, entonces directora de la Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora, asegurándose la intervención de oficio de los inspectores y las inspectoras de trabajo, habiendo tenido muy buena recepción de la misma. Respecto a las denuncias de las personas empleadas en servicios domésticos, el represen-

6 El test de Elisa permite identificar en las personas la posible presencia del VIH.

tante del Viceministerio admitió su preocupación por la intervención, por no contar con apoyo jurídico en respaldo de estas intervenciones, que deberán ser realizadas en el ámbito privado en que se desarrolla el trabajo doméstico.

Las personas empleadas en los servicios domésticos sufren diversas violaciones a sus derechos: una de ellas por la condición de mujer y por no haber tenido la oportunidad de desarrollar otras capacidades laborales, otra por vivir con VIH y otra más por la desprotección legal del servicio doméstico en las instancias administrativas del trabajo.

Discriminación por VIH en casos de viajes internacionales, migración y radicación

Las personas son requeridas a que se sometan a estudios de VIH para la realización de viajes e incluso como requisito para retornar a su país de origen. Uno de los requisitos para radicarse en nuestro país establece expresamente:

> "Certificado sanitario, expedido por médicos habilitados y visado por el Ministerio de Salud, haciendo mención a la salud mental y física y sobre no poseer enfermedades infectocontagiosas"[7].

En tanto, la Ley 102/91 indica que:

> "Toda persona que ingrese al país con intención de fijar residencia, tiene obligación de hacer control ante VIH en el laboratorio de la Región Sanitaria competente, y en caso de positividad no podrá radicarse en el país" (Ley 102/91, art. 22).

Algunas PVVS informan que se les ha negado acceso a tratamiento con medicamentos y hasta fueron agredidas debido a su estatus de PVVS y migrantes. Como resultado de esta discriminación, se violan los derechos de las personas que viven con VIH. También resultan vulnerados habitualmente los derechos de sus familias, tan solo por el hecho de saberse o presumirse que tienen VIH y sida. Esta falta a los derechos multiplica el impacto negativo de la epidemia en todos los niveles.

Algunos jóvenes que viven con VIH denunciaron no poder acceder a becas internacionales por su estado serológico y que, para viajar, debe el MSPBS expedirles su libreta de salud, impidiendo el cumplimiento de este requisito su acceso a la beca.

7 Dirección Nacional de Migraciones: Requisitos para la radicación, inciso 7. Volante informativo de distribución masiva.

Conclusión

En el ámbito comunitario, familias y grupos enteros se avergüenzan, encubren su asociación con la epidemia y retiran su participación de respuestas sociales más positivas. A escala de la sociedad como un todo, la discriminación contra las personas que viven con VIH y sida y el abuso contra los derechos humanos refuerzan la creencia equivocada de que resulta aceptable que estas personas sean culpadas y condenadas al aislamiento y al silencio.

Hemos tenido avances significativos en las recomendaciones anteriores relacionadas al VIH y sida, tales como un mayor presupuesto destinado a la respuesta nacional, más recursos humanos de salud informados y sensibilizados, un proceso de descentralización de atención a las PVVS en servicios de Asunción y localidades de los departamentos Central, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y Amambay. Pero vemos que la estigmatización y la discriminación hacia las personas que viven con VIH y sida aún persisten en algunos ámbitos. Mientras que el Estado no garantice el pleno goce de los derechos humanos de las personas con VIH y sida, seguiremos reclamando con voz de alerta que "somos sujetos de derecho".

Recomendaciones

- Aprobación de la Ley contra toda forma de discriminación.
- Derogación de la Ley 102/91 y su modificación por una actualizada en materia de protección de los derechos humanos de todas las personas frente al VIH y el sida.
- Diseño e implementación de una política pública dirigida a niños, niñas y adolescentes que viven con VIH o están afectados por el VIH y sida en sus familias que garantice el pleno goce de todos sus derechos.
- Inversión en la investigación médica sobre el VIH y el sida.

Bibliografía

Pronasida (2008) *Informe nacional sobre los progresos realizados en la aplicación del Ungass*. Asunción. Disponible en: www.data.unaids.org/pub/Report/2008/paraguay_2008_country_progress_report_sp_es.pdf (visitado en octubre de 2008).

OIT (2001) *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/sida y el mundo del trabajo*. Ginebra. Disponible en: www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/pdf/acodesp.pdf (visitado en noviembre de 2008).

Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el VIH y el sida - Ungass (2001). *Declaración de compromiso sobre el VIH y el sida*. Nueva York.

AHORA NUESTROS DERECHOS

Derecho a la no discriminación de lesbianas, gays y transgéneros

Rosa Posa
Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas

Grupo de acción gay-lésbico transgénero (GAG-LT)

Fernando Lugo, ya siendo presidente, aseguró que "respetaría las opciones personales de los ciudadanos paraguayos, que viven con libertad, su emotividad, su sexualidad", y se declaró a favor de la unión civil.

INTRODUCCIÓN

Si se pudiera ver al Paraguay del 2008 con una mirada solo lésbica, solo gay, solo trans (porque una no es solo lesbiana ni solo gay en el mundo, también es estudiante, trabajadora y trabajador… ciudadana y ciudadano, en definitiva) nos daríamos cuenta perfectamente que algo cambió en los debates electorales. Antes las palabras "gay" y "puto" eran solo el insulto para descalificar, este año, aunque no han dejado de usarse de esta manera, el cambio está en otra parte: se convirtió, por fin, en una pregunta obligada para los candidatos durante el proceso electoral y, aunque pudiera considerarse simple, limitada, ahí estuvo. Una pregunta seria, como la economía, como la educación: "¿Está usted de acuerdo con la unión entre personas del mismo sexo?"

Los años de activismo de las organizaciones, los vientos de apertura en la región sacaron a la homosexualidad de los "de los ríspidos terrenos de la psiquiatría y del pecado" (Sardá, 2003) para ponerla a la altura del debate político. Un respiro, un logro.

Fernando Lugo, ya siendo presidente, aseguró que "respetaría las opciones personales de los ciudadanos paraguayos, que viven con libertad, su emotividad, su sexualidad"[1], se declaró a favor de la unión civil.

Lo que sí está claro es que nos encontramos ante un poder ejecutivo más abierto al tema de la diversidad sexual que nunca, prueba de ello fue el compromiso público[2] que tomaron las ministras de salud, de la función pública, de la niñez y la adolescencia, de la mujer y la viceministra de la juventud de incluir el tema, trabajarlo y escuchar las propuestas de la sociedad civil al respecto.

La montaña se está empezando a mover con el convenio que firmará la Secretaría de la Función Pública (SFP), en noviembre de 2008, con la Red contra toda forma de discriminación. El propósito de este acuerdo sería sensibilizar al funcionariado público, cuya labor es servir a las ciudadanas y los ciudadanos. Ahí están los desafíos. Desde la sociedad civil tenemos mucho por hacer, las propuestas se están elaborando y deberemos evaluarlas desde el 2009.

1 Entrevista en el programa "El péndulo", Canal Unicanal. Asunción, setiembre de 2008.

2 El 24 de Julio de 2008, las ministras entonces designadas por el gobierno recientemente electo participaron en el debate público "Pensando un Estado incluyente", que tuvo lugar en el marco de la 4ª muestra de cine Les Bi Gay Trans de Asunción organizada por Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas.

No será fácil remontar el triste legado que nos dejan más de sesenta años del partido colorado con una historia llena de detenidos por homosexualidad (Caso 108 en 1959, Caso Palmieri 1982 y otros), de travestis asesinadas cuyos crímenes no se investigaron, de lesbianas y gays despedidos del trabajo, de adolescentes expulsados de centros educativos por su orientación sexual o identidad de género sin que haya una instancia donde denunciar y una total falta de protección por parte del Estado.

Frente a esto, como dijimos antes, los tiempos cambian; el punto 136 de las conclusiones y recomendaciones del informe de la Comisión de Verdad y Justicia afirma:

> "Respecto a otras identidades sexuales y de género, como los gays, lesbianas, transgéneros, la CVJ no cuenta con registros estadísticos fiables de la incidencia de la represión, aunque se realizó un estudio de dos casos paradigmáticos: el de Bernardo Aranda en 1959 y el de Mario Luis Palmieri en 1982, que muestran cómo el régimen stronista no respetó otras identidades sexuales, en estos casos, los homosexuales" (CVJ, 2008, 43).

Seamos optimistas y pongamos manos a la obra, queda mucho por hacer.

MARCO LEGAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Avances en la región

El marco legal no ha cambiado en los últimos años. En este apartado abordaremos solo las novedades que aparecen fundamentalmente en el marco regional.

La 38ª Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), aprobó por consenso la resolución AG/RES-2435(XXXVIII-O/08) "Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género" presentada por la delegación de Brasil. En esta resolución se manifiesta la preocupación

> "por los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos relacionadas, cometidos contra individuos a causa de su orientación sexual e identidad de género".

En ella se encarga a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) que incluya en su agenda el tema y se solicita al Consejo Permanente que informe a la Asamblea General, sobre el cumplimiento de esta resolución[3].

Esta resolución es un avance histórico en la región ya que reconoce que las personas son víctimas de violencia por su orientación sexual o identidad de género y vincula explícitamente estos conceptos con los derechos humanos.

En la IX Reunión de Altas autoridades de derechos humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados asociados[4], en agosto de 2007, se creó un Sub grupo de diversidad sexual, en el marco del Grupo de trabajo de discriminación. En esa misma reunión se sugirió asumir el compromiso de llevar a las distintas áreas de trabajo nacional los Principios de Yogyakarta[5], relativos a la aplicación del derecho internacional humanitario en relación con la orientación sexual y la identidad de género.

En la XI Reunión de Altas autoridades de derechos humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados asociados, en marzo de 2008, en el Subgrupo de diversidad sexual del Grupo de trabajo de discriminación, el gobierno de Paraguay expresó que no tenía inconvenientes en suscribir la mayoría de los principios de Yogyakarta, salvo el principio 24, "el derecho a formar una familia" porque en la Constitución Nacional hay un capítulo "claro en cuanto a la constitución de la misma"[6].

Acá se nos abre un interesante trabajo, si bien es cierto que la Constitución paraguaya no establece el matrimonio de personas del mismo sexo como unidad familiar, tales disposiciones no deberían impedir el reconocimiento jurídico de la unión entre personas del mismo sexo. En el artículo 49, de la protección a la familia, dice:

> "La familia es el fundamento de la sociedad. Se promoverá y se garantizará su protección integral. Esta 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".

No excluye de forma explícita y sí incluye a la "comunidad que se constituya con cualquiera de sus progenitores." En todo caso, si Para-

3 http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resoluciones-declaraciones.asp

4 Esta información se encuentra en las actas oficiales de la reunión MERCOSUR/RAADDHH/FCCP/ACTA Nº 08/07

5 http://www.yogyakartaprinciples.org/index.php?lang=ES

6 Esta información se encuentra en las actas oficiales de la reunión MERCOSUR/RAADDHH/FCCP/ACTA Nº 03/08

guay adoptara los principios de Yogyakarta, el Mercosur sería el primer bloque de países en el mundo en asumirlo, y no sería necesario un cambio constitucional para ello.

Por otra parte, estos principios guardan concordancia con lo establecido en la Constitución paraguaya respecto a la conformación de la identidad personal. Así, el artículo 25, de la expresión de la personalidad expresa:

> "Toda persona tiene el derecho a la libre expresión de su personalidad, a la creatividad y a la formación de su propia identidad e imagen".

Totalmente acorde con el principio 19 de Yogyakarta sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión:

> "Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, con independencia de su orientación sexual o identidad de género. Esto incluye la expresión de la identidad o la personalidad mediante el lenguaje, la apariencia y el comportamiento, la vestimenta, las características corporales, la elección de nombre o por cualquier otro medio, como también la libertad de buscar, recibir e impartir información e ideas de todo tipo, incluso la concerniente a los derechos humanos, la orientación sexual y la identidad de género, a través de cualquier medio y sin consideración a las fronteras".

Por último, es importante señalar que la aprobación de la Ley contra toda forma de discriminación, en estos momentos en estudio en varias comisiones del Senado, supondría la primera mención explícita a la orientación sexual e identidad de género como motivos para la discriminación e implicaría un avance claro en el reconocimiento de los derechos humanos de lesbianas, gays y trans al establecer un marco legal nacional que incluye una instancia de denuncia.

Si bien la relación entre la no discriminación por orientación sexual y la libertad individual es clara, lo es mucho más cuando nos referimos a la identidad de género. Si toda persona tiene derecho a formar su propia identidad, ningún Estado debe legitimar la discriminación a las personas que tienen una corporalidad, una imagen propia, fuera del binarismo cultural hombre-mujer. Pero estamos lejos de este cumplimiento, así lo demuestran los casos ocurridos en 2008.

CASOS

Derechos a la vida, a la circulación, a la educación, al trabajo… mucho por hacer a pesar de los tímidos cambios en el imaginario

Asesinatos de travestis

Durante el 2008, continuaron las denuncias de abuso de autoridad por parte de la policía contra las travestis trabajadoras del sexo, donde efectivos, tanto de la Policía Nacional (PN) como de la Policía Urbana Especializada (PUE), con excusas varias obligan a las trabajadoras a entregar lo poco recaudado[7].

En el caso especifico de las trabajadoras del sexo ubicadas en el microcentro capitalino, se ven diariamente amedrentadas por efectivos de la Policía Urbana Especializada (PUE). Ellas relatan que los uniformados quedan haciendo guardia frente a sus puestos de trabajo, situación que imposibilita la obtención de clientes, puesto que nadie se atreve a solicitar servicio ante un policía. Muchas de ellas se han visto en la situación de tener que pagar para que dejen de vigilarlas. Estos casos no solo evidencian hechos de abuso de autoridad, sino también de corrupción policial.

Inseguridades constantes en los espacios públicos

Reflejo de la inseguridad constante a la que se ven sometidas se demuestra en los siguientes hechos producidos en las calles, en momentos en que ellas se encontraban trabajando:

- El martes 1 de julio, Lupita, de 17 años de edad, fue asesinada de un balazo disparado en el interior del vehículo de un cliente. Laura, de 19 años de edad, que se encontraba en la zona, se acercó a ver lo que sucedía y fue atacada, pero el balazo no fue mortal. Fue trasladada al Centro de emergencias médicas.

  El hecho se produjo en horas de la madrugada al costado del cementerio de San Lorenzo[8]. Laura, la testigo principal de lo ocurrido señaló que está en condiciones de identificar al agresor, y que el

7 Este tema es analizado con más detalle en el Capítulo II, artículo sobre detenciones ilegales y arbitrarias de este volumen.

8 ABC Digital, edición del 15 de octubre de 2008, disponible en: www.abc.com.py

homicida sería un efectivo de la PN que manejaba un automóvil Volkswagen Gol de color gris, sin chapa.

- De la misma forma el jueves 3 de julio en un confuso episodio, Gaby, de 22 años de edad, fue herida en el abdomen por un proyectil de arma de fuego por unos desconocidos a bordo de una camioneta tipo Montero, de color negro, en plena vía pública sobre Mariscal López e Ingavi, Zona Norte de la ciudad de Fernando de la Mora[9].

Ninguno de los dos acontecimientos, ocurridos con días de diferencia en julio, han sido investigados en profundidad. En el caso de Lupita, en la Jefatura Primera Central de San Lorenzo, institución encargada de la investigación de lo ocurrido, afirman que no existen datos mayores sobre los asesinos.

Estos casos muestran cómo el atentado contra el derecho a la vida sigue siendo el primero para las personas transgénero, quienes al ser expulsadas del sistema educativo, familiar y laboral, son abocadas, sin más opciones, al trabajo sexual con toda la exposición a la violencia que ello implica.

El casamiento en Lambaré

Al no haber reconocimiento legal para el cambio de nombre en los documentos de las personas transgénero, Jesús Alejandro (un hombre trans, es decir un persona nacida con cuerpo de mujer y que adopta una identidad de hombre) presentó documentos "falsos" para casarse con Blanca. Blanca y Jesús fueron víctimas de varias violaciones a sus derechos humanos en el intento. El cura párroco de la iglesia Virgen del Rosario en Lambaré, Ángel Arévalo, avisó al fiscal de la jurisdicción, José Planás, quien solicitó la intervención de la policía y de un médico forense[10.] Jesús Alejandro fue atropellado en su derecho a la intimidad al ser revisado, además Jesús y Blanca fueron llevados a un centro de reclusión policial de mujeres a pesar de que Jesús insistió en su identidad masculina.

Si bien se les acusó de falsificar documentos (presentar un documento falsificado o usar uno auténtico, obtenido con declaraciones falsas al tiempo de su obtención, genera consecuencias jurídico-penales previstas en el código penal, de ninguna manera es delito el matrimonio

9 Diario Última hora, Asunción 04 de julio de 2008, pág. 33.

10 Diario Última hora, Asunción 15 de Junio de 2008. edición digital, http://www.ultimahora.com/notas/125934-Fiscal-frustra-boda-entre-mujeres-en-iglesia-de-Lambar%C3%A9

entre personas del mismo sexo, en todo caso se trataría de un hecho ilegal, que provoca la nulidad del acto jurídico, según el Código Civil[11]. El tratamiento del caso en la prensa fue de total irrespeto a la intimidad de las personas generando varios comunicados de organizaciones de derechos humnanos a favor de un abordaje digno de las personas con identidad de género fuera de la norma impuesta.

Los casos de discriminación por orientación sexual y por identidad de género son, salvo excepciones, los casos del silencio absoluto, bien por la imposibilidad de llevar adelante una denuncia en forma, bien por la naturalización de la discriminación hasta por parte de las propias víctimas.

Discriminaciones que terminan en impunidad

Los siguientes casos muestran situaciones de discriminación por orientación sexual, frente a las cuales las víctimas no tienen más resolución que la impunidad.

- Así, una lesbiana fue suspendida por un mes de una universidad privada debido a su orientación sexual.
- Dos lesbianas fueron víctimas de una detención arbitraria en Asunción. Demoradas horas por la policía, llevadas a la comisaría "para que eligieran un hombre […] habiendo tantos cómo van a estar entre ustedes"[12]. Finalmente las dejaron ir sin más.

  De todas formas es muy difícil esperar de la policía otra actitud cuando en su propio reglamento la homosexualidad es motivo de baja deshonrosa[13]. En este sentido se están iniciando acciones para modificarlo.
- Los casos de expulsión y hostigamiento en centros comerciales y restaurantes son múltiples, desde los más publicados como es el caso de Electra, travesti "invitada a salir" del Mall Excelsior en mayo de 2008, hasta los más silenciados como es el hostigamiento a un grupo de lesbianas en otro centro comercial por parte del guardia de seguridad, quien llegó incluso a ingresar al baño para "verificar".

11 Aportes de Juan Martens, abogado del equipo jurídico de Codehupy, en la Red contra toda forma de discriminación. 18 de junio de 2008: en el Código Penal (Ley 1160/97) se estaría ante la producción de documentos no auténticos (art. 246), producción de documentos de contenido falso (art. 251) y su uso (art. 252).

12 Testimonio de la víctima recogido en octubre de 2008.

13 El Reglamento disciplinario de la Policía Nacional señala como falta grave, sancionada con arresto de hasta treinta días o la baja, la práctica de la homosexualidad (art. 15, inc. 50).

Estas situaciones de discriminación por orientación sexual o identidad de género podrán ser denunciadas cuando se apruebe la ley contra toda forma de discriminación. No obstante se podría pensar en adoptar, además, regulaciones municipales contra la discriminación como la que existe, por ejemplo, en la ciudad de Porto Alegre (Brasil).

Otro de los temas "difíciles" es la violencia doméstica entre gays o entre lesbianas, sobre el cual este año se han recibido dos casos. Es difícil reconocer la violencia doméstica como hechos vulneratorios de derechos, sin existir un reconocimiento previo de las parejas del mismo sexo. En estos casos, a la desolación de toda víctima se une la imposibilidad de la denuncia.

La discriminación a las personas por su orientación sexual o identidad de género no se limita al no reconocimiento de las parejas del mismo sexo, sino que compromete la garantía y la protección del derecho a la vida, a la libertad, a la intimidad, a la educación, al trabajo, a la libre circulación, etc. Los derechos humanos son indivisibles, universales e interdependientes, las personas que son discriminadas, violentadas, a causa de su orientación sexual o identidad de género no son solamente heridas en ese punto sino en toda su persona y su entorno.

Recomendaciones

- Investigar casos de asesinatos de travestis.
- Adherir a los Principios de Yogyakarta.
- Aprobar la ley contra toda forma de discriminación.
- Promover ordenanzas municipales contra la discriminación en todo el país.
- Modificar el reglamento de la Policía Nacional en todos los puntos de discriminación por razones de orientación sexual e identidad de género.

Bibliografía

Sardá, Alejandra (2003) *Los Derechos Humanos como instrumento para la superación de la discriminación y de la exclusión*. Disponible en línea: http://www.fsc.org.co/ponencias2.htm?x=20548

Comisión de Verdad y Justicia (2008) **Informe final Anive hagua oiko, capítulo de conclusiones y recomendaciones sobre derechos humanos en Paraguay**. Asunción: CVJ.

LAS LENGUAS Y LOS DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY

ÑE'ẽNGUÉRA HA YVYPÓRA DERÉCHO PARAGUÁIPE

Discriminación hacia la población guaranihablante

Ñemboyke ohasáva tetãygua guarani oñe'ẽva

Miguel Ángel Verón
Fundación Yvy Marãe'ỹ,
miembro de Ñanduti Social
por la lengua Guaraní

Miguel Ángel Verón
Fundación Yvy Marãe'ỹ,
oĩva Ñanduti Guarani
Ñemombareterãme

En Paraguay existen distintas formas de discriminación frente a las cuales el Estado no realiza los esfuerzos necesarios para evitar que estas tengan por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Entre todas estas discriminaciones, la lingüística es por su extensión una de las más graves, dado que afecta al 86% de la población.

Tetã Paraguáipe ningo heta hendáicha oñemboyke ohasa tetãyguakuéra ha henondepekuéra Estado noñeha'ãi tekotevẽháicha opa hagua ñemboyke omokañy ha omamarãva yvypóra derechokuéra ha oipykua tekosã'ỹ reko orekóva opavave yvypóra. Ñemboykeita apytépe ñe'ẽ rehegua umi ivaivéva, opokóre 86% tetãyguáre.

INTRODUCCIÓN

En Paraguay existen distintas formas de discriminación frente a las cuales el Estado no realiza los esfuerzos necesarios para evitar que estas tengan por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Entre todas estas discriminaciones, la lingüística es por su extensión una de las más graves, dado que afecta al 86% de la población.

Desde los albores de la historia del país, el guaraní siempre fue el idioma más hablado. Durante la colonia fue la lengua de uso común por parte de la población, incluso en ámbitos oficiales, en que representantes de pueblos indígenas e incluso miembros del cabildo se dirigían a los gobernadores y la corona en esta lengua. A partir de la independencia en 1811, tal situación lingüística siguió sin cambio alguno, muestra de lo cual es que el primer himno nacional paraguayo, *Tetã Purahéi*, durante el gobierno de José Gaspar Rodríguez de Francia, se entonaba en guaraní. Durante esa época, el Paraguay era prácticamente monolingüe guaraní y la administración pública operaba en gran medida en esta lengua. Culminada la guerra contra la Triple Alianza (1865-1870), a pesar de que la población

ÑE'ÊÑEPYRÕ

Tetã Paraguáipe ningo hetaichagua ñemboyke oguata ha henondepekuéra Estado noñeha'ãi tekotevẽháicha ko'ã mba'e ani haũgua omboyke, omokañy ha omamarã yvypóra derechokuéra ha oipykua tekosã'ỹ reko orekóva opavave yvypóra. Ñemboykeita apytépe ñe'ẽ rehegua ñemboyke oĩ umi ivaivéva apytépe, opokóre 86% tetãyguápe.

Paraguáipe ymaite guive guarani hína pe ñe'ẽ ojeporuvéva; tetã oĩ aja España poguýpe peteĩ ñe'ẽ añónte ojeporuva'ekue opa hendápe, ha péva guarani, tetã ñeisãmbyhýpe jepe ojeporu ko ñe'ẽ, ypykuéra retã mburuvichakuéra ohaíme gobernador ha rey-kuérape guaraníme. Paraguái isãso rire, 1811-me, upeichajeýnte oiko, péicha rupi Tetã Purahéi Guasu peteĩha Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia omanda aja ojepuraheiva'ekue guaraníme año; upérõmi avei Estado oguata guarani ñe'ẽme añoite nungaiténte, péva ha'ére ñe'ẽ opavave tapicha oikuaáva. Ñorairõ Guasu (1865-1870) rire, jepémo tetãygua nomanoiva'ekue oñe'ẽ guarani añoiténte, oñepyrũ oñemboyke chupe ha iñe'ẽharakuérape, péicha ojapoukágui umi tetã ogueruva'ekue pe ñorairõ ha liberalismo ipu'akapava'ekue oroviágui guarani oporombotapykueha.

paraguaya sobreviviente seguía siendo guaraniparlante, se inició la atroz persecución y discriminación a la lengua mayoritaria y sus hablantes, por designio de los vencedores y de la ideología liberal dominante en la época, que la consideraba sinónimo de atraso.

Pasados más de ciento treinta años de la hecatombe de 1870, en el Paraguay el guaraní sigue siendo la lengua más hablada y es, junto al castellano, desde 1992, idioma oficial. No obstante, la lengua guaraní y sus hablantes siguen siendo discriminados, en un contexto en que la responsabilidad del Estado es fundamental, pues aunque ciertamente se han realizado esfuerzos en defensa del idioma en algunas áreas como la educación, estos han sido insuficientes, dado que la educación bilingüe se lleva adelante con demasiadas limitaciones. En este sentido, la histórica estructura discriminativa contra los y las hablantes de la lengua guaraní y otras lenguas indígenas sigue intacta y, como resultado, el 86% de la población que habla guaraní y que desea vivir en esta lengua es sujeto de discriminación bajo responsabilidad estatal, junto al 27% de población que solo sabe hablar el idioma y a la que las autoridades nunca se han dirigido en su lengua.

En este cuadro, a nivel nacional el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), si bien arrastra mu-

Jepémo ohasa 130 ary rasa pukúma opa hague upe ñorairõ, Paraguáipe guarani ha'e gueteri ñe'ẽ ojeporuvéva, upéva ári, castellano ndive ha'e tetã ñe'ẽ tee 1992 guive. Jereterei'ỹre ikatu oje'e Paraguái Estado ha'eha pe omboykevéva guarani ñe'ẽhára kuña ha kuimba'épe hetã teépe, máramo noñeha'ãire omboguata tembiapo ikatuva'erã omombarete guarani ñe'ẽ jeporu hembiapópe; guarani ñe'ẽharakuéra ningo oiko hetãme pytaguáramo, Estado omboykére chupekuéra. Mbo'ehao rupi añetehápe oĩmimi ñepia'ã, katu tembiapo oñemboguatáva sa'ieterei ha ndohupytýi, tekombo'e mokõi ñe'ẽme ndoguatáire oguata hagũáicha ha tekotevẽháicha. Upéva ári ojekuaava'erã mbo'ehao añónte ndaikatuiha ojapo heta mba'e, jepémo hembiapo tuicha mba'e tetãme ãguarã. Ko'ãgã meve Estado omboyke 86% tetãygua oñe'ẽkuaáva ha oikoséva guaraníme, ha omboyketevoi 27% tetãygua oñe'ẽkuaáva ko ñe'ẽ año, máramo noñekomunikáire hendivekuéra iñe'ẽ teépe.

Oje'eva'erã avei tetã tuichakue ko'ãgã meve, jepémo ñepysãngápe, Ministerio de Educación y Cultura (MEC) omboguatahahína Tekombo'e Mokõi ñe'ẽme. Ikatu voi oje'e MEC añoite omba'apohahína

chas limitaciones, está encarando la educación bilingüe. En tal sentido, se podría afirmar que el MEC es el único estamento del Estado que está trabajando la normalización de la lengua guaraní. Hay lugares donde aún se está encarando la modalidad guaranihablante para enseñar a las y los estudiantes en su lengua, con el apoyo de las madres y de los padres. Asimismo, con la ayuda del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés) se está llevando adelante un plan piloto en cien escuelas en Quiindy, donde se imparte la educación en la lengua materna, con el acompañamiento de las autoridades políticas y educativas, padres, madres y docentes.

Como punto relevante, desde octubre de 2007 hasta la fecha se han dado algunos signos importantes en materia lingüística. "*Japytávo oñondive ñane ñe'ẽtépe ñañomongetáta*" ("Cuando quedemos solos, conversaremos en guaraní"), había asegurado el presidente de la República, Fernando Lugo, en su discurso del 15 de agosto. Ese día, el presidente del Congreso realizó también parte de su alocución en guaraní y se entonó el himno nacional en las dos lenguas oficiales, hecho totalmente inédito en la historia del país. Además de estos alentadores hechos, existen algunos proyectos que se están encarando en el área lingüística, como el de Ley de Lenguas, elaborado guaraníre, Estado tuichakue oipytyvõ'ỹre ko ñe'ẽ ñemombareterã. Oĩ tenda ojegueroguatahápe gueteri *Modalidad Guarani* hablante, mbo'ehára, sy ha tuvakuéra pytyvõme; upéicha avei UNICEF pytyvõme, Ky'ỹindýpe ojajapo *Experiencia Piloto* 100 mbo'ehaópe oñemboguatahápe tekombo'e mitãnguéra ñe'ẽ ypýpe, mburuvicha, sãmbyhyhára, sy, túva, ha mbo'eharakuéra ykeko rupi.

Jasypa 2007 guive oĩmimi mba'e tembiapokue ou porãva ñe'ẽnguérape. "***Japytávo oñondive, ñane ñe'ẽtépe ñañomongetáta***"- he'iva'ekue tetã mburuvicha Fernado Lugo pe 15 jasypoapýpe iñe'ẽsyrýpe[1]. Avei upe árape Karai Parlamento motenondehára oñe'ẽ guarani ha ojepurahéi Tetã Purahéi Guasu castellano ha guaraníme, mba'e máramo ndoikóiva ñane retãme. Oĩve tembiapo'imimi oñemboguatáva, umíva apytépe ojejuhu Leirã Paraguái Retã Ñe'ẽnguéra Reheguáva, ombosako'iva'ekue sociedad civil ha omopeteĩ MEC ndive, Poder Ejecutivo omoõguahẽva'ekue Parlamento-pe ha ko'aõgaitéramo oĩvahína Senado-pe mbohapy comisión-pe (Comisión de Legislación, Comisión de Asuntos Constitucionales, ha Comisión de Educación y Cultu-

1 Ko'ápe Karai Fernando Lugo ome'ẽ iñe'ẽ, Estado rérape, tetã Paraguáipe oñeñepyrũtaha peteĩ política lingüística pyahu opavavépe g̃uarã, opatahápema ñemboyke guarani ñe'ẽharakuérape.

por la sociedad civil y consensuado con el MEC, que el Poder Ejecutivo presentó al Parlamento Nacional y que en este momento está siendo estudiado en tres comisiones en la Cámara de Senadores (Legislación, Asuntos constitucionales y Educación y cultura). Este proyecto de ley pretende sentar las bases jurídicas para empezar una política lingüística seria, de manera que el Estado garantice que las lenguas nacionales sean normalizadas y tengan mayor estatus. Con esta iniciativa legislativa se crearán las condiciones jurídicas y políticas para acabar con las discriminaciones lingüísticas.

Otra iniciativa importante que está encarando el Estado, a través de la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría Nacional de Cultura, con la colaboración de la sociedad civil, es el proyecto de enseñanza de la lengua guaraní para funcionarios y funcionarias públicos, a fin de que todos los trabajadores y todas las trabajadoras del Estado tengan competencia comunicativa en las dos lenguas oficiales de la República y, de esa manera, cualificar los servicios y erradicar la discriminación por razones lingüísticas. El 17 de noviembre de 2008 marca un hito en ese sentido: se ha firmado un convenio de cooperación entre la Secretaría Nacional de la Función Pública (SFP), la Secretaría Nara). Ko leirã ombohapehína peteĩ política, jahechápa Estado noñangarekovéi tetã ñe'ẽnguérare ha noñemomba'evéi hese; ha'e rupi katuete oñembotatapeju ñepyrũ ñemboyke ohasáva ko tetãme tapichakuéra ñe'ẽ rupi.

Ambue tembiaporã ojehechakuaava'erã ha'ehína omboguatáva Secretaría de la Función Pública ha Secretaría de Cultura. Ko'ã Secretaría omboguatasehína guarani mbo'esyry tapichakuéra omba'apóva Estado-pe g̃uarã, jahechápa nda'ikatupyrýi hikuái mokõive tetã ñe'ẽ teépe oñangareko hag̃ua máva og̃uahẽva ministerio-kuérape iñe'ẽ teépe. 17 jasypateĩ 2008 tuicha mba'eterei guarani ñe'ẽme g̃uarã, upe árape oñemoañete peteĩ Ñe'ẽ ñome'ẽ Secretaría Nacional de la Función Pública, Secretaría Nacional de Cultura ha Red Contra Toda Forma de Discriminación ndive, ikatu hag̃uáicha oñopytyvõ hikuái ohekávo ombotatapeju Estado-gui opaichagua ñemboyke; guarani mbo'esyry Estado mba'apoharakuérape g̃uarã ha'etahína tembiapo tenonderãve oñemboguatáta ko tembiaporã kuápe. **Ñanduti Guarani Ñemombareterã** oipytyvõhína ko tembiapo guarani ñe'ẽ mombareterã oñemoguatáva.

cional de Cultura (SNC) y la Red contra toda forma de Discriminación, de manera a encarar proyectos tendientes a erradicar todas las formas de discriminación en la administración del Estado. La enseñanza de la lengua guaraní en la función pública será una de las primeras accciones a emprender en el marco de este acuerdo. Ñanduti Social por la Lengua Guaraní está acompañando este proceso de normalización del guaraní.

MARCO JURÍDICO EN MATERIA LINGÜÍSTICA

Conforme el artículo 140 de la Constitución, las lenguas castellana y guaraní son idiomas oficiales de la República. Dicha norma establece que:

> "El Paraguay es un país pluricultural y bilingüe. Son idiomas oficiales el castellano y el guaraní […]".

A lo cual el artículo 77 agrega que:

> "La enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando. Se instruirá asimismo en el conocimiento y en el empleo de ambos idiomas oficiales de la República. […]".

Sobre estas disposiciones, cabe considerar que hasta ahora el artículo 140 es letra muerta, puesto que la única lengua oficial sigue

ÑE'ẼNGUÉRA REHEGUA LÉI

Léi Guasu artículo 140 ningo ombojoja castellano ha guarani, ha ojapyhy chupekuéra tetã ñe'ẽ teéramo. Pe léi pavẽ he'i:

> *"Tetã Paraguái hembikuaa arandu heta ha iñe'ẽkõi. Estado ñe'ẽ tee Castellano ha Guarani* […]".

Artículo 77 katu omboho'ove:

> *"Mbo'ehaokuérape iñepyrũrã mitãme oñembo'eva'erã hogaygua ñe'ẽ teépe. Upéicha avei oñemo'aranduva'erã chupekuéra mokõive Paraguái ñe'ẽme.* […]".

Léi Guasu Art. 140 ko'ág̃a meve opa ñe'ẽmente, añetehápe Estado ojapyhýre castellano añoite iñe'ẽ teéramo ojapo háicha oúvo yma guivéma, ha omboyke guarani, opyrũvo Léi Guasúre. Ko'ág̃a meve tetãygua omba'apo hag̃ua Estado-pe oñe'ẽkuaava'erã castellano, katu natekotevẽi guarani; ko'ág̃a meve tapicha ohóva ministerio-ha rupi ha oñe'ẽ guarani, ojeapo'i; jeyvéramo katu ojejerure chupe oñe'ẽ hag̃ua castellano-pe térã noñeñantendéi voi hese. Hospital Estado poguýpe oku'éva ha avei privado-pe, ko'ág̃a meve hetaiterei pohãnohára ha ipytyvõharakuéra noñe'ẽkuaái guarani

siendo el castellano, impuesta de facto como se ha hecho históricamente en discriminación de la lengua más hablada de la República. Hasta la fecha, para ser funcionaria pública o funcionario público, el ciudadano y la ciudadana solamente necesitan desempeñarse en castellano, pero no en guaraní. Hasta ahora, la ciudadanía que acude a los ministerios y habla en guaraní es desdeñada, se le solicita que se exprese en castellano o directamente no es atendida. En los hospitales públicos y privados, muchos de los médicos y paramédicos no hablan la lengua mayoritaria, hecho que los lleva a incurrir en negligencias, a veces muy graves.

En cuanto a las normas de derecho internacional, existen también disposiciones muy importantes en materia de derechos culturales y lingüísticos que las autoridades estatales deberían considerar en pro de la lengua guaraní. Así, la Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos, realizada bajo el patrocinio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en Barcelona, en 1996, aprobó la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos que establece:

- el derecho a ser reconocido como miembro de una comunidad lingüística;
- el derecho al uso de la lengua en privado y en público;
- el derecho al uso del propio nombre;

ha upévare tesãirã ñangareko ndoku'éi hekópe.

Tetãnguéra apytépe yvy tuichakue avei oĩ apoukapy Paraguái Estado omboyke ha jeyvéramo omondoróva. Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos, oikova'ekue Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) pytyvõme 1996-me Barcelona-pe ningo omyasãi peteĩ **Declaración Universal de Derechos Lingüísticos**. Pe kuatia omboaje yvyporakuérape g̃uarã ko'ã derécho:

- Derécho ojehechakuaávo chupe peteĩ aty iñe'ẽ teéva guáramo.
- Derécho oiporúvo iñe'ẽ oiporusehápe.
- Derécho oiporúvo héra tee.
- Derécho ojapyhy ha ojoajúvo aty oñe'ẽva iñe'ẽ ypy ndive.
- Avei opaite derécho oñe'ẽva ñe'ẽnguéra rehe, ohechakuaámava voi Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 16 jasypakõi 1996-me guare ha avei Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales upe árape guare.
- Derécho ndohejái ha omombaretévo heko tee.

Ko'ã derécho orekóva yvypóra ha'eño háicha ndive pe Declaración ombojoapy umi aty

- el derecho a relacionarse y asociarse con otros miembros de la comunidad lingüística de origen;
- el derecho a mantener y desarrollar la propia cultura; y
- el resto de derechos de contenido lingüístico reconocidos en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP) y en el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc).

A estos derechos individuales, la Declaración añade como derechos de los grupos lingüísticos:

- el derecho a la enseñanza de la propia lengua y cultura;
- el derecho a disponer de servicios culturales;
- el derecho a una presencia equitativa de la lengua y la cultura del grupo en los medios de comunicación;
- el derecho a ser atendidos en su lengua en los organismos oficiales y en las relaciones socioeconómicas.

EXPRESIONES DE LA DISCRIMINACIÓN BASADA EN LA LENGUA

Teniendo en cuenta estas prescripciones en materia de derechos lingüísticos, se puede visualizar mejor la flagrante violación de los háicha ojeguerekóva:

- Derécho oñemoĝuahẽvo chupe tekombo'e iñe'ẽ ha hekópe.
- Derécho orekóvo ipópe tembiporu teko ha arandu rehegua.
- Derécho iñe'ẽ ha heko oĩvo jojápe porã ambue ñe'ẽnguéra ndive momaranduharakuérape.
- Derécho oñeñangarekóvo hese iñe'ẽme Estado-pe ha avei hekohápe.

MBA'ÉICHAPA OJEKUAA ÑE'Ẽ REHEGUA ÑEMBOYKE

Ojekuaávo ko'ã apopyrã ojapoukáva, ojehechakuaa Paraguái Estado opyrũ vaiha guarani ha ambue ypykuéra ñe'ẽ poruharakuéra rehe, nomomba'éire Tetã Léi Guasu ha avei Declaración Universal de Derechos Lingüísticos. Yguýpe jahecháta mba'éichapa oiko ko'ã apopyrã ñemboyke. Peteĩ pytagua oúramo Paraguáipe oikuaa porã'ỹre ko tetã, máramondohechakuaamo'ãi iñe'ẽ tee mokõiha, Estado ryepýpe ndojeporúire guarani; ndohechakuaamo'ãi tetã iñe'ẽkõiha tapekuéra réra oĩre castellano-pe añoite, momaranduharakuéra omba'apóre castellano-pe añoite nunga ha

derechos de las y los hablantes de la lengua guaraní y de las otras lenguas indígenas de la República, irrespetando la Constitución Nacional y la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos. Si una persona extranjera visitara el Paraguay sin contar con muchos conocimientos acerca del país, tardaría en darse cuenta de que existen dos lenguas oficiales, dado que el guaraní no tiene cabida en las esferas oficiales: las señalizaciones viales están solamente en castellano, los medios de comunicación social utilizan casi exclusivamente el castellano y los carteles casi con exclusividad están en castellano. Esta realidad es elocuente respecto al incumplimiento de los derechos lingüísticos de los y las guaranihablantes.

A continuación se presentarán estas y otras formas de discriminación observadas en el país durante el año en materia lingüística.

Las lenguas en el sistema educativo

En 1994 se inició en Paraguay la Reforma Educativa y con ella el guaraní ingresó con mucha fuerza en el sistema educativo. El MEC diseñó dos planes de enseñanza a ser aplicados, teniendo en cuenta las lenguas oficiales: la modalidad guaranihablante y la modalidad mba'eveichagua cartel ndaipórire guaraníme. Péva ohechauka Estado nomoañeteiha guarani ñe'ẽharakuérape derécho oikóvo iñe'ẽme ha avei leikuéra he'íva.

Ko'ápe ojehechaukáta heta hendaichagua ñemboyke ñe'ẽ rehegua ojehecháva Paraguáipe ko arýpe

Ñe'ẽnguéra ha tekombo'e

1994 guive, Léi Guasu omandáre, Paraguáipe oñemoñepyrũ tekombo'e ñemyatyrõ ha hendive oike mbarete guarani ñe'ẽ mbo'ehaokuérape. Ministerio de Educación y Cultura omohenda mokõi hendaichagua tekombo'e ñe'ẽ rupi; *Modalidad guaraní hablante* ha *Modalidad castellano hablante*. Péva oñemopyenda apopyrã ome'ẽva Léi Guasu art. 77-me: *Mbo'ehaokuérape iñepyrũrã mitãme oñembo'eva'erã hogaygua ñe'ẽ teépe. Modalidad guarani hablante* oñepyrũta umi mbo'ehao hetave mitã ha mitãkuña oikéva mbo'esyry peteĩhápe oñe'ẽramo guarani, ha *castellano hablante* katu hetaveháp oĩ oñe'ẽva castellano.

Modalidad guarani hablante rupi oñeñepyrũ ypy tetã Paraguáipe oñemomba'e hasy peve mitãkuimba'e ha mitãkuña oñe'ẽva guarani año derécho,

castellanohablante. Este diseño curricular tuvo como base jurídica el artículo 77 de la Constitución Nacional. Se estableció que la modalidad guaranihablante se implementaría en las escuelas en donde la mayoría de los educandos que llegan a la escuela habla guaraní, y la castellanohablante, en las escuelas donde los niños y las niñas hablan preferentemente el castellano.

Con mucho júbilo y entusiasmo los educandos de lengua materna guaraní recibieron este proyecto que por fin les tuvo en cuenta y la modalidad fue creciendo a un ritmo vertiginoso: en menos de un quinquenio llegó a más de 400 escuelas. Pese a que la modalidad tuvo una gran aceptación y el rendimiento había mejorado en forma significativa, el MEC fue sustituyéndola por la castellanohablante, sin razones aparentes, y la modalidad empezó a debilitarse a expensas de la comunidad guaranihablante.

Actualmente, las escuelas con la modalidad guaranihablante son menos de veinte en todo el país. En el 2008, 50 000 niñas y niños guaranihablantes ingresaron al sistema educativo y el MEC ignoró su derecho a ser educados en su lengua materna. El argumento esgrimido por las autoridades fue que las madres y los padres se oponen a esta modalidad porque quieren que sus hijos e hijas aprendan el castellano, a pesar de ha oñemomba'e ñepyrũ chupekuéra; vy'apópe mitãnguéra ojapyhy ko mba'e guasuete hasypeve oguahẽva chupekuéra, ha oñepyrũ ko *modalidad* okakuaa; po ary mboye amo 400 mbo'ehao rasápema oguahẽ. Jepéramo oguata porã ha kyre'ỹme omba'apo mitãkuimba'e ha mitãkuñanguéra guarani añónte oñe'ẽva, Ministerio de Educación y Cultura, peteĩ ko'ẽme oñepyrũ omboyke ñepyrũ koichagua tekombo'e, ha upévare vokóikema ogue ohóvo *modalidad guarani hablante* oñepena'ỹre mitãnguéra derécho rehe.

Ko'agãitéramo mbo'ehao omboguatáva *modalidad guaraní hablante* ndohupytýi 20 tetã tuichakue jave. 2008-pe 50.000 mitã guarani añónte oñe'ẽva oike mbo'ehaópe ko tetãme, ha Ministerio de Educación y Cultura opyrũ ha omondoro iderechokuéra; ndaje tuvakuéra ojerure oñemboykévo pe *modalidad*, oipotágui iñemoñarekuéra oikuaa castellano. Pépe MEC rembiapo ivai ndoikuaaukáire sy ha tuvakuérape iñemoñare ndaikatumo'ãiha oñe'ẽporã castellano tenonderã noñehekombo'e porãiramo chupe iñe'ẽ ypýpe, ymaite guivéma oiko háicha ko tetãme. Ministerio de Educación y Cultura, Estado rérape, omboyke pe *modalidad*, ombokyse yvyra chupe

que varios estudios demuestran lo contrario. Ante esta situación, el MEC debería haber explicado que sus hijas e hijos no tendrían proficiencia lingüística en castellano si se les denegara la escolarización en su lengua materna, como históricamente se ha hecho con total fracaso. El Estado paraguayo, a través del MEC, fue dejando de lado la modalidad guaranihablante, boicoteándola hasta debilitarla. De esta manera, el Estado fue privando a niños y niñas de la posibilidad de una vida mejor al negarles la oportunidad de tener su propia voz en su propia lengua, a la vez que adquirir competencias comunicativas en las dos lenguas oficiales de su país. Los expertos en lingüística afirman que si se denegara a niñas y niños que se inician en la escolarización el derecho a participar en procesos de alfabetización en su lengua propia, tendrán dificultades relevantes para desempeñarse en forma competente en su primera como en la segunda lengua.

Las autoridades del MEC, pese a conocer estos postulados sociolingüísticos, en base a estudios sobre el tema realizados por esta misma cartera de Estado y otros estudios privados[1], soslayaron los derechos de ha omokangy ombopytupa peve. Péicha, Paraguái Estado omonda mitãnguéragui teko porãve; péicha ojurumboty, omoakãitypse ha oapo'i chupekuéra; péicha omboty chuguikuéra tape oikuaa porãvévo mokõivéva tetã ñe'ẽ tee; péicha omboty chuguikuéra tape amo gotyove oikóvo chuguikuéra tetãygua añetete, oñakãrapu'ãva ijehegui, ojeroviáva ijehe ha osẽkuaáva tenonde.

Jaipapátaramo 10 ary pukukue jave oikóva, jahechakuaa Paraguái Estado oharu hague 500.000 mitãkuimba'e ha mitãkuña rupi ko tetãme. Tapichakuéra iñarandúva lingüística-pe ningo he'i mitãnguéra oñemboykéva chuguikuéra iñe'ẽypy ha noñehekombo'éiva mbo'ehaópe oike ypýpe ñe'ẽ ha'ekuéra oikuaávape, ndaikatumo'ãiha oikuaa ha oiporu katupyrýpe iñe'ẽ peteĩha ha mokõiha; Ministerio de Educación y Cultura, jepémo oikuaa porã ko'ã mba'e, ha'ete voi ojapóre tembiapo ha oĩre tapicha katupyry[2] ojapova'ekue jeporeka hesegua, omboyke umi mitã guarani añónte oñe'ẽva derécho ha ombo'e chupekuéra *modalidad castellano hablante-pe*. Péva oiméne hína yvypóra derécho rehe ñepyrũ ivaivéva ko retãme; ha oñembyasyvéva oje-

1 Presentación de Shaw Gynan, lingüista norteamericano (1954) especialista en hispánica y lenguas nativas de América, en el Foro sobre Políticas Lingüísticas en Paraguay, realizado el 8 de agosto de 2008 en Asunción.

2 Dr. Shaw Gynan, omoguahẽva'ekue Foro sobre Políticas Lingüísticas en Paraguay rehegua, ojejapova'ekue 8 jasypoapy 2008-pe, Paraguaýpe.

los y las monolingües guaraní, aplicando con ellos la modalidad castellanohablante. Este hecho, sin lugar a dudas, representa una flagrante violación de los derechos humanos que afecta mayoritariamente a la población infantil. En general, si se hiciera una cuenta regresiva y se considerasen los diez años anteriores, se comprobaría que el Estado paraguayo ha lesionado gravemente el derecho de quinientos mil niñas y niños, quienes han quedado rezagados en la educación, en comparación a los y las castellanohablantes.

De no encontrar una urgente solución a esta problemática, se seguirá discriminando a los niños y las niñas guaranihablantes, imposibilitándolos de ejercer una ciudadanía plena. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) compara la gran diferencia que existe entre las personas guaranihablantes y las castellanohablantes en el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

La estadística de por sí es más que elocuente: una persona guaranihablante frecuenta las aulas un poco más de cuatro años, cuando húre mitãre. Heta mitãkuimba'e ha mitãkuña ojeharu péicha rupi ha oheja mbo'ehao, upévare tapichakuéra oñe'ẽva guarani año tuichaiterei itapykueve tekombo'épe castellano oñe'ẽvagui.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[3] ohechauka mba'éichapa ojoavy tapichakuéra oñe'ẽva guarani ha castellano tekombo'e rupi:

Ko jehechauka oñe'ẽvoi ijehegui ha natekotevẽvéima oñemyesakã. Irundy ary rasamínte guarani ñe'ẽhára oho mbo'ehaópe, castellano ñe'ẽhára katu 8 ary rasa; guarani ñe'ẽhára apytépe ndaipóri oikéva universidad-pe, ha castellano ñe'ẽhára apytégui katu 10 voi oike 100 apytégui; guarani ñe'ẽharakuéra piko mba'eichavoi oikéta universidad-pe, kóva oguatáva castellano-pe añoite. Analfabetismo jahechakuaa oñuaha 13% guarani ñe'ẽhárape, ha castellano poruhárape katu 3%-nte.

Cuadro.
Diferencias en el sistema educativo según lengua materna

	Años promedio de educación	Con carreras Sup. Univ.	Matriculación bruta combinada	Analfabetismo
Guaranihablantes	4,4	0%	66%	13%
Castellanohablantes	8,2	10%	89%	3%

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), informe de diciembre de 2004.

3 Revista Académica del Equipo Federal del Trabajo N° 40.

que las castellanohablantes cursan más de ocho años. A las personas monolingües guaraní, el acceso a la universidad les resulta totalmente vedado, cuando 10 de cada 100 habitantes de habla castellana acceden a estudios superiores. La razón es obvia, dado que funcionan única y exclusivamente en castellano. Se puede observar también en la estadística que 13% de las personas guaranihablantes es analfabeta, cuando que este flagelo afecta solamente al 3% de la población de habla hispana.

Con estas ilustraciones no se está queriendo afirmar que la causa de esta segregación sea solamente lingüística. La pobreza es una de las grandes limitantes también para el acceso a una educación. Tampoco se está queriendo insinuar que el guaraní empobrece: las lenguas nunca pueden empobrecer a los pueblos. La comunidad monolingüe guaraní es mayoritariamente pobre a causa de la larga y nefasta discriminación lingüística y socio económica.

En Paraguay, cuando se aborda el analfabetismo se tiene como único baremo el castellano. Según el PNUD, en Paraguay el analfabetismo en castellano asciende al 3% en la comunidad castellanohablante y 13% en la comunidad guaranihablante, pero nadie se pregunta qué porcentaje de analfabetismo existe en guaraní. Si

Ápe ndoje'eihína guarani añónte oñe'ẽva ndoguatapukuiha mbo'ehao rapére ñe'ẽ rupi añónte, jeyvéramo ndaikatúi oñemoarandu hikuái imboriahúgui; avei ndoje'éi guarani oporomomboriahuha, máramo peteĩ ñe'ẽ noporomomboriahúi, katu oje'eva'erã guarani añónte oñe'ẽva imboriahuha ha'ekuéra akóinte oñemboykégui heta hendáicha hetãme.

Paraguáipeningooñeñe'ẽramo analfabetismo rehe ojerereko tesa renondépe castellano año. Tetãme oĩ analfabetismo 13% ha 3% castellano-pe he'iháicha PNUD, katu avave noñeporandúi guarani ñe'ẽmepa mboy por ciento analfabeto oĩne; péva ojehapykuehóramo ojejuhúne 95% rupi mba'e analfabetismo guaraníme[4]. Ko mba'e ohechauka mba'eichaite pevépa ojeapo'i ha oñemboyke guarani ñe'ẽ ha tapichakuéra oñe'ẽva pype. Estadística-pe jepe nosẽi guarani ñe'ẽ. Tetã Rekuái pyahu ndohechakuaái ha nomba'apóiramo ombotatapeju hagua ko'ã mba'e vai ho'áva tetãygua ári, opa ñe'ẽ porã he'íva ho'ajeýta opareípe.

Pa'i Bartomeu Melià[5] ombyapu'a porã tekombo'e rehegua ñemboyke he'ívo:

4 Paraguáipe ndaipóri analfabetismo guarani ñe'ẽme regua jehapykuerereka, ha péva tekotevẽterei ojejapo.

5 Artículo onohẽva'ekue 28 jasypoteĩ 2008-pe.

se investigara, probablemente se encontraría que el 95% de la población es analfabeta en la lengua mayoritaria. Este hecho es un signo fehaciente de cuán profunda es la discriminación de la lengua guaraní y de sus hablantes. Si las nuevas autoridades no visualizan esta grave problemática y siguen soslayándola, los grandes discursos de buenas intenciones serán puros aforismos.

El padre Bartomeu Melià resume con meridiana claridad esta situación de discriminación del guaraní en la educación al afirmar que:

> "[…] en el Paraguay el Estado acepta de hecho la primacía del castellano y no la igualdad del guaraní, cuando aplica la sinrazón de imponer la educación castellana a los niños y niñas guaraníes, con lo cual perpetúa la discriminación y recorta considerablemente las alternativas de los desfavorecidos, que lo son no porque hablan guaraní, sino porque los castellano-hablantes del Paraguay les niegan los derechos laborales y sociales fundamentales" (Melià, 2008).

Cursos de alfabetización de jóvenes y adultos

El MEC, a través de la Dirección de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, encara a nivel nacional cursos de alfabetización de personas jóvenes y adultas. A pesar de que la gran mayoría de las

> "[…] *en el Paraguay el Estado acepta de hecho la primacía del castellano y no la igualdad del guaraní, cuando aplica la sinrazón de imponer la educación castellana a los niños y niñas guaraníes, con lo cual perpetúa la discriminación y recorta considerablemente las alternativas de los desfavorecidos, que lo son no porque hablan guaraní, sino porque los castellano-hablantes del Paraguay les niegan los derechos laborales y sociales fundamentales" (Melià, 2008)*.

Tekombo'e mitãrusu, kuñataĩ, karai ha kuñakaraikuérape g̃uarã

Ministerio de Educación y Cultura, Dirección de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos rupi, omboguata tetã tuichakue javeve mbo'esyry ombokatupyry hag̃ua kuatia jeporúpe mitãru ha kakuaa, kuña ha kuimba'éva. Jepéramo opavave nunga tetãygua oikotevẽva alfabetización ha'e *guarani hablante*[6], opaichagua mbo'esyry oñemboguatáva ijapytepekuéra oguatajey castellano-pe año nungánte.

6 Paraguáipe tapichakuéra oñe'ẽkuaaáva castellano apytépe ndaiporiguasúi voi analfabeto, 3% he'i PNUD, tapicha ndohaíri ha nomoñe'ẽiva kuatia guarani térã castellano-pe guarani ñe'ẽhára memete nunga.

personas analfabetas son guarani-hablantes, la mayor parte de los cursos se imparten en castellano. El interrogante es por qué el Estado no alfabetiza en la lengua materna de cada participante, por qué deniega de esta manera el derecho a leer, a pensar y a vivir en su lengua. Estos hechos llevan a pensar que a través del MEC en el Paraguay se está llevando adelante un plan de bilingüismo de sustitución y no de mantenimiento, como se pregona en los discursos. El Estado debe rectificar urgentemente este rumbo.

La educación indígena

El Estado también viola el derecho que tienen los pueblos indígenas a ser alfabetizados en su lengua propia. La Constitución Nacional en su artículo 66 garantiza:

> "El Estado respetará las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas, especialmente en lo relativo a la educación formal".

La Declaración Universal de Derechos Lingüísticos también garantiza este mismo derecho. Pese a estas normativas, en casi todas las comunidades indígenas la educación se imparte en castellano y no en las lenguas propias. Hace aproximadamente siete años se inició la implementación de la educación en la lengua materna en algunas comunidades indígenas.

Ñañeporandukuaa mba'érepa Estado nohekombo'éi ko'ã tetãyguápe iñe'ẽ teépe, mba'érepa ohekombo'eva'erã chupekuéra peteĩ ñe'ẽ ha'ekuéra noikũmbýivape; ñe'ẽme he'íramo jepe ndaupeichaiha. Pya'etemi Estado ojevyva'erã ijehe ha Ministerio de Educación y Cultura omboguatava'erã mbo'esyry guaraníme kakuaakuéra oñe'ẽva ko ñe'ẽ añóme g̃uarã, upeichante avei ojapova'erã ypykuéra iñe'ẽ ndaha'éiva guarani ndive, ikatu hag̃uáicha oñemoarandu ha oiko iñe'ẽmenguéra.

Ypykuéra indígena ñehekombo'e

Derécho orekóva ypykuéra oñehekombo'e ha oikóvo iñe'ẽnguérape rehe avei opyrũ Estado. Léi Guasu, artículo 66-me omboaje:

> "Estado omoañeteva'erã ypykuéra reko yma, tenonderãite tekombo'e reheguápe".

Declaración Universal de Derechos Lingüísticos avei omoañete derécho ypykuéra orekóva oñemoarandúvo iñe'ẽme. Opaite nunga indigena-kuéra retãme tekombo'e oguatajeýnte castellano-pe, ha ndaha'éi iñe'ẽnguérape. Ojapo 7 ary rupi oĩ ypykuéra komunida

Una de esas experiencias fue la de la comunidad Toba Qom de Benjamín Aceval. En esta comunidad se impartían clases en la lengua qom, a pedido de los pobladores y las pobladoras. En una entrevista con el autor, el 30 de setiembre de 2008, el cacique Tito Recalde expresó:

> "Ahora hace como dos años que el MEC suspendió esta experiencia educativa, a pesar de que la comunidad la estimaba y valoraba mucho. Por ello, las clases se están dictando nuevamente en castellano, y no en la lengua de la comunidad".

El uso de la lengua guaraní en los hospitales

En los hospitales y servicios públicos de salud, día a día las personas guaranihablantes soportan todo tipo de discriminaciones. Por doquier en estos lugares se escucha hablar en guaraní. Sin temor a equívocos, se puede afirmar que la mayoría de las personas que frecuentan los hospitales públicos habla guaraní. Pese a ello, los servicios de los establecimientos de salud formalmente funcionan única y exclusivamente en castellano. A diario se escuchan casos en que las y los profesionales médicos cometen negligencias por problemas de orden lingüístico. La interrogante que surge es por qué

oñepyrũma haguépe mitãnguérape oñehekombo'e mbo'ehaópe iñe'ẽnguérape; péicha oikókuri comunidad indígena Toba Qom Rosarino oĩva Benjamín Aceval-pe, pépe oñembo'ékuri mitãkuimba'e ha mitãkuñanguérape Qom ñe'ẽme, ha'ekueraite ojerurégui. Peteĩ ñemongeta ojapova'ekue ko marandu haihára Lider upe komunida myakãhára, karai Tito Recalde ndive 30 jasyporundy 2008-pe, upe mburuvicha he'i:

> "Mokõi ary rupi ojapo MEC ojoko hague tekombo'e ore ñe'ẽme, jepéramo ore komunida ovy'a omombarete jeýtare iñe'ẽ; ko'ãga clasekuéra oñe'ẽ castellano-pe ha ndaha'evéi ore ñe'ẽme".

Guarani jeporu hospital-kuérape

Tasyokuérape ára ha ára guarani ñe'ẽhára kuimba'e ha kuñáva ohasa ñemboyke; ojehohápe tetãpýre hospital-kuérape oñehendu guarani oñe'ẽva, ikatuvoi oje'e maymave nunga tapicha ohóva hospital Estado mba'évape ha'eha guarani ñe'ẽhára; upeichavéramo jepe umi tasyo oguata castellano ñe'ẽme añoite. Hetaiterei káso oñehendu pohãnohára

el Estado paraguayo nunca pudo visualizar este tipo de discriminaciones y no buscó mecanismos para superarlas. El trabajo de los galenos implica una responsabilidad significativa, puesto que una equivocación, por leve que sea, puede poner en riesgo la vida de las personas. En reiteradas ocasiones se han escuchado casos en que un paciente campesino le explica al médico que le duelen los tendones y el profesional de blanco le receta medicinas para dolores de hueso o de cabeza, por ejemplo.

¿Por qué el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) no publica en las dos lenguas oficiales las informaciones que difunde? ¿Por qué los afiches que publica el MSPBS para informar acerca del dengue, la diarrea, la tuberculosis y otras enfermedades e infecciones se encuentran casi en su totalidad en castellano, cuando la población guaranihablante es la que generalmente está más expuesta a ellas? ¿Por qué no proporciona también informaciones acerca de la salud a la población monolingüe guaraní, que constituye el 27% de la población? ¿Por qué el Estado paraguayo no encara políticas para que todos los médicos y todas las médicas y estudiantes de medicina y ciencias afines aprendan las dos lenguas oficiales para atender la salud de la población? ¿Es posible cuidar noikũmbýire guarani oipohãno vaiha tapicha ko ñe'ẽ añónte oñe'ẽvape. Mba'eichakuépa Estado máramo ndohechakuaáiva ã ñemboyke ha mba'érepa ndohekáiva tape anivéma hagua oñepyrũ tapichakuéra derécho rehe; pohãnohára rembiapo ningo ndaha'éi vyrorei, peteĩ jejavy'imi ikatu ojukaite hasývape. Mboy jey oñehendu tapicha okaraygua he'íramo pohãnohárape hasyha chupe hajygue, ha amóvakatu oikũmby ikanguerasyha, ha ome'ẽ chupe kanguerasy pohã.

Mba'érepa Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) nonohẽi mokõive tetã ñe'ẽ teépe marandukuéra omyasãiva, mba'érepa afiche-kuéra omyasãiva marandu dengue, tye, kuruvai umíva rehegua osẽ castellano-pe añoite; mba'érepa nomoguahẽi avei marandu mba'asy ha tesãirã rehegua guaraníme año térã guarani ha castellano-pe. Mba'érepa Paraguái Estado ndojopýi opavave pohãnohára ha ipytyvõharakuérape oikuaávo mokõive tetã ñe'ẽ ikatu haguáicha oipohãno hekópe tetãyguápe; 27% tetãygua oñe'ẽva guarani año piko nda'ideréchoi ohupytývo marandu iñe'ẽme; ikatu piko peichagua ñemboyke pa'ũme oñeñangareko porã tetãygua rekovére.

con eficiencia y responsabilidad la salud del pueblo de esta manera?

Las lenguas y la administración de la justicia

Para la justicia paraguaya, el artículo 140 de la Constitución Nacional es letra muerta. Los administradores y las administradoras de la justicia deberían ser los primeros en aplicar las disposiciones constitucionales y las leyes, pero en Paraguay no sucede así.

La justicia paraguaya hasta ahora funciona única y exclusivamente en castellano, muchos ciudadanos y muchas ciudadanas son juzgados y juzgadas en castellano y no en su lengua materna. Cuando declaran en guaraní, sus expresiones son traducidas por un intérprete de manera que el juez les entienda. En la administración de un Estado bilingüe, con dos lenguas oficiales, no se pueden utilizar traducciones, bajo ningún pretexto. En la administración del Estado paraguayo no se puede traducir la declaración de una persona procesada de una lengua oficial a otra lengua oficial, esto es inconstitucional y atenta contra los derechos al debido proceso. Los jueces y las juezas y las fiscalas y los fiscales tienen la obligación constitucional de desempeñarse en forma bilingüe, puesto que son funcionarios y funcionarias públicos. En las traducciones realizadas en

Tetã ñe'ẽnguéra hustisia rembiapópe

Hustisiape g̃uarã Léi Guasu Art. 140 ndovaléi mba'everã. Leikuéra ñangarekoharakuéra ningo tenonderãite oñangarekova'erãkuri Léi Guasu ha leikuéra rehe omandáva ojejapo hag̃ua, katu péicha ndoikói Paraguáipe.

Hustisia ko'ág̃a meve oku'e gueteri castellano-pe añoite. Heta tapicha ho'áva ipópe ohóramo karai hue rendápe oñehakã'i'óvo oñe'ẽva'erã castellano-pe térã guaraníme oñe'ẽramo ojeporuva'erã ñe'ẽmbohasa ombohasáva ha'e he'íva castellano-pe hue oikũmby hag̃ua. Mba'eveichavéramo ningo ndaikatúi Estado ryepýpe ojeporúvo ñe'ẽmbohasa ko'ãicha jave, ndaikatúi Estado rembiapópe oñembohasávo oje'éva peteĩ tetã iñe'ẽ teégui ambue ñe'ẽ teépe, kóva opyrũ Léi Guasu ha yvypóra deréchore; karai hue ha fiscal-kuéra katuetei oiporukuaava'erã ayvu ha jehaípe mokõive tetã ñe'ẽ tee. Ko'ág̃a tapicha oñe'ẽva guaraníme he'íva hue renondépe oñembokuatia castellano-pe, péva opyrũ pe yvypóra derécho ha Léi Guasúre. Hetaiterei jey tapicha he'íva guaraníme oñembohasa catellano-pe ha oje'euka chupe mba'e nde'íriva, oñemoĩ kuatiápe ha'e

muchísimas ocasiones se han cometido errores graves y se han puesto en boca del declarante expresiones que no había realizado.

En un país donde se pretende profundizar la democracia es inconcebible que se siga manteniendo este tipo de atropello a las personas. Por ello, la administración de la justicia debe encarar proyectos que apunten a la bilingüización de la justicia paraguaya; que ministros y ministras, juezas y jueces, fiscales y fiscalas, ujieres y otras funcionarias y otros funcionarios se capaciten para aprender y contar con competencia comunicativa en las dos lenguas oficiales.

Las personas procesadas que declaran en guaraní tienen el derecho a que se transcriban sus expresiones en su lengua, y de que juezas y jueces conozcan necesariamente esta lengua. Si la justicia paraguaya no contempla urgentemente estos derechos, no podrá garantizar a la población el acceso a la justicia, dado que seguirá discriminando, como siempre lo ha hecho, por razones lingüísticas.

El uso de la lengua guaraní en los medios de comunicación

En Paraguay, casi todos los medios funcionan únicamente en lengua castellana, excluyendo el guaraní. De este modo, los medios de he'i'ỹva térã ndaha'éi ha'e he'i haguéicha.

Tetã oguataséva democracia rape rehepe ndaikatuvéima ojehejareívo ko'ã mba'e, upévare pya'etemi hustisia mboguatahakuéra oikuaava'erã mokõive tetã ñe'ẽ.

Tapicha ho'áva hustisia pópe oiporúramo guarani ñehakã'i'ópe oreko derécho oñembokuatiávo he'iva'ekue guaraníme, oñembosaha'ỹme castellano-pe, ha karai, kuñakarai hue katuetei oikuaava'erã péva pe ñe'ẽ. Péicha ndoikóiramo hustisia ndahekojojamo'ãi ha hembiapópe oporomboykéta ñe'ẽre akóinte oiko haguéicha ko tetãme.

Guarani jeporu medio de comunicación-kuérape

Oñehendúramo puhoe, ojehecháramo téle ỹrõ oñemoñe'ẽramo periódico-kuéra ndojehechakuaamo'ãi tetã iñe'ẽkõi teeha. Opavave nungánte omyasãi marandu Castilla ñe'ẽme ha omboyke guarani ñe'ẽharakuérape. Medio de comunicación-kuéra ombotove 86% tetãygua oñe'ẽva guarani ha 27% oiporukuaáva ko ñe'ẽ añoite derécho oñemomarandúvo chupe iñe'ẽ teépe, jepémo Léi

comunicación paraguayos deniegan al 86% de población que habla guaraní y al 27% de los y las monolingües guaraní el derecho a la información, pese a que la Constitución Nacional establece claramente en su artículo 28 el reconocimiento del derecho a informarse:

> "Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime."

Los periódicos funcionan solamente en castellano y no difunden informaciones en guaraní. Ningún canal televisivo transmite noticieros en guaraní, la lengua mayoritaria de la República. Lo mismo hacen las radioemisoras. De este modo, se violan los derechos de las personas guaranihablantes y se hace caso omiso a la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, que garantiza el derecho a una presencia equitativa de la lengua y la cultura del grupo en los medios de comunicación. El Estado debe buscar los mecanismos necesarios para acabar con este tipo de discriminación.

LENGUA Y POBREZA

Las lenguas constituyen un factor demostrativo de las desigualdades sociales en Paraguay: las personas hablantes del guaraní y de las lenguas indígenas son más pobres que las hablantes del castellano y las

Guasu artículo 28-pe omoañete opavavépe ko derécho marandu jehupity rehega:

> "Oñemoañete maymavépe iderécho oñeme'ẽvo chupe marandu iñañetéva ha hendápe porã".

Periodico-kuéra castellano-pe memete voi oku'e ha nombohasái marandu guaraníme, telekuéra katu mba'eveichagua marandu nombohasái guaraníme, puhoekuérape upeichapa nungánte avei. Péva ohechauka mba'éichapa ko'ã momaranduhakuéra omboyke guarani ñe'ẽharekuérape ha opyrũ Declaración Universal de Derechos Lingüísticos he'ívare: "***Derécho iñe'ẽ ha heko oĩvo jojápe porã ambue ñe'ẽnguéra ndive momaranduharakuérape***". Ko'ã mba'e oñembotatapeju haẽgua Estado ohekava'erã tape, ipópe oĩ ojopývo momaranduharakuérape omoẽguahẽvo marandu opavavépe iñe'ẽme, umi noticia oñemyasãiva tekotevẽ ojejapo mokõive tetã ñe'ẽteépe. Leirã Tetã Ñe'ẽnguéra reheguáva oñemboaje vove ikatútama oñeñepyrũ oñembotatapeju ko'ã ñemboyke.

Ñe'ẽ ha mboriahu

Paraguáipe ñe'ẽnguéra oporomboja'o; guarani ha ypykuéra ñe'ẽnguéra oiporúva imboriahuve ha castellano ha ambue pytagua ñe'ẽ oiporúva katu

lenguas extranjeras. Esta desigualdad socioeconómica no tiene raíces lingüísticas, como pretenden hacer creer ciertos sectores interesados, sino que es producto de la larga discriminación social de un grupo sobre otro. Después de la guerra contra la Triple Alianza, el Estado paraguayo empezó a discriminar a las ciudadanas y los ciudadanos pobres y monolingües guaraní, discriminación que sigue patente hasta el presente.

Los agricultores y las agricultoras sin tierra o minifundiarias, las personas desocupadas que deambulan buscando trabajo y las analfabetas son todos guaranihablantes. Las labriegas y los agricultores asesinados en la lucha por la conquista de un pedazo de tierra son guaranihablantes (es más, resulta ser su lengua materna). La población penitenciaria es también mayoritariamente guaranihablante. En la otra vereda están los monolingües castellanos, que son los que en este contexto tienen mayores posibilidades de que sus derechos se vean garantizados.

LENGUAS E IDENTIDADES PARAGUAYAS

La discriminación lingüística necesariamente trae consigo la discriminación cultural. Con la discriminación de las lenguas se

iviru heta ỹrõ mboriahu ryguatã porã. Ko'ã mba'e oiko ndaha'éi ñe'ẽnguéra oporomomboriahúgui, oiko uvei Estado akóinte omboykégui ypykuéra ñe'ẽ poruharekuérape. Opa rire Ñorairõ Guasu 1870-pe Estado oñepyrũ omboyke ypykuéra ha Paraguái ñemoñare imboriahuvéva ha oñe'ẽva guaraníme año; pe ñemboyke vai ko'ág̃a meve ndopái. Chokokue oikóva yvy'ỹme térã yvy'ípe guarani ñe'ẽharameme; mba'apohára ndojuhúiva tembiapo iporãmíva katuete nunga guarani ñe'ẽhára; tapicha ndoleéi ha ndohaikuaáiva katuete nunga ha'e guarani ñe'ẽhára; chokokue ojejukáva olucháre ijyvy teerãre, katuete guarani ñe'ẽhára; tetã ñemoñare omyenyhẽva umi ka'irãi apytépe katuetei hetavéne guarani ñe'ẽhára. Aipórõ Estado omboguatava'erã tekojoja opavave Paraguái ñemoñarépe, ha anivéma oporomboyke mba'eveichavérõ.

Ñe'ẽnguéra ha tetãygua reko tee

Peteĩ ñe'ẽ oñemboykéramo ningo hapykuéri avei oñemboyke peteĩ teko ha peteĩ arapysandu. Guarani ha ambue ypykuéra ñe'ẽ oñemboykévo, aipórõ, oñemboyke hína hekoteekuéra. Declaración Universal de Derechos Lingüísticos omoañete

discrimina también la cultura, lo cual es propio de un Estado de hegemonía etnocéntrica. La Declaración Universal de Derechos Lingüísticos garantiza a todos los seres humanos el derecho a vivir en la cultura propia al reconocer el derecho a mantener y desarrollar la propia cultura.

La anacrónica política lingüística encubierta aplicada en el Paraguay por largos años ha causado lacerantes daños al país, y ahora con la profundización de la apertura democrática debe ponerse punto final a este atropello. La interculturalidad tiene dos polos: la identidad propia (el nosotros) y la otredad (los otros, los foráneos). Para que haya una auténtica interculturalidad debe existir un equilibrio entre ambos, de lo contrario se incurre en alienación y fundamentalismo. Los largos años de política lingüicida y culturicida aplicada en Paraguay por sucesivos gobiernos ha generado profundos daños, de modo tal que no podrá el Paraguay superar sus graves problemas sociales y económicos endémicos sobre la base de la desculturización, no podrá salir adelante denegando a la mayoría el derecho a vivir en su lengua y su cultura, razón por la cual esta situación sociolingüística y cultural debe ser atendida urgentemente.

opavave yvypórape derécho oikóvo heko teépe he'ívo: ***Derécho ndohejái ha omombaretévo heko tee***". Política lingüística ha cultural hekoavýva are guivéma oñemboguatáva Paraguáipe hetaiterei mba'evaíma ogueru tetãme, ha ko'ãga democracia ipyendaporãvévo ohóvo tekotevẽ oñemoambue pya'etemi. Ndaikatumo'ãi osẽ tetã tenonde ojeheko'o ha oñemboykéramo iñe'ẽnguéra; ndaikatumo'ãi osẽ tenonde ñemboyke ári. Ymaiterei guivéma ojejurumboty guarani ñe'ẽharakuéra; ko jejopyvai oñepyrũ opa rire Ñorairõ ha pevakuére hetaiterei tetãygua iñe'ẽngu, ikirirĩ, hi'otĩ ha ha'ete ku ndojeroviáiva ijehe; oiméne ko'ã mba'e hína mba'e ivaivéma oguerúva ñe'ẽnguéra ñemboyke; tetãyguakuéra hetaite ára oñemboyke rire chugui iñe'ẽ ha heko, amo hu'ãme oimo'ã heko ha iñe'ẽ ivai ha ichi'ĩ, ha upevakuére ojapyhyseve uvei tetã ambue reko tee ha ñe'ẽ ha oapo'i heko, ha oapo'ívo heko ha'e avei ojeapo'i. Ko'ã mba'e ivaieterei Paraguáipe ãguarã omokangýgui heko ha iñarandu, upévare pya'etemi oñemyatyrõva'erã.

Recomendaciones

- Aprobar los proyectos de Ley de Lenguas y de Ley contra toda forma de discriminación.
- Aprobar la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos.
- Iniciar un proceso planificado de bilingüización de la administración de los tres poderes del Estado, mediante:

  el inicio inmediato de cursos de guaraní para el funcionariado;

  la garantía de acceder a la justicia en sede administrativa y judicial en la propia lengua tanto en procesos orales como escritos, sin necesidad de traducción alguna.
- Asegurar la educación bilingüe en todo el país y para toda la población, a través de:

  el fortalecimiento de la modalidad guaranihablante en las escuelas rurales y suburbanas, con la ampliación de su cobertura ya en 2009;

  la alfabetización de personas jóvenes y adultas en su lengua materna;

  la implementación de un programa de alfabetización en lengua guaraní para todas las personas, orientado a que todas las paraguayas y todos los paraguayos se expresen en forma oral y escrita en esta lengua.

Ojejeruréva

- Toñemboaje Leirã Paraguái Ñe'ẽnguéra reheguáva ha Leirã Opaite Ñemboyke Opa hagua.
- Paraguái tomboaje Declaración Universal de Derechos Lingüísticos.
- Toñemoñe'ẽkõi añete Paraguái Estado.
- Toñepyrũ pya'e ikatu haguéicha guarani mbo'esyry funcionario ha funionaria público-kuérape guarã.
- Opavavete funcionario ha funcionaria público toñemoarandu guarani ha ta'iñe'ẽkõi tee hikuái.
- Toñembokuatia opaichagua ñemboyke ha iderécho rehe ñepyrũ ohasáva tapicha ñe'ẽ rupi.
- Tojeasegura mayma tapicha guarani puruhárape toñe'ẽ iñe'ẽ teépe juicio-ha rupi, ha he'íva katu ani oñembohasave castellano-pe.
- Mburuvichakuéra mbohapyve Tetã Pokatupegua toipuru guarani hembiapohápe, ayvu ha jeháipe, péicha omombarete hagua guarani ñe'ẽ jeporu.
- MEC tomombaretejey Modalidad Guarani Hablante 2009 guive okaháre ha táva gusu jerére.
- Dirección de Educación Superior de Jóvenes y Adultos tomboguata tetã tuichakue jave guarani mbo'esyry ikatu haguáicha tetãygua ikatupyry

- Publicar toda la documentación oficial y las piezas comunicacionales de campañas mediáticas en castellano y en guaraní y en las lenguas indígenas, a fin de garantizar el acceso a la información pública, el ejercicio del derecho a la participación política y el disfrute del más alto nivel posible de salud.
- Expedir todos los documentos personales (cédula de identidad, pasaporte, certificado de nacimiento, etc.) en ambos idiomas oficiales.
- Promover efectivamente las iniciativas culturales que favorezcan el posicionamiento del guaraní en la sociedad.
- Incentivar el uso de la lengua guaraní en los medios de comunicación social, especialmente en la emisión de noticieros y programas de formato similar y en programas educativos destinados a los diferentes grupos de población (niñas, niños y adolescentes, sectores campesinos y obreros, jóvenes, etcétera).
- Rendir cuentas periódicamente a toda la población de las acciones y omisiones en el cumplimiento del precepto constitucional del bilingüismo, particularmente en cuanto a la educación bilingüe.
- Establecer un sistema de registro de casos de discriminación por razones lingüísticas, de sanción de los responsables, de reparación para las víctimas y de implementación de acciones de afirmación positiva.

guarani jeporúpe, ha péicha toñemoñe'ẽkõi tee Paraguái.

- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social tonohẽ marandu tesãi ñangareko rehegua jámane afiche, boletín ỹrõ aranduka guaraníme, ypykuéra ñe'ẽ ndaha'éiva guaraníme, terã mokõive tetã ñe'ẽ teépe, ikatu haguãicha omoguãhẽ tesãi tetãpy tuichakue javeve.
- Medio de comunicación-kuéra tomoingeve guarani jeporu hembiapópe, noticiero-kuéra tojapo mokõive ñe'ẽme tavayguakuéra oikũmby haguã.
- Opaite léi, decreto, tapichakuéra kuatia, jámane kuatia tee, jehasaha hamba'e toñemysãi mokõive tetã ñe'ẽme.
- Opaichagua marandu oúva mburuvichakuéragui tetãyguápe toñemyasãi mokõive tetã ñe'ẽ teépe.
- Umi campaña omboguatáva Estado tojejapo guarani ha castellano-pe ha tekotevẽhápe guaraníme añónte, pya'evéta rupi pe ojehupytyséva.
- Ministerio de Educación y Cultura tomombe'u mba'eichaitépa oñeĩ guarani ñehekombo'épe.
- Toñembosako'i Téle guaraníme oñembohasahápe tekombo'e ha marandu mitã ha kakuaápe guarã.
- Tojeykeko tembiapo porã guaranimeguáva, taha'e ñe'ẽpoty, ñeha'ãnga, cine ha hetave mba'e.

Bibliografía

Melià, Bartomeu (2008): *La interculturalidad y la farsa del bilingüismo* en: Revista Académica del Equipo Federal del Trabajo, edición N° 40. Disponible en: www.newsmatic.e-pol.com.ar/index.php?pub_id=99&sid=609&aid=34747&eid=40&NombreSeccion=AmÃ©rica%20Latina&Accion=VerArticulo, visitada el 20 de octubre de 2008.

LO QUE NO QUEREMOS VER

Derechos humanos en la inmigración al Paraguay

Carmen Echauri y Andrés D. Ramírez
Equipo académico Informe DDHH 2008
Coordinadora de derechos humanos del Paraguay (Codehupy)*

La invisibilidad de la discriminación a migrantes no significa que en la sociedad paraguaya no hayan ocurrido o sigan ocurriendo hechos que menoscaban sus derechos humanos. Así, son conocidas las expresiones de xenofobia contra grupos étnicos diferentes, principalmente aquellos con fisonomía diferente al tipo blanco occidental, como los y las inmigrantes de origen coreano, chino, árabe y su descendencia. También han sido extendidas las actitudes de rechazo basadas en prejuicios y generalizaciones referidas al origen nacional, como las actitudes ambivalentes hacia argentinos y argentinas y hacia brasileños y brasileñas.

* La elaboración de este artículo contó con la colaboración de Cinthia López, Marcella Zub y Alicia Stumpfs, quienes apoyaron con la realización de las entrevistas. El equipo académico del informe aportó ideas que orientaron la estructuración del trabajo.

INTRODUCCIÓN

El análisis sobre la situación de los derechos humanos de las personas inmigrantes al Paraguay no había sido incorporado en versiones anteriores de este informe. Al tratar los derechos de las y los migrantes se enfocaban sobre todo las migraciones del campo a la ciudad y las de connacionales que emigraban, sobre todo a España y a la Argentina (Ortega, 2005, 2006 y 2007; Palau Viladesau, 2004).

En el seno de la Codehupy fue señalada la falta de tratamiento de la problemática de la relación entre inmigración y derechos humanos en el Paraguay y la necesidad de hacer visible tan relevante problemática. Al evaluar el Informe 2007, los y las representantes de las organizaciones dieron el mandato explícito de hacer un artículo al respecto. No fue fácil la tarea y finalmente el equipo académico la asumió.

Las dificultades conjugan posiblemente diversas causas. Es una cuestión que nos enfrenta a las maneras en que nuestra sociedad discrimina y nos cuesta enfocarlo críticamente. Más fácil nos ha resultado analizar cómo nos discriminan otros y otras o cómo nos discriminamos entre paraguayos y paraguayas. Esto también podría estar relacionado con el hecho de que las corrientes migratorias han tenido un relativo bajo impacto, en comparación con otros países de la región, junto con la escasa documentación y análisis producidos sobre la incidencia de la migración en el país[1].

También podría explicar este vacío la relativamente reciente construcción de ciudadanía en torno a los derechos humanos en el país: el proceso democrático iniciado hace ya cerca de veinte años instituyó el reconocimiento y las garantías de un conjunto amplio de derechos en su nuevo ordenamiento jurídico, incluyendo la incorporación de diversos instrumentos internacionales. Esto amplió el espacio de reivindicación de los derechos humanos más allá de la resistencia a la dictadura y posibilitó, aun con las limitaciones conocidas y las deudas pendientes, la construcción gradual de capacidades ciudadanas para la demanda de derechos.

1 Al igual que en otros campos, la producción de conocimientos sobre este tema es extremadamente limitada, y los escasos trabajos realizados deben sortear, entre otras cosas, las dificultades de acceso a la documentación pública. Tal es el caso de los artículos publicados en La Revista Paraguaya de Sociología desde los años 70, el estudio de Fisher, Palau y Pérez (1997) y, sobre todo, los aportes que viene realizando en este campo el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa, por sus siglas en inglés).

Sin embargo, aun cuando el avance en materia de visibilidad y capacidad de reclamo de los derechos humanos ha sido considerable, la problemática de los derechos humanos de las personas no nacionales todavía se mantiene fuera del debate público. Este hecho no es exclusivo de Paraguay, también sucede en otros países de la región. Así, la Relatoría especial de la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH) sobre personas migrantes y sus familias señala que:

> "[…] en la mayor parte de América Latina y el Caribe la discriminación racial y la xenofobia son negadas o bien minimizadas tanto por el poder estatal como por la sociedad" (CIDH, 2001, párr. 79).

La baja presión migratoria en el país no significa que no hayan ocurrido o sigan ocurriendo hechos que menoscaban los derechos humanos de las personas migrantes. Así, son conocidas las expresiones de xenofobia contra grupos étnicos con expresiones diferentes a las conocidas, principalmente aquellos con fisonomía diferente al tipo blanco occidental, como los y las inmigrantes de origen coreano, chino o árabe y sus descendientes. También han sido extendidas las actitudes de rechazo basadas en prejuicios y generalizaciones referidas al origen nacional, como las actitudes ambivalentes hacia los argentinos y las argentinas y hacia los brasileños y las brasileñas.

Estas expresiones tienen un claro contenido xenófobo, entendida la xenofobia como la actitud de rechazo de grupos con identidades étnicas y culturales diferentes a las propias; en ella que intervienen prejuicios histórico-políticos, sociales, culturales, lingüísticos e incluso los de origen nacional. La xenofobia está muy emparentada con las ideas de unidad y cohesión de la lengua, de la cultura y de las tradiciones propias de la ideología nacionalista (Bobbio, 2002). Como parte de proyectos políticos, estas ideas operan en la formación de identidades nacionalistas, cuya afirmación y defensa suele tener como contenido el rechazo, la tendencia a la exclusión y la negación del reconocimiento del otro. Las ideas nacionalistas fueron parte del acervo ideológico del proyecto totalitario de la dictadura, como uno de los elementos de exclusión del disenso y de fomento de la idea del ser nacional o de la "paraguayidad"[2]. La vigencia real de los derechos humanos no admite trato discriminatorio para ninguna persona, sea esta portadora de cualquier condición, como en este caso el estatus de persona inmigrante.

2 Cabe señalar que las ideas nacionalistas han tenido una alta gravitación en la formación de los procesos políticos y culturales en el país, desde el nacionalismo lopista hasta el de la "unidad granítica" del Partido Colorado, "distinguiéndose a menudo por la apología del autoritarismo militarista y estatista y por la xenofobia". Monteoliva Doratioto, Francisco Fernando (s/f) *El nacionalismo lopizta paraguayo*, disponible en: http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/5985/1/ASN_04_04.pdf

Este artículo propone abrir el análisis de esta problemática en el contexto del informe anual producido por la Codehupy con las organizaciones que la integran. El propósito es dar visibilidad al tema a través de un análisis de la normativa que reconoce los derechos (o presenta vacíos) de las personas no nacionales en el ámbito del Estado paraguayo. Se analizan también algunas situaciones que vulneran los derechos de las y los inmigrantes en el país. El trabajo es un punto de entrada que busca iniciar la reflexión, la producción de conocimiento y la atención del tema en el Paraguay, desde una perspectiva de derechos humanos.

MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

En el orden jurídico paraguayo, la migración halla resguardo constitucional bajo las garantías del derecho al tránsito y la residencia, permitiendo la recepción del derecho internacional como *plus* normativo para el tratamiento legislativo del ingreso o abandono del país por parte de extranjeros y extranjeras:

> "Todo paraguayo tiene derecho a residir en su Patria. Los habitantes pueden transitar libremente por el territorio nacional, cambiar de domicilio o de residencia, ausentarse de la República o volver a ella y, de acuerdo con la ley, incorporar sus bienes al país o sacarlos de él. Las migraciones serán reglamentadas por la ley, con observancia de estos derechos. El ingreso de los extranjeros sin radicación definitiva en el país será regulado por la ley, considerando los convenios internacionales sobre la materia. Los extranjeros con radicación definitiva en el país no serán obligados a abandonarlo sino en virtud de sentencia judicial" (art. 41, Constitución Nacional).

Ninguna otra norma constitucional, incluso las relativas a principios generales de igualdad, hace alusión a la migración; aún más, en lo que se relaciona con el derecho al trabajo, la Constitución en su artículo 88 no garantiza la no discriminación a las trabajadoras y los trabajadores por su origen nacional, y tampoco existe, hasta la fecha, legislación civil o penal que sancione este tipo de práctica, así como de la discriminación en general.

> "No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales" (art. 88, Constitución Nacional).

No obstante lo dicho, la solución *pro persona* frente a esta anomia o

desorganización normativa interna ha sido dada por la Corte interamericana de derechos humanos - Corte IDH (cinco años atrás, otorgando alcance de *ius congens*[3] al principio fundamental de no discriminación, quedando así revestido de carácter imperativo y *erga omnes*[4] para los Estados, más allá de cualquier limitación que dimane del derecho nacional). Esta fue la posición vinculante de la Corte IDH que galvaniza bajo la protección del derecho internacional de los derechos humanos a la persona de migrante, afirmando que:

> "Los Estados […] no pueden discriminar o tolerar situaciones discriminatorias en perjuicio de los migrantes. Sin embargo, sí puede el Estado otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto de los migrantes indocumentados, o entre migrantes y nacionales, siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional, y no lesione los derechos humanos. Por ejemplo, pueden efectuarse distinciones entre las personas migrantes y los nacionales en cuanto a la titularidad de algunos derechos políticos. Asimismo, los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingresos y salidas de migrantes indocumentados a su territorio, los cuales deben siempre aplicarse con apego estricto a las garantías del debido proceso y al respeto de la dignidad humana. Al respecto, la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos ha señalado que:
>
> '[…] no pretende cuestionar ni tampoco cuestiona el derecho de un Estado a tomar acciones legales en contra de los inmigrantes ilegales tales como deportarlos a sus países de origen si los tribunales competentes así lo deciden. Sin embargo, la Comisión considera que es inaceptable deportar a individuos sin darles la posibilidad de argumentar su caso ante las cortes nacionales competentes, ya que ello es contrario al espíritu y texto de la Carta [Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos] y del derecho internacional' " (Corte IDH, 2003, párr. 119).

Establecida jurídicamente tan clara prohibición de discriminación respecto a los migrantes, la lectura del marco jurídico vigente en la materia ha de leerse en el Paraguay como un universo normativo que se encuentra en movimiento a partir de las tensiones que provocan los esfuerzos de humanización provenientes desde el derecho internacional, hacia el viejo derecho de extranjería de raigambre nacional; tensión que, a la sazón, ha venido llevando al Estado a adoptar una serie de compromisos frente a una comunidad de naciones que precisamente se ha autoimpuesto como desafío en la Declaración del Milenio:

3 Se denomina así a aquellas normas imperativas e inderogables para el derecho internacional general.

4 La Corte Internacional de Justicia en el caso de la *Barcelona Traction* (Bélgica vs España, 1970) caracterizó las obligaciones *erga omnes* como aquellas contraídas por los Estados ante el conjunto de la comunidad internacional en cuanto protegen derechos esenciales para la misma.

> "[…] adoptar medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, eliminar los actos de racismo y xenofobia cada vez más frecuentes en muchas sociedades y promover una mayor armonía y tolerancia en todas las sociedades[…]"[5].

Entre estos compromisos, algunos han cristalizado en declaraciones y acuerdos en el ámbito del Mercosur, de la mano de las Conferencias sudamericanas sobre migraciones (CSM), entre las que se destacan: la Declaración de Santiago sobre principios migratorios, del 16 de mayo de 2004; la Declaración de Montevideo contra la trata de personas en el Mercosur y Estados asociados, del 16 de noviembre de 2005; la Declaración de Asunción sobre tráfico de personas y tráfico ilícito de migrantes, del 8 de junio de 2001; el Acuerdo sobre residencia para los nacionales de los Estados parte del Mercosur y Estados asociados, Bolivia y Chile, del 6 de diciembre de 2002; el Acuerdo sobre tráfico ilícito de migrantes entre los Estados parte del Mercosur y Estados asociados, Bolivia y Chile, del 6 de junio de 2003; el Protocolo de Asunción sobre el compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos del Mercosur, del 20 de junio de 2005; y la Declaración de Asunción, adoptada con ocasión de la VI Conferencia, el 5 de mayo de 2006, en la cual se consideraron como aspectos claves a trabajar en materia de migraciones los siguientes:

- la facilitación del otorgamiento de la residencia;
- la regularización de migrantes;
- la libre circulación de personas;
- la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y trata de personas;
- la documentación de migrantes;
- el tratamiento igualitario entre nacionales y extranjeros;
- el respeto por la diversidad cultural de los migrantes;
- los mecanismos de coordinación de la gestión migratoria entre los países de origen y de destino, dentro de la región;
- la armonización de normas en materia migratoria;
- la protección del migrante frente a distintas prácticas de discriminación y de explotación laboral;
- el rechazo a la criminalización de la irregularidad migratoria;

5 A/RES/55/2000, Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, aprobada por Resolución de la Asamblea General de fecha 13 de septiembre de 2000.

- la cooperación bilateral para el manejo ordenado de los flujos migratorios y otro tipo de cooperación multilateral en la materia;
- el reconocimiento de derechos civiles, económicos, sociales y culturales[6].

El presente año, la 8ª CSM, realizada en Montevideo, del 17 al 19 de setiembre, declaró su oposición a la criminalización del migrante, la xenofobia, la discriminación y el abuso de autoridad y las deportaciones masivas por parte de algunos países receptores, así como el rechazo a la aprobación por la Unión Europea de la llamada *Directiva de Retorno* y la criminalización de los migrantes que pueda implicar la aplicación de este tipo de normativa. Asimismo, destacó que el retorno solo puede resultar de una decisión libremente adoptada por la o el migrante[7].

Por último, en el Informe del año anterior de la Codehupy se destacaba la suscripción por parte del Paraguay de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la ONU (Ortega, 2007, 481). Este instrumento ha venido a sumarse a otros que, como señala la Relatoría especial de trabajadores migratorios de la CIDH, en conjunto protegen los derechos humanos de los migrantes, *inter alia*, la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven; el Convenio 97 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los trabajadores migrantes; el Convenio 143 de la OIT sobre los trabajadores migrantes, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 3, CAT), la Convención sobre el estatuto de los refugiados (arts. 32 y 33), el Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, la Convención de Viena sobre relaciones consulares (art. 36), el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, el Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y su utilización en pornografía, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo) y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que ambos complementan la Convención de las Naciones Unidas con-

6 La versión integral de la declaración se halla disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/4229.pdf

7 VIII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones; Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD) http://www.pidhdd.org/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=1 Consulta realizada el 22/11/08.

tra la delincuencia organizada transnacional[8].

En la normativa interna[9] se cuenta con la Ley 978/96 de Migraciones y el Decreto Nº 18295/97 que reglamenta esta ley. La misma establece los lineamientos generales para la formulación de una política nacional en materia de migración, así como la creación de la Dirección General de Migraciones (DGM), dependiente del Ministerio del Interior, como organismo gubernamental encargado de implementar dicha política en el país.

La Ley 978/96 establece las regulaciones en materia de inmigración, emigración y repatriación de nacionales. Entre las disposiciones establecidas se destacan los siguientes criterios:

- la inmigración de recursos humanos para el desarrollo del país;
- la inmigración de extranjeros y extranjeras con capital para crear pequeñas y medianas empresas;
- la inmigración de agricultores y agricultoras para la colonización en áreas determinadas y la incorporación de nuevas tecnologías;
- el fomento del retorno de paraguayos y paraguayas naturales emigrados.

Si bien los criterios de admisión de inmigrantes son prerrogativas del Estado, los criterios discriminatorios son inadmisibles. Por una parte, la Constitución Nacional prohíbe la discriminación (art. 46); por otra, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país conforman un marco de protección contra toda forma de discriminación. En este sentido, es preciso llamar la atención sobre el carácter discriminatorio de algunos artículos de la Ley 978/96 de Migraciones, como el que establece los impedimentos para la admisión de no nacionales que deseen radicarse en el país (art. 6, incs. 1 a 3), entre los que destacan:

- estar afectados o afectadas de enfermedad infecto-contagiosa o transmisible que pueda significar un riesgo para la salud pública;
- padecer de enfermedad o insuficiencia mental que alteren sus estados de conducta, haciéndolos irresponsables de sus actos o provocando graves dificultades familiares o sociales;
- los disminuidos por defectos físicos o psíquicos congénitos o adqui-

8 Mayor información sobre instrumentos jurídicos aplicables y situación de los migrantes se encuentra en línea en el sitio de la Relatoría en Internet: http://www.cidh.org/Migrantes/Default.htm

9 Fuente: http://www.migraciones.gov.py/

ridos, o una enfermedad crónica, que los imposibilite para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o arte que posean.

Esta ley instituye como factor de discriminación lo que otros cuerpos legales, como la recientemente ratificada Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD), establecen como criterio de no discriminación. Este es un ejemplo de la necesidad de adecuar la normativa interna a los principios establecidos en los instrumentos de derechos humanos que integran el ordenamiento jurídico del país.

El marco institucional encargado de llevar a cabo la política de migración en el país tiene como principal organismo a la DGM, cuyas funciones incluyen el control del ingreso, permanencia y egreso al país de personas extranjeras; el control del egreso y reingreso al país de las y los nacionales; el asesoramiento en materia migratoria y la competencia exclusiva en la generación de información sobre movimientos migratorios, permanencia y radicación de no nacionales. Cabe señalar que, si bien este organismo lleva a cabo la implementación de un conjunto de acciones establecidas por la ley, estas todavía requieren ser articuladas en una política integral que incluya los principios de derechos humanos en su formulación y herramientas de aplicación.

ORGANISMOS PÚBLICOS: PROBLEMAS Y DESAFÍOS PARA LA VIGENCIA DE DERECHOS[10]

El principal organismo público encargado de aplicar la normativa vigente en materia de migración en el país es la DGM. Existen otras instituciones que también tienen competencia sobre algún aspecto relacionado con esta problemática, como diversas dependencias de la Policía Nacional, la Secretaría de desarrollo para repatriados y refugiados connacionales, entre otras. En esta sección se analizan algunos hechos relacionados con los procedimientos de documentación de la persona migrante, considerado en sí mismo un derecho y, a la vez, una condición necesaria para el ejercicio de otros derechos. Los hechos analizados se relacionan con los mandatos de la DGM y con los de la Secretaría de Repatriados respectivamente.

10 Este apartado se basa en entrevistas realizadas por Cinthia López al director general de Migraciones, Julio Benítez, y al titular de la Secretaría de Repatriados, Elías Lugo, el 27 de noviembre de 2008.

La Dirección General de Migraciones del Ministerio del Interior

La documentación de la persona migrante

La nueva administración de la DGM, iniciada en agosto con el cambio gubernamental, se encuentra en una fase de transición administrativa y con el desafío de adecuar los procedimientos burocráticos, conforme lo establecen la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos, condición necesaria para dar vigencia plena a los derechos humanos de las personas migrantes. Según lo manifestado por el titular de la DGM, Julio Benítez, los principales problemas que enfrenta la nueva administración son: la demora en el procesamiento, la entrega de la documentación a migrantes y la corrupción en la gestión pública, todos estrechamente relacionados.

En una suerte de corte administrativo con la anterior administración, las nuevas autoridades señalan que han encontrado cuatro mil expedientes no entregados, cuyos procesos de documentación ya fueron completados y con los aranceles ya pagados. Se presume que por detrás de esta increíble demora están los pedidos de "coima".

> "Esta gente de los 4 mil expedientes ya pagaron lo establecido y nunca les entregaron sus documentos; hay una gran cantidad de expedientes, ojalá nos dé la capacidad de contactar con ellos [y ellas] para que vengan a retirar sus documentos. No sabemos su situación, de hecho es importante. Con nuestra página *web* [todavía en proceso de construcción] vamos a difundir, pero si la gente que ya quiere consultar no hay ningún problema".

Dos casos de demora extrema en la entrega de documentos a personas migrantes, en los que la responsabilidad pública en la vulneración de derechos humanos de las personas solicitantes es evidente, son los de un niño y una persona de nacionalidad chilena.

> "[S]us padres solicitaron sus documentos [hace cuatro años], hoy tiene 8 años y no tiene sus documentos, a lo mejor sus padres no quisieron pagar una coima. Uno de los documentos más viejos que firmé fue el de un chileno, quien en 1996 solicitó [su documentación], el hombre dijo, tal vez, no voy a pagar coimas, voy a esperar […] y cuando hubo el cambio de gobierno él se acercó e hizo su reclamo, obviamente le pedimos que actualice algunos documentos […] y le dimos su carnet al chileno y no lo podía creer".

Otro problema que exige un reordenamiento y regularización administrativa es el caso de las personas indocumentadas que residen en

zonas de frontera, principalmente ciudadanos brasileños y ciudadanas brasileñas. También en el grupo de inmigrantes bolivianas y bolivianos existe una alta proporción de personas indocumentadas. Respecto a esta problemática, el director de la DGM señaló que existen muchas personas que se encuentran viviendo desde hace varios años en zonas de frontera, pero no desean la radicación legal, recurriendo a la renovación continua de la visa de turista para mantenerse en el país (cruzando la frontera y volviendo a entrar). Esta situación tiene como fondo la corrupción pública, puesto que el funcionario de migraciones, mediante cobro indebido:

> "accede a realizar este trámite, le pasa una coima y el funcionario le otorga sin problema la categoría de turista, la cual puede ser renovada solo hasta dos veces".

Necesidad de adecuación normativa

Respecto al certificado de retorno, uno de los documentos que la persona con residencia permanente debe tener (tema que será analizado con más detalle desde la óptica de personas migrantes en la siguiente sección de este artículo), el titular de la DGM manifestó que es una figura dispuesta por la Ley de Migraciones (978/96), y que Paraguay es el único país que lo emite, pero como contrapunto señaló que también este es el único país que puede otorgar la radicación permanente en forma directa, sin tener que pasar antes por una radicación temporaria.

> "El certificado de retorno es un certificado que dura tres años, es un modo de tener una evaluación del radicado, si sale del país, hacerle un control […] pero obviamente no es muy recíproco. No se ajusta a la reciprocidad que se exige hoy en día, sobre todo en Latinoamérica, y es una cuestión que estamos viendo la posibilidad de cambiar o de modificar nuestra ley migratoria".

La vigencia de este documento obviamente debe ser objeto de revisión, puesto que agrega un sentido de control adicional, casi policiaco, de la trayectoria de la persona migrante. ¿Por qué debería agregarse un control adicional a los ya existentes para todas las personas residentes en el territorio nacional? Ello puede darse perfectamente a través de la cédula de identidad y de los sistemas de registro de movimiento de personas, disponibles en las oficinas de migración instaladas en los puntos de entrada y salida del país. En todo caso, lo que se necesita es mejorar los sistemas y métodos administrativos y organizacionales, junto la elaboración de mecanismos de control de la corrupción y capacitación del funcionariado.

Acciones para mejorar la respuesta pública

Cabe destacar que las actuales autoridades declararon estar impulsando algunas iniciativas concretas para mejorar la gestión de los servicios de documentación de migrantes en el país.

Así, el sitio de internet[11], en proceso de construcción, ofrecerá información fiable a las personas migrantes sobre la documentación requerida, sus costos y la posibilidad de seguimiento de la trayectoria de los expedientes en curso, la que podrá ser consultada en línea. El recurso dispondrá, asimismo, un espacio para sugerencias, reclamos y denuncias, a lo que se sumará una línea telefónica gratuita[12]. Otra acción que próximamente será implementada es la creación de "equipos móviles", con lo que se busca acercar los servicios a la gente hasta las zonas más alejadas de la capital.

El desarrollo de medidas concretas, sistemas, métodos y herramientas son labores necesarias para mejorar la gestión administrativa de los servicios en los temas de migración. En su conjunto, estas crean condiciones necesarias para la aplicación de la norma y el ejercicio de derechos. Sin embargo, para que esto ocurra, se requiere una mirada más integral, que incluya la adecuación normativa, conforme a lo establecido en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, así como el desarrollo de una política migratoria que posibilite la aplicación plena de la norma y el cumplimiento de derechos.

Secretaría para los derechos de connacionales repatriados

La Secretaría de desarrollo para repatriados y refugiados connacionales de la Presidencia de la República es otro organismo relacionado con la problemática de la migración, aunque su mandato se circunscribe al retorno de connacionales, y sus hijas e hijos nacidos en el extranjero.

En este ámbito, recientemente tuvo visibilidad pública el problema de la morosidad de los juicios de "opción de nacionalidad", es decir, el trámite de adopción de la nacionalidad del padre o la madre, tramitados ante la justicia, en los juzgados del fuero civil. El ministro titular de esta

11 http://www.migraciones.gov.py/

12 La línea 0800-110900, habilitada para la recepción de denuncias.

Secretaría, Elías Lugo, en declaraciones a la prensa[13] señaló que el retraso en esta tramitación es inaceptable, ya que con ello se está violando el derecho instituido constitucionalmente (art. 146, inc. 3), en virtud del cual las hijas e hijos de paraguayos y paraguayas que hayan nacido en el exterior adquieren la ciudadanía natural. La realización de este derecho se concreta a través de un simple trámite administrativo. Al respecto, Elías Lugo señaló:

> "De un tiempo a esta parte, la dificultad se vino agravando, a la dificultad que significa el retraso permanente de todas aquellas gestiones que son gratuitas […] pareciera ser que en el Estado siempre se atrasan de alguna manera. Más que al sistema burocrático, [esto] se debe a una cuestión de orden cultural del funcionario, probablemente incluso eso signifique también una puerta para un pedido de dinero extra para acelerar trámites […] la gestión es gratuita [pero] muchas veces la persona pierde más tiempo y dinero en ir y venir para ver su expediente. [A]lgunos funcionarios deshonestos ofrecen seguramente una agilización de trámites a cambio de dinero, que es ilegal absolutamente".

El juicio de opción de nacionalidad es un trámite casi administrativo que debe ser resuelto expeditivamente. Un tiempo máximo, incluyendo los retrasos normales por congestión judicial, es de 30 ó 45 días.

Además del retraso en la gestión de los trámites del juicio, el ministro Lugo señaló que también existen fiscales y jueces que, de manera extraordinaria y abusiva, solicitan documentación adicional para el expediente, como el certificado de antecedentes policiales, el de antecedentes judiciales y antecedentes de la Policía Internacional (Interpol). Estos requisitos no están contemplados por la Ley 582/95 (que reglamenta el art. 146 de la Constitución Nacional). Agregó que de este modo los agentes de justicia hacen uso abusivo de sus competencias, ya que si la persona en cuestión es hija o hijo de paraguayo o paraguaya, aunque tuviese antecedentes no se le puede negar la posibilidad de documentarse. En todo caso, deberá habérselas con la justicia, podrá ser privado de su libertad, pero no se le puede negar la documentación, tampoco puede ser expulsado del país por su condición de connacional[14].

Estos hechos ponen en evidencia las trabas burocráticas y administrativas existentes para el cumplimiento de derechos. Estas provienen

13 Diario Abc Color, Asunción 14 de noviembre de 2008, edición digital: http://www.abc.com.py/2008-11-14/articulos/469317/denuncian-morosidad-en-juicios-de-opcion-de-nacionalidad

14 Desde esta Secretaría se han iniciado gestiones ante la Corte Suprema de Justicia para acelerar y regularizar los casos relativos a estos juicios atascados en el sistema de justicia. Este organismo, conforme su mandato, también ha patrocinado durante el presente año la realización gratuita de 216 juicios de opción de nacionalidad paraguaya.

desde los mismos agentes gubernamentales encargados de la aplicación de leyes, así como de la inadecuación normativa e institucional existente. La responsabilidad estatal en la vulneración de los derechos humanos se da no solo por omisión, sino, como en los casos analizados, también por acción de sus propios funcionarios.

CASOS

Documentación de inmigrantes

CGL es un hombre de nacionalidad española, hace 51 años que vive en Paraguay, llegó a los siete como inmigrante legal[15]. CGL hizo toda su vida en el país, estudió, se casó y formó familia, tuvo cinco hijos, todos ellos paraguayos. Relata que la obtención de su radicación definitiva no se dio sino mucho años después de haber estado residiendo en el país. En sus primeros años, los organismos encargados de expedir la documentación de personas extranjeras eran otros; muchas de esas instituciones fueron cambiando de nombre o desapareciendo y con estos cambios los nuevos organismos, por lo general, no absorbían las funciones ni la información de los organismos a los que reemplazaban. Debido a esta fragilidad de los organismos responsables del tema migratorio, le ha tocado empezar de cero muchas veces.

Uno de los problemas con los que se tropezaba era la falta de claridad en las funciones (o del rol que correspondía desempeñar a cada institución) y de coordinación entre los diferentes organismos del sector. Como resultado de esta desorganización burocrática, era de esperar que hubiera superposición de funciones.

Entre los documentos que debe renovar periódicamente está el certificado de retorno, expedido por la DGM. Este es de portación obligatoria para todo extranjero y toda extranjera residente en el país, independientemente del tiempo de residencia. El certificado tiene tres años de duración, al cabo de los cuales se lo debe renovar, pasando por la gestión de otros documentos requeridos para el efecto. Para obtenerlo es necesario realizar un papeleo, engorrosos trámites, además del costo económico (que actualmente es de

15 Un acuerdo intergubernamental de cooperación, a través del cual su padre había desempeñado labores de asistencia técnica agrícola, fue la circunstancia que lo trajo al país.

G. 89.452) y del tiempo que demora la entrega del documento. El documento debe ser presentado en los puntos de entrada y salida del país.

CGL se pregunta para qué sirve al Estado este documento. Su uso y su valor no le resultan razonables, ya que al presentarlo en cualquiera de las entradas o salidas del país, el funcionario se limita a verificar la vigencia y a ponerle un sello; incluso en caso de que el documento se encuentre en proceso de tramitación, se admite en su reemplazo la presentación del recibo de pago que acredita esa condición. "No sabemos ni siquiera si llevan registros ni qué hacen con ellos", expresaba. A juicio del entrevistado, este es un documento incompleto, no es mucho lo que informa y tampoco se sabe para qué sirve. Presume que el documento en cuestión garantiza al Estado que el residente sigue permaneciendo como residente, aunque también considera que puede ser solo un instrumento de captación de recursos.

Cabe señalar que todos estos trámites están siendo presentados desde la óptica de quien tiene sus papeles en regla. Cuando se trata de inmigrantes ilegales o en situación irregular, la arbitrariedad y la corrupción pueden ser más elevadas

IUC reside de modo permanente desde hace 9 años en el país, tiene 52 años, posee educación universitaria con grado de maestría completa, está casada con un paraguayo y tiene dos hijas también paraguayas. Cuenta con la documentación requerida para la radicación permanente: certificado de radicación, cédula de identidad paraguaya, certificado de retorno, certificado de inmigrante (este último expedido por el Departamento de Investigación de Delitos de la Policía Nacional).

Respecto al certificado de retorno, indica que todas las veces que sale y entra al país se lo solicitan, a pesar de contar con cédula paraguaya y radicación permanente. El certificado es sellado, al igual que el pasaporte, cada vez que pasa por migración. Su portación es obligatoria.

La entrevistada desconoce el sentido de este documento: ha consultado en varias ocasiones a los funcionarios de migraciones y no han sabido responder sobre el significado administrativo del mismo. Ella piensa que no sirve para nada, excepto para generar situaciones de arbitrariedad. Cuando no tiene el certificado, la amenazan con multarla o no dejarla pasar. Es siempre un problema, la detienen, pero nunca fue multada efectivamente, depende del funcionario o la funcionaria. En su experiencia, la expedición del documento puede demorar desde 15 días a tres meses o más. Sobre qué le significa esta exigencia, la entrevistada refirió:

> "Me parece ridículo, tengo marido e hijas paraguayas, residencia aquí desde hace 9 años. Me hacen sentir extranjera, controlada y hasta 'sospechosa' ".

Otro caso es el de CHJ, de nacionalidad argentina, reside en el país desde hace 10 años. Inicialmente lo hizo en carácter de estudiante y posteriormente se casó, formó familia y pasó a radicarse en forma permanente.

CHJ relata las vicisitudes por las que tuvo que pasar y que, dado su carácter de extranjero, deberá pasar siempre que se trate de gestionar un documento. Refiere que los procesos son intrincados y engorrosos; cualquier documento que deba tramitar exige otra serie previa de documentos y certificaciones. Comenta que existe un desorden burocrático tremendo, que las reparticiones y los organismos relacionados con el tema trabajan de manera desconectada, lo que lleva a la superposición de funciones, y confusión de roles. Un ejemplo de ello le tocó experimentar cuando tuvo que solicitar su documento de residencia permanente, ocasión en que se percató de que obtuvo primero la cédula de identidad paraguaya sin tener aún el documento de residencia, requisito supuestamente previo a la expedición de la cédula de identidad.

LGC, de nacionalidad argentina, está casada con un paraguayo y tiene dos hijas paraguayas. Ella ha referido vivencias similares a las de las anteriores personas. A punto de completar diez años de residencia permanente, relata el arduo y costoso proceso de tramitar y mantener la documentación de inmigrante al día. Indica que todos los documentos deben ser renovados periódicamente, además de la cédula de identidad, el carnet de inmigrante, el de residencia y el certificado de retorno. Para todos los casos se requiere la tramitación de otros documentos adicionales como requisitos previos, todos ellos autenticados vía escribanía y, en la mayoría de los casos, con una demora poco razonable en la expedición. Particular mención hizo al certificado de retorno, que en la última tramitación le fue entregado en un año[16].

Respecto a su vivencia frente a estos requisitos que hacen a su estatus de inmigrante, expresó:

> "Ya asumí que siempre voy a tener que hacer todo esto, es como estar siempre en tránsito, nunca sos permanente en todo. Cuando se acerca la fecha de renovación es inevitable toda una tensión, es un fastidio por todas las vueltas que debés dar, es un alivio cuando te lo dan".

Por último, la entrevistada señaló que una limitación importante por

16 El certificado tiene validez por tres años, por lo que en la práctica para esta persona el documento es válido solo por dos años.

ser extranjera es que, "por más cualificaciones que tengas, no podés ser nombrada en un cargo público".

Estos casos evidencian que en la condición de inmigrante la persona debe pasar por procesos de documentación permanente, caracterizados como engorrosos, económicamente costosos y faltos de celeridad en su expedición. Por otra parte, los organismos públicos encargados de expedir la documentación muestran un desorden burocrático, falta de coordinación y armonización de procedimientos, lo cual se traduce en superposición de funciones y complejización innecesaria de los procesos.

El certificado de retorno fue puesto como un ejemplo particular de complicación y de falta de lógica administrativa. Esto es visto como tal considerando que el conjunto de todos los demás documentos de renovación periódica ya dan pruebas suficientes de diversos aspectos de la permanencia de la persona en el país. En caso de no tenerlo, se considera que esto da pie a:

- trato arbitrario por parte del funcionario o la funcionaria, dependiendo de su humor al momento; y
- pago de multa excesiva, cobro indebido (coima).

Por todo lo cual, favorece la corrupción y agrega un trámite engorroso más.

Desde el punto de vista del cumplimiento de los derechos humanos de las personas migrantes, la complejización burocrática puede constituirse en un factor de vulneración de derechos, puesto que además de exponer a la persona a eventuales tratos arbitrarios, a cobros indebidos, el acceso a la documentación es condición para el ejercicio de otros derechos, como el derecho al trabajo, el ejercicio de la ciudadanía civil y política (esta última en los procesos políticos municipales). A esto se debe agregar el impacto subjetivo de sentirse siempre extranjero, aun cuando la persona haya decidido arraigarse y hacer su vida en este país.

Xenofobia

La organización *Kuña Róga*, de la ciudad de Encarnación, ha expresado su preocupación por manifestaciones de discriminación que rayan la xenofobia, surgidas desde medios de comunicación en esta ciudad.

El caso afecta a CC, de nacionalidad argentina, reconocida presentadora de televisión, con un programa sobre temas generales, quien ha residido y trabajado desde hace más de diez años en la ciudad.

Entre otros hechos, se cita el retiro de un cartel del acceso a la ciudad en la cabecera del puente internacional San Roque González de Santa Cruz, que une Encarnación y Posadas (Argentina), en el cual la periodista era imagen de una marca que daba un mensaje de bienvenida a la ciudad. Desde medios locales (radios y revista) se ha promovido un rechazo de su imagen debido a su condición de extranjera, y se ha generado un debate de contenido xenófobo, que planteaba "cómo una 'argentina' puede ser la imagen de un cartel de bienvenida a la ciudad de Encarnación. En su lugar debería ser una paraguaya, esto 'es ofensivo' a 'nuestro ser nacional' ".

Kuña Róga rescató este hecho, entre otros surgidos, como una manifestación de xenofobia y discriminación hacia ciudadanos argentinos y ciudadanas argentinas residiendo en Encarnación. Informaciones recibidas indican que estos no son hechos aislados, ya que han existido otros, con la misma persona y con otras de nacionalidad argentina.

Conclusiones y Recomendaciones

Este trabajo se ha propuesto dar visibilidad a la relación entre los derechos de las personas migrantes y los derechos humanos. Como aproximación inicial al tema se ha centrado en el análisis de algunos aspectos concretos que afectan el estatus legal de las personas migrantes, como es el tema de la documentación, condición necesaria para el ejercicio de otros derechos.

Este análisis sin ser exhaustivo muestra la necesidad de adecuar aspectos de la normativa existente a los instrumentos de derechos humanos que ha ratificado el país. En consonancia con esto se ha visto también la necesidad de ajustar las herramientas institucionales para posibilitar una aplicación eficaz y coherente de la norma y llevar los derechos establecidos a la práctica.

Los casos analizados muestran que los procedimientos de tramitación de documentos se caracterizan por problemas de complejización burocrático-administrativa, grados de desconexión y descoordinación entre organismos que tratan temas interrelacionados de migración, demoras en la entrega de documentos y corrupción de funcionarios públicos.

Con base en este análisis se formulan las siguientes recomendaciones:

- Revisar y adecuar la normativa interna en materia de derechos de las personas migrantes, incorporando los principios de derechos humanos establecidos en las herramientas de derechos humanos ratificados por el país.
- Integrar las líneas de acción referidas a la temática de la migración en una política integral que incorpore la perspectiva de los derechos humanos, con particular atención a los principios de igualdad de género y los derechos de las niñas y los niños en sus lineamientos y planes de trabajo.
- Armonizar y articular procedimientos con otros organismos públicos encargados del tratamiento de temas relacionados con la migración.
- Simplificar los procedimientos administrativos de documentación de personas migrantes a fin de agilizar los procesos, reducir costos y, a través de esta práctica, generar condiciones para el cumplimiento de los derechos humanos de las personas migrantes y, como parte

de la simplificación burocrático-administrativa, eliminar el formulario de retorno y fortalecer los sistemas de registro y procesamiento de datos existentes para la documentación básica requerida.

- Generar mecanismos de control de la arbitrariedad y la corrupción pública, considerados factores que obstruyen el cumplimiento de derechos humanos de las personas migrantes.
- Promover el conocimiento y la utilización de los principios de los derechos humanos en la labor del funcionariado asignado a la atención de personas migrantes.

Bibliografía

Bobbio, Norberto y otros (2002). **Diccionario de política.** México: Siglo XXI.

Comisión interamericana de derechos humanos – CIDH (2001) Segundo informe de progreso de la Relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias en el hemisferio. Washington, DC: OEA. Catalogado como: OEA/Ser./L/V/II.111. Disponible en: http://www.cidh.org/Migrantes/migrantes.00sp.htm#XENOFOBIA

Corte interamericana de derechos humanos – Corte IDH (2003) *Opinión consultiva sobre la Condición jurídica y los derechos de los migrantes indocumentados* OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003 solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. San José de Costa Rica: Corte IDH.

Fischer, Sara; Palau, Tomás; Pérez, Noemia (1997) *Inmigración y Emigración en el Paraguay 1870-1960*. Base IS, Documento de Trabajo Nº 90, disponible en: http://sala.clacso.org.ar/gsdl/cgi-bin/library?e=d-000-00---0base--00-0-0--0prompt-10---4------0-1l--1-es-Zz-1---20-about---00031-001-0-0utfZz-8-00&cl=CL1.1&d=HASH019f5102e26cf9f1c6b852e0&x=1

Ortega, Jacqueline (2005) *Faltan políticas claras para abordar los problemas migratorios* en: Codehupy (2005) **Derechos humanos en Paraguay 2005**. Asunción: Codehupy, pp. 209-220.

Ortega, Jacqueline (2006) *Migración, emigración y trata de personas* en: Codehupy (2006) **Derechos humanos en Paraguay 2006**. Asunción: Codehupy, pp. 127-135.

Ortega, Jacqueline (2007) *Problemáticas de derechos humanos de paraguayos y paraguayas migrantes* en: Codehupy (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy, pp. 481-491.

Palau Viladesau, Tomás (2004) *La situación migratoria en el país. Para las autoridades, la migración es un problemas de seguridad* en: Codehupy (2004) **Derechos humanos en Paraguay 2004**. Asunción: Codehupy, pp.157-165.

Rodríguez Alcalá, Guido (2001) *Revisionismo Histórico y Autoritarismo* en: Revista Múltipla, Año VI - Nº 11. Disponible en: http://www.upis.br/revistamultipla/multipla11.pdf#page=9

4 DERECHOS DE FAMILIA

LAS FAMILIAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nociones diversas de familia en los programas de tres instituciones públicas

Line Bareiro y Adriana Marecos
Equipo académico Informe DDHH 2008
Coordinadora de derechos humanos del Paraguay
(Codehupy)

La Constitución Nacional tiene un concepto amplio de familia, pero las instituciones públicas no se basan en lo dispuesto por el más importante instrumento jurídico del país. Cada repartición, y los distintos programas en cada una de ellas, define lo que es familia según el mejor saber y entender de las personas que conducen los programas.

INTRODUCCIÓN

El instrumento jurídico más relevante de nuestro país, la Constitución Nacional de 1992 (CN), considera como familia tanto a la basada en el matrimonio y en la unión de hecho, como a la comunidad formada por cualquiera de los progenitores con sus descendientes (arts. 49 a 61, CN). En la introducción al capítulo de familia del informe anterior (Bareiro, 2007, 286-291) se mostró que, al haber constitucionalmente un concepto amplio de familia, constituye una equivocación el enfoque restringido sobre esta institución, tal como lo venían afirmando, desde años anteriores, diversos artículos del propio informe.

La interpretación restringida de la idea de familia se debe principalmente a la equiparación de familia con matrimonio y unión de hecho, ambos constituidos por un hombre y una mujer. De esa manera, quedarían fuera del reconocimiento de familia la constituida por una abuela y sus nietos, las monoparentales y las formadas por parejas del mismo sexo. La interpretación restringida estereotipa el concepto constitucional de familia, que en realidad se preocupó de explicitar que es la comunidad formada por cualquiera de los progenitores con sus descendientes, es decir que es una idea amplia. Queda pendiente el debate sobre si también incluye a las familias indígenas, cuya constitución es diversa.

La revisión crítica del concepto, en relación a la interpretación restringida que primaba, despertó también inquietudes:

- ¿Cómo abordan las políticas públicas la realidad de múltiples formas de familia?
- ¿En qué medida se tiene en cuenta en las instituciones públicas que la Constitución Nacional tiene un concepto amplio de familia y todo un capítulo, con once artículos dedicados a los derechos de familia?

Para responder a tan importantes interrogantes, las autoras han decidido comenzar la tarea revisando las políticas públicas en relación a la familia por parte de tres instituciones: la Secretaría de Acción Social (SAS), la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y el Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (Inpro)[1].

1 El presente análisis ha sido elaborado con base en la información proporcionada por funcionarios y funcionarias de las tres instituciones mencionadas, a través de entrevistas realizadas basándose en un cuestionario elaborado por las autoras, así como con documentos de las instituciones.

El motivo de esta selección no es casual. Se ha querido analizar las políticas en su relación con las familias, por parte de instituciones responsables de desarrollar políticas sociales, o que son órganos rectores encargados de atender que los derechos de un determinado colectivo social sean protegidos por todas las instituciones públicas (transversalización), o que atienden directamente a un sector social.

ANÁLISIS

Secretaría de Acción Social (SAS)

La Secretaría de Acción Social es el organismo encargado de coordinar las medidas y acciones que buscan el mejoramiento de la calidad y de los niveles de vida de la población, fundamentalmente en lo que "se refiere a los segmentos menos favorecidos y vulnerables" (Decreto N° 9235/95). Dicho de manera sencilla, es el organismo encargado de desarrollar las políticas antipobreza. La SAS cuenta con varios programas y proyectos, entre ellos la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza , el Fondo de Inversión Social (FIS), ProPaís, el programa *Tekoporã*[2], entre otros.

Según las entrevistas realizadas[3], en sus programas de asistencia condicionada la SAS no trabaja con el concepto de Familia sino con el de Hogar, y lo define de la siguiente manera:

> "Es la persona o conjunto de personas, sean o no parientes, que residen habitualmente en una misma vivienda particular, ocupándola total o parcialmente, y que atienden en común sus necesidades alimenticias (comparten sus gastos para su alimentación diaria) o de otra índole"[4].

Pareciera ser entonces que la SAS tiene un concepto muy amplio de unidad doméstica y no considera siquiera la consanguinidad. Sin embargo, al dirigir hacia las madres la transferencia de dinero que realiza en algunos programas, da la impresión de que sí se tienen en cuenta la

2 Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y Guttandin, Friedhelm, *Pobreza campesina, desde la perspectiva de las madres beneficiarias del programa Tekoporã,* SAS, Asunción, 2007.

3 Entrevistas a Ofelia Insaurralde, coordinadora del programa *Tekoporã,* y a Cecilia Caló, de la Dirección General de Políticas Sociales de la SAS, 4 de noviembre de 2008.

4 Documento de trabajo "SAS, Conceptos y definiciones básicas" y datos proporcionados por Ofelia Insaurralde, coordinadora del programa *Tekoporã*.

consanguinidad y el vínculo con los descendientes. En caso de que no esté la madre, la SAS trabaja con las abuelas y una entrevistada aclaró que desde uno de los programas "se quiere ampliar a adultos mayores, personas con discapacidad y pueblos originarios"[5].

Eso indica que la SAS no trabaja con pueblos indígenas, con población con discapacidad ni con personas mayores[6]. Desde los derechos humanos es eso preocupante, pues los artículos sobre esas tres poblaciones en este informe nos muestran que justamente una gran parte de ellas son pobres.

Se trató de concretizar aún más y las funcionarias dieron mayores precisiones que nos ayudaron a comprender que en realidad los niños y las niñas son los destinatarios de los programas de la SAS. En tanto que las madres, abuelas y otras personas adultas son un vehículo para llegar a ellos y ellas. Justamente las transferencias monetarias se realizan a condición de que las criaturas asistan a la escuela, realicen controles médicos preventivos y cuenten con todas las vacunas.

Al ser consultada la encargada del programa *Tekoporã* acerca de los documentos que se exigen para acceder a la asistencia, nos han respondido que la SAS no exige certificado de matrimonio ni libreta de familia. A los efectos de recibir la transferencia solamente se solicita documento de identidad de la madre, y si ella no lo tuviere, de la abuela, del cónyuge o del hijo o la hija mayor de edad.

Sin embargo, esta facilidad de acceso a los beneficios no se observa en otros programas de la SAS, tal es el caso de los programas de Regularización de asentamientos y el Focem/Mercosur Hábitat[7], ya que al consultar al respecto nos han informado que efectivamente a quienes deseen ser adjudicados se les solicitan los documentos que avalen el vínculo matrimonial, y en los casos de uniones de hecho, la declaración jurada de unión de hecho[8]. No pudo aclararse suficientemente si entonces la SAS excluye de tan importantes programas a las familias en las cuales no está directamente el padre o la madre, pero es claro que aquella formada por una pareja del mismo sexo no podría ser beneficiaria.

5 Según lo manifestado por Ofelia Insaurralde, encargada del Proyecto *Tekoporã*.

6 Según la entrevistada, a partir de diciembre se empezará a prestar asistencia también a pueblos indígenas, pero en el caso de éstos la ayuda que les será brindada no será condicionada

7 Secretaría de Acción Social, *Informe*. julio 2008.

8 Entrevista a Carolina Torres, asesora jurídica adjunta de la Secretaría de Acción Social, 11 de noviembre de 2008.

En el Informe de la Secretaría de Acción Social de julio del presente año se pudo observar que los programas de viviendas tienen como objetivo contribuir en la mejora de la calidad de vida en las comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza en los asentamientos urbanos y en las comunidades pobres de Paraguay[9]. Según la información obtenida, esto se realiza a través del otorgamiento de una vivienda digna a las familias que tienen la posibilidad de pagar el terreno durante veinte años, siendo beneficiadas con la construcción gratuita de su vivienda en dicho lote.

Tienen prioridad para ser beneficiadas aquellas familias numerosas que viven en condiciones de hacinamiento dentro de los asentamientos, debiendo como requisito indispensable demostrar que no poseen otro inmueble a su nombre. Quienes proponen a los beneficiarios y las beneficiarias son los dirigentes de los distintos asentamientos a través de las listas que presentan a la SAS, realizándose posteriormente una nueva verificación del lugar en donde vive la familia, a los efectos de determinar si efectivamente reúne los requisitos[10].

¿Que pasa entonces con aquellas familias que no son seleccionadas por los dirigentes de los asentamientos? ¿Cuándo tendrán la oportunidad de ser beneficiadas con una vivienda digna? ¿Acaso no implica otorgar demasiada discrecionalidad a los dirigentes a la hora de seleccionar a las familias que serán adjudicadas?

También hemos consultado a nombre de quién es emitido el título de propiedad de la vivienda, a lo que nos han respondido que el mismo es "otorgado a quien haya suscrito el contrato, que por lo general son ambos cónyuges". En los casos de uniones de hecho[11], si uno de ellos no se ha divorciado de su anterior cónyuge, el contrato es firmado por aquel miembro de la pareja que aún sigue soltero, que en la mayoría de los casos es la mujer[12].

Al parecer, la SAS no tiene una visión institucional de familia, y dependiendo de cada programa trabaja con sujetos distintos dentro del núcleo familiar. En el caso de las ayudas condicionadas, por ejemplo, no son elegibles aquellas familias que no cuenten con niños y una figura materna, reproduciendo de esta manera los estereotipos que asignan

9 Presidencia de la República, Secretaría de Acción Social, julio 2008.

10 Entrevista a Gustavo González, director de obras del Proyecto Focem, 11 de noviembre de 2008.

11 Según la legislación civil paraguaya (art. 83 de la Ley 1/1992), se considera unión de hecho solamente si se trata de personas sin impedimentos dirimentes, y un matrimonio previo, sin dudas, lo es.

12 Entrevista a Carolina Torres, asesora jurídica adjunta de la SAS, 11 de noviembre de 2008.

únicamente a la mujer la tarea de cargar con la responsabilidad del rol de la reproducción dentro de la sociedad. En otros programas de la institución se evidencia que siguen manteniendo el enfoque restringido de que familia es igual a matrimonio y unión de hecho.

Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA)

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia tiene un enfoque distinto de familia, especialmente orientado al niño, la niña y adolescente, pues considera que la familia está compuesta por aquellos referentes adultos que tienen vínculos positivos y lazos afectivos de protección con los niños, que no necesariamente deben ser sanguíneos, pudiendo estar representada por la familia extensa[13].

Al analizar la estructura de la SNNA se identifican dos dependencias de esta institución que trabajan directamente con las familias: por un lado, la Dirección de Protección Integral, que desarrolla un programa dirigido a niños y adolescentes en situación de calle, y, por el otro, el Centro de Adopciones, que tiene como prioridad la familia extensa y que, según la funcionaria entrevistada, es la integrada por abuelos y abuelas, tías y tíos, hermanos y hermanas, padrinos y madrinas.

Por la naturaleza del trabajo que desempeña esta institución, las políticas públicas que diseña y desarrolla tienen siempre como objetivo el interés superior del niño y la niña. En ese marco se encuentra vigente el Programa Abrazo, anteriormente gerenciado por la SAS. Posteriormente se firmó un convenio mediante el cual la SAS se comprometió a transferir la ejecución técnica, financiera y patrimonial del programa a la SNNA. Dicho programa tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños y las niñas que trabajan en la vía pública y sus familias. El objetivo específico consiste en que el trabajo en la calle de los niños y niñas disminuya gradualmente. Para ello el programa implementa un apoyo a los niños y las niñas, con un acompañamiento integral, así como la entrega de bonos solidarios condicionados al cumplimiento de corresponsabilidades dirigidas a aquellas familias en situación de pobreza extrema [14].

13 Entrevista a Norma Duarte, directora de la Dirección de Protección Integral de la SNNA, 12 de noviembre de 2008.

14 Información disponible en el sitio web de la SAS: http://www.sas.gov.py/html/prensa/prensa_ini/2008/04_09_trasferencia_abrazo_snna.html

Según la información proveída por la directora de Protección Integral de la SNNA, mediante este programa se presta asistencia condicionada a las familias a fin de que se comprometan a generar las condiciones de protección del niño, la niña o el y la adolescente, teniendo como objetivo que quienes trabajan en la vía pública accedan y hagan uso de un servicio integral de protección social de sus derechos, de acuerdo al ciclo de vida en que se encuentran.

Al parecer se busca fomentar la participación del padre y de la madre, procurando mantener los vínculos, resignificándolos y fomentando la responsabilidad de los progenitores a través de los acuerdos por los cuales se comprometen a cumplir con las condiciones establecidas para recibir la asistencia. Esta se realiza ya sea asegurando la asistencia y promoción del niño y la niña o la niña en escuela, el acceso a una atención integral de salud, y especialmente cerciorándose de que el niño o la niña no vuelva a salir a la calle a trabajar, comprometiéndose la familia a participar activamente en el mejoramiento de su comunidad.

A partir de lo informado cabe destacar que dentro del grupo familiar del niño y la niña la SNNA tiende a trabajar más de cerca con las figuras femeninas cercanas, ya sea que se trate de la madre, la abuela o las tías, pues ellas son quienes demuestran en general mayor interés por el bienestar de niños y niñas, y debido a que los hombres se encuentran más expuestos al deterioro de su personalidad, en muchos casos por alcoholismo, uso de drogas, etc.[15].

En cuanto a la consulta realizada acerca de los documentos de identidad solicitados a los beneficiarios, nos han respondido que la SNNA no exige documentos a los niños en situación de calle a quienes presta asistencia; para aquellos casos de criaturas que no cuentan con documentación alguna, se trabaja con instituciones encargadas de la elaboración de los documentos, a fin de dotarlas del certificado de nacimiento y de la cédula de identidad. Recientemente se ha creado en la institución una unidad que trabaja un programa de identidad. De esta manera, la SNNA cumple con el artículo 8 de la Convención sobre los derechos del niño y con los artículos 18 y 19 del Código de la niñez y adolescencia (Ley 1680/01).

15 Argumento que también es utilizado por la SAS en sus programas de ayudas condicionadas.

Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (Inpro)

Según la Ley 780/79, el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (Inpro):

> "tendrá por objeto proteger en forma integral a las personas Excepcionales, de tal modo a neutralizar las desventajas que su condición les provoca, y les den oportunidad, mediante su propio esfuerzo, de desempeñar en la comunidad un rol equivalente al que ejercen las personas normales" (art. 5, Ley 789/79).

A fin de tener una visión del enfoque de familia que se maneja en la institución, hemos contado con la colaboración de Zulma Ferreira, funcionaria quien fuera jefa del Departamento de Familia desde su creación hasta el presente año, informándonos que la familia tiene un rol sumamente importante dentro del trabajo que realiza el Inpro en el proceso de rehabilitación de la persona con discapacidad, más aún en aquellas patologías que requieren mayor ayuda de los familiares. Para esta institución la familia está compuesta por quienes se hacen cargo de la persona con discapacidad, que en el caso de niños, niñas y adolescentes por lo general suelen ser los padres, y en caso de personas adultas, el cónyuge, los hermanos y hermanas, los padres, etc.[16].

Desde 1990 el Inpro viene trabajando directamente con las familias, a través de un acompañamiento constante, realizando terapias a través de las cuales se integra a los miembros de la familia en el proceso de rehabilitación de las personas con discapacidad, creándose formalmente el Departamento de Familia en 1992.

Según lo manifestado por la entrevistada, desde el Departamento de Familia se llevan a cabo las terapias familiares, en las cuales trabajan aspectos como la sobreprotección a las personas con discapacidad, los celos entre hermanos, los sentimientos de culpa de los padres, procurando fomentar el vínculo familiar. También realizan reuniones familiares para determinar los roles de los diferentes miembros de la familia, sean éstos de padres o madres, de tíos y tías, de hermanas y hermanos, de abuelos y abuelas, etc.

Nos ha informado que en aquellas familias monoparentales el apoyo que les brinda la institución es aún mayor, tratando de ajustar las sesiones de terapia a los horarios disponibles de la madre o del padre.

16 Información obtenida a través de entrevista realizada por Adriana Marecos a la Lic. Zulma Ferreira, en fecha 11 de noviembre de 2008.

Con relación a ello, cabe destacar que la gran mayoría de las familias monoparentales que acuden al Inpro están constituidas por madres solteras.

Al consultarle acerca de los documentos que se exigen a los beneficiarios, nos ha respondido que para el acceso a la asistencia que otorga el Inpro no se exige a las personas con discapacidad documento alguno, salvo el número de cédula de identidad. No es necesaria ni siquiera la exhibición de la misma. En caso de que la persona con discapacidad no tenga documento de identidad, se solicita el número de cédula del familiar que lo acompaña. Actualmente se realizan trabajos interinstitucionales que permiten realizar la cedulación de las personas con discapacidad en el predio de la institución.

Es de señalar que algunos profesionales condicionan la continuidad del tratamiento a la asistencia a las terapias de ambos progenitores. Eso puede interpretarse como una forma de fomento de la paternidad responsable, ya que hay casos en los cuales los padres se niegan a participar en la terapia familiar. Es deseable, sin embargo, saber hasta dónde se lleva esta medida, pues la persona con discapacidad puede, además de tener un padre no responsable, quedar sin terapia.

Familias de parejas del mismo sexo

En los tres casos se ha consultado explícitamente cómo se aborda a las familias compuestas por una pareja del mismo sexo con o sin descendientes, y la respuesta coincidente ha sido que hasta la fecha no se ha registrado caso alguno en que familias compuestas por parejas del mismo sexo hayan solicitado asistencia, prestación o ayuda a la SAS, la SNNA o el Inpro.

Conclusiones

- Las conclusiones de este artículo tienen carácter de hipótesis de trabajo, pues, habiendo revisado tres casos solamente, no es posible aún dar una opinión fundada sobre cómo opera el Estado paraguayo en relación al concepto constitucional de familia y las políticas que desarrolla.
- Ninguna de las tres instituciones analizadas parte del concepto de familia de la Constitución paraguaya, ni trabaja en su relacionamiento con un enfoque de derechos.
- Tampoco tiene una definición institucional de familia. En realidad cada programa define familias según su mejor saber y entender.
- El vínculo entre familias y Estado es funcional y tiene que ver con los objetivos de programas específicos. En las tres instituciones se ve que se relacionan principalmente con las mujeres porque ellas cuidan y se responsabilizan de las personas beneficiarias del programa, como son los niños y las niñas y toda persona con discapacidad.
- El Estado paraguayo no promueve la igualdad de responsabilidades y derechos de hombres y mujeres en la familia, al no estimular la paternidad responsable, ni un cambio en la división sexual del trabajo, ni los derechos de las mujeres. En general, refuerza los roles de género preexistente, con la excepción de un programa en el que se trata de involucrar a los padres varones en el tratamiento de personas con discapacidad.
- En programas con beneficios económico-sociales relevantes, como la regularización de la propiedad sobre terrenos y el acceso a una vivienda, el concepto se vuelve todavía mucho más restringido y se convierte en familia solamente la basada en el matrimonio y la unión de hecho formalizada.
- No hay registro de parejas de un mismo sexo que hayan solicitado ser beneficiarias de los programas de las tres instituciones analizadas.

A MENOS JUSTICIA, MÁS VÍCTIMAS

La violencia doméstica e intrafamiliar

Myrian González Vera*
Centro de documentación y estudios (CDE)

En Paraguay la violencia doméstica e intrafamiliar continúa siendo uno de los más graves problemas que sufren diariamente mujeres adultas, niñas, niños, adolescentes, personas ancianas y personas con discapacidad. El Estado, que debería garantizar el cumplimiento de la ley de protección contra la violencia, no ha hecho mucho para reducir los altos índices de maltratos, violaciones, abandono e incluso asesinatos en los ámbitos familiar y doméstico, pero algunas iniciativas de organismos del nuevo gobierno indican que hay una predisposición para implementar políticas y acciones concretas.

* La recolección de datos para la elaboración de este artículo ha sido realizada en las instituciones públicas por Ana Galeano.

INTRODUCCIÓN

Aun cuando ya ha pasado un largo tiempo desde que la violencia doméstica e intrafamiliar –gracias a la lucha de las mujeres– fue sacada del ámbito privado y se inició su consideración como una violación de los derechos humanos, continúa siendo vista por parte de la población como un hecho que debe ser afrontado en el ámbito de la casa o de la familia. El Estado paraguayo es uno de los principales responsables de que esta situación continúe, ya que poco ha hecho para dar cumplimiento a la normativa vigente que protege y garantiza el derecho de la mujer y de niños y niñas a una vida sin violencia, tanto desde la legislación interna como desde los tratados internacionales ratificados por el país.

A pesar del avance significativo en materia de leyes de protección y de sanción de la violencia de género, así como en la formulación de políticas y planes en diversas instituciones estatales, en la práctica la persistencia de barreras para el acceso a la justicia continúa siendo un escollo difícil de salvar e impide hacer efectivo el derecho a una vida libre de violencia.

Por otra parte, la cultura patriarcal, las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, y el machismo son factores que atentan contra la implementación adecuada del marco legal e institucional vigente. En su conjunto estos factores impiden que las personas víctimas de violencia sean adecuadamente protegidas por el Estado y contribuyen, a la vez, a que se mantengan los altos índices de violencia, que menoscaban o anulan derechos fundamentales de las víctimas.

MARCO LEGAL

La violencia doméstica e intrafamiliar es una de las principales formas que asume la violencia de género, que según Rico se define como aquella:

> "directamente vinculada a la desigual distribución del poder y las relaciones asimétricas que se establecen entre varones y mujeres en nuestra sociedad, que perpetúan la desvalorización de lo femenino y su subordinación a lo masculino. Lo que diferencia a este tipo de violencia de otras formas de agresión y coerción es que el factor de riesgo o de

vulnerabilidad es el solo hecho de ser mujer" (citado en Soto y otras, 2003,10).

La Constitución Nacional del Paraguay vigente desde 1992 establece la obligación del Estado de promover "políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas que atenten contra su solidaridad" (art. 60).

Por otra parte, el Estado paraguayo ha aprobado numerosos tratados y convenios internacionales que, junto a las leyes nacionales, conforman el marco jurídico.

Cuadro 1.
Marco jurídico internacional de protección frente a la violencia doméstica e intrafamiliar
(en orden de ratificación)

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés)	Ley 1215/86
Convención americana sobre derechos humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica	Ley 1/89
Convención sobre los derechos del niño (CDN)	Ley 57/90
Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de Belem do Pará	Ley 605/95
Estatuto de Roma, de la Corte penal internacional	Ley 1663/01
Protocolo facultativo de la Cedaw	Ley 1683/01
Protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía	Ley 2134/03
Convención contra la delincuencia organizada transnacional	Ley 2298/03
Protocolo a la Convención contra la delincuencia organizada transnacional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, o Protocolo de Palermo	Ley 2356/08

En cuanto a leyes nacionales, desde inicios de la década de los noventa del siglo pasado se han aprobado varias normas que reconocen el derecho a una vida libre de violencia en la familia:

- Ley 45/91 del divorcio, que incluye entre las causales del divorcio "el atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro" y "la sevicia, los malos tratos y las injurias graves" (art. 4° incs. "a" y "c", respectivamente).
- Ley 1/92 de reforma parcial del Código Civil. Es la primera ley aprobada dentro del nuevo marco jurídico nacional pos dictadura stronista y una de las principales conquistas legales de las mujeres

durante el periodo de transición democrática[1]. Esta ley consagra, entre otras cosas, la igualdad entre los cónyuges respecto a la administración de bienes y el reconocimiento de la unión de hecho o concubinato. La misma ha derogado además numerosos artículos del Código Civil (Ley 1183/85) claramente discriminatorios para las mujeres, como por ejemplo la necesidad de la autorización del marido para ejercer "profesión, industria o comercio por cuenta propia" (art. 158, inc. "a") o el establecimiento de algunas "limitaciones"[2] que reforzaban el lugar de la mujer en situaciones de dependencia, sumisión y desigualdad ante el marido. No obstante, este Código Civil ya incluía como causal de separación de cuerpos la violencia en el matrimonio (art. 170).

- Ley 34/92, de creación de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, que tiene entre sus objetivos la elaboración de "planes, proyectos y normas para erradicar la violencia contra la mujer" (art. 2).
- Ley 1680/001 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que, entre otros, establece la suspensión del ejercicio de la patria potestad "por violencia que perjudique la salud física y mental y la seguridad de los hijos, aun cuando sea ejercida a título de disciplina [...]" (art. 72, inc. e) o por otros tipos de violencia como los establecidos en el artículo 73:

  "La patria potestad se perderá por declaración judicial en los siguientes casos: a) por haber sido condenado por la comisión de un hecho punible en perjuicio de su hijo; b) por haber fracasado el proceso de convivencia, en los casos en que se trate de hijos adoptivos; c) por acciones que causen grave daño físico, psíquico y mental a su hijo; y d) por omisiones que, por su gravedad, pongan a su hijo en estado de abandono y peligro" (art. 73).
- Ley 1600/2000, Contra la violencia doméstica, que:

  "establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes" (art. 1).

1 La transición democrática se inició con la caída de la dictadura del general Alfredo Stroessner, derrocado por un golpe militar en febrero de 1989. El Código Civil ya había sido modificado en 1986, pero incluía un sinnúmero de artículos que incluso ampliaban la desigualdad legal entre el hombre y la mujer. Ante esta situación, mujeres de distintos sectores se movilizaron entre 1987 y 1990 para reclamar la modificación de la ley y lograron que sus propuestas de modificación fueran incorporadas a la nueva ley civil.

2 Véanse, por ejemplo, los artículos 153, 158, 159, 195 y 198 de la Ley 1183, todos derogados por la Ley 1/92.

La modificación del Código Penal

Hasta julio de este año el Código Penal (Ley 1160/97) reconocía como delito en el ámbito familiar solo la violencia física habitual. A partir de la promulgación de la Ley 3440, del 16 de julio de 2008, el artículo 229, referido a la violencia familiar, quedó modificado de la siguiente manera:

> "El que, en el ámbito familiar, ejerciera o sometiera habitualmente a violencia física o dolores psíquicos considerables sobre otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o multa"[3].

La propuesta de la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y el Comité latinoamericano y del Caribe para la defensa de los derechos de la mujer - Paraguay (Cladem-Paraguay), presentada en febrero de 2005 a la Comisión nacional de reforma del sistema penal y penitenciario, incluyó, entre otras, la modificación del artículo 229 según el siguiente texto:

> "El que, en el ámbito familiar o unidad doméstica, ejerciera violencia física, o síquica hacia una persona con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o multa"[4].

Con la reforma de la ley se logró la inclusión de la violencia psíquica y la pena privativa de libertad (aunque con menos años), pero no se excluyó la habitualidad de la violencia para que sea considerada delito. Es decir, queda a criterio de la justicia cuánto y cómo ("considerables", expresa también el artículo modificado) una persona debe sufrir violencia física o psíquica para que su denuncia sea estudiada en el ámbito penal.

También fue modificado el artículo 128, que pasó a ser de coacción sexual y violación. Se ha logrado incluir la referencia expresa a la violación, debido a que generaba imprecisiones a la hora de aplicar la ley, pero se mantuvo la atenuación de la pena por las relaciones que puedan llegar a tener víctima y victimario, al igual que definiciones imprecisas, como la de acto sexual; "destinados a excitar o satisfacer los impulsos de la libido", con complejas dificultades probatorias.

---

3 El artículo anterior en la Ley 1160 decía: "El que, en el ámbito familiar, habitualmente ejerciera violencia sobre otro con quien conviva, será castigado con multa".

4 CMP y Cladem-Py: *Propuesta a la Comisión nacional de Reforma del Sistema penal y penitenciario*. Asunción febrero de 2005.

Nuevas propuestas legislativas de protección contra la violencia

A finales del 2007, el senador Carlos Filizzola (Partido País Solidario – PPS) presentó un proyecto de ley que reprime toda forma de violencia contra la mujer, cuyo objeto es:

> "sancionar las formas de violencia física, psicológica, sexual, económica, institucional y femicida contra las mujeres y proteger los derechos de las víctimas de violencia […]"[5].

El proyecto fue girado a las comisiones de Derechos Humanos, de Legislación y de Equidad, Género y Desarrollo Social, para su estudio[6].

La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, después de haber hecho una evaluación de la aplicación de la Ley 1600/00, la presentó en noviembre de 2007 a la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social del Senado, a los efectos de impulsar una reforma legislativa, pero la misma no ha sido estudiada hasta ahora. El documento de modificación propone, entre otras, explicitar los diversos tipos de violencia (física, psicológica, sexual, patrimonial), la guarda de los hijos, la asistencia alimentaria, el arresto de la persona infractora en caso de incumplimiento de las medidas de protección urgentes, la entrega inmediata del diagnóstico médico de la víctima, la prohibición de la mediación, la adopción de medidas permanentes en los casos en que sea necesario, etc.[7].

5 Artículo 1 del proyecto de ley difundido vía correo electrónico. Será de aplicación general en "cualquier ámbito, tanto público como privado", según indica el artículo 2 del proyecto.

6 En marzo de 2008, el proyectista convocó a una audiencia pública para discutir con las organizaciones sociales los contenidos de la propuesta de ley.

7 Véase el documento *Motivaciones de las sugerencias de modificación de la Ley 1600/00 Contra la violencia doméstica, del artículo 229 del Código Penal y del artículo 17 de Código Penal y del Código de la Niñez y la Adolescencia*, elaborado por Clara Rosa Gagliardone para la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República [mimeo].

MARCO INSTITUCIONAL: MECANISMOS, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ORGANISMOS RESPONSABLES

Articulaciones entre organismos, planes y acciones en el Estado

El refranero popular dice que "escoba nueva siempre barre bien", aludiendo a que lo nuevo busca mostrarse como bueno, pero que debe prestarse atención para que luego no pierda calidad. Ojalá que en este gobierno y en lo que concierne a la violencia contra las mujeres no sea así, por el bien de cientos de mujeres adultas, niñas y adolescentes, así como personas ancianas y personas con discapacidad que viven diariamente situaciones de violencia de diverso grado y en cualquier lugar, en la casa, dentro de su familia, en la calle e incluso ¡en su lugar de estudio![8].

A escala estatal los mecanismos institucionales que trabajan en la atención y prevención a la violencia de género continúan siendo débiles, acotados e insuficientes. No obstante, ciertas iniciativas de organismos del nuevo gobierno indican que hay predisposición para implementar políticas y acciones concretas dirigidas a enfrentar el flagelo de la violencia doméstica e intrafamiliar, como por ejemplo convenios interinstitucionales que establecen la articulación en acciones conjuntas, ampliación de servicios de atención, construcción de casas refugio para mujeres víctimas de violencia, planes y programas interdisciplinarios de atención a la salud integral, incorporando la salud mental como un componente básico del bienestar, inclusión de la atención de niñas, niños y adolescentes en programas contra la violencia, etc.

La principal institución encargada del tema es la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), ya que en la misma ley

8 Un caso de violencia en el lugar de estudio es el conocido como Academil, por referencia a la Academia Militar, en donde se sucedieron los hechos. Aunque el mismo no es tratado en este artículo, cabe mencionarlo brevemente dado que resulta paradigmático de la violencia sexual contra mujeres. Se trata del hecho de violación múltiple de una estudiante en una academia de formación militar, por parte de cinco cadetes, quienes en la escala jerárquica militar son subalternos de la víctima. Los hechos fueron filmados y difundidos ampliamente, incluyendo el ámbito de la academia militar. La joven fue alcoholizada y sedada, siendo abusada sexualmente en estado de inconsciencia, por lo que la misma tomó conocimiento de haber sido violentada a través de la filmación. El caso fue llevado a la justicia ordinaria, la que, mediante una orden de un Tribunal de Cuentas, posibilitó la reintegración de los supuestos victimarios, quienes habían sido expulsados del colegio. El caso es abordado con mayor amplitud en el artículo sobre discriminación contra las mujeres, incluido en el capítulo del Derecho a la Igualdad y no discriminación, del presente informe.

de creación (34/92) se ha incluido entre sus objetivos la erradicación de la violencia contra la mujer. Este organismo tiene mecanismos y planes para cumplir con dicho objetivo, aunque no cuenta con la infraestructura ni con los recursos necesarios para ello. La Secretaría de la Mujer coordina las acciones enmarcadas en el Plan nacional para la prevención y la sanción de la violencia contra la mujer, vigente desde hace casi quince años (desde 1994)[9]. En julio de este año la Secretaría presentó su III Plan nacional de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2008-2017, uno de cuyos ámbitos de acción (que en total son once) atiende la problemática de "una vida libre de violencia", que tiene como objetivo general: "prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer" [10].

También la Secretaría tiene por mandato de la Ley 1600/00 "realizar el seguimiento y la evaluación de la aplicación de la presente ley", que incluye la intervención en políticas públicas para prevenir la violencia doméstica; la coordinación de acciones interinstitucionales para la atención preventiva y de apoyo a víctimas; la difusión y promoción de esta ley, y tener un registro de datos sobre violencia doméstica basado en los registros de los juzgados de paz.

Entre las primeras acciones de la nueva ministra titular de la SMPR, en funciones desde agosto de 2008, referidas al cumplimiento de la Ley 1600/00 se encuentra la ampliación del horario del Servicio de apoyo a la mujer (Sedamur), que atiende a mujeres víctimas de violencia, y la construcción de la primera casa de refugio para víctimas de violencia doméstica, con capacidad para 50 mujeres y con servicio integral en materia de salud. El albergue forma parte del proyecto "Consolidación y fortalecimiento del sistema de atención a víctimas de violencia intrafamiliar", que cuenta con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (Aecid) y que ya hacía tiempo estaba trabado por cuestiones burocráticas.

Con respecto a la creación de un registro de casos de violencia[11], este año no se ha avanzado mucho en el cumplimiento del convenio

9 La comisión interinstitucional para la implementación de este plan está conformada por representantes de los ministerios de Educación y Cultura, de Salud Pública y Bienestar Social y del Interior, de la Policía Nacional, la Municipalidad de Asunción y algunas organizaciones no gubernamentales.

10 Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, 2008: 46.

11 La Ley 1600 establece que es obligación de la Secretaría de la Mujer hacer el seguimiento y evaluación de la ley, y en su inciso "d" señala que para ello deberá "llevar un registro de datos sobre violencia doméstica, con toda la información pertinente, solicitando periódicamente a los Juzgados de Paz de las distintas circunscripciones los datos necesarios para la actualización de dicho registro".

firmado entre la Corte Suprema de Justicia y la SMPR, por el cual la primera se comprometía a implementar en todos los juzgados de paz el uso del Formulario de registro de violencia, "así como el intercambio de informaciones sobre la violencia doméstica e intrafamiliar"[12], en tanto la SMPR debía procesar toda la información recibida bimestralmente, para lo cual firmó otro convenio con la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) con el fin de contar con una base de datos de violencia. Hasta ahora[13] son pocos los juzgados de paz que aplican el formulario y lo remiten a la Corte, impidiendo con ello disponer de datos sistematizados que brinden una mirada global a la situación de la violencia doméstica e intrafamiliar en el Paraguay y permitan adoptar mecanismos y medidas para enfrentar el problema. Los juzgados de paz son clave para el cumplimiento pleno de la Ley 1600 porque:

- son los jueces y las juezas de paz quienes tienen la obligación de brindar las medidas de protección urgentes, tal como se establece en la ley;
- existen en todos los distritos del Paraguay y los servicios que brindan son gratuitos (o por lo menos deberían serlo);
- son, junto a la Policía Nacional y los servicios públicos de salud, los lugares a los cuales recurren las víctimas de violencia en búsqueda de protección, de atención y de justicia.

Teniendo en cuenta que jueces y juezas tienen un rol clave en el acceso de víctimas de violencia a la justicia, la formación desde una perspectiva de género es indispensable, porque –como se dijo al inicio del artículo– todavía es fuerte la cultura patriarcal y machista y es frecuente que cuando una mujer va a denunciar un caso de violencia doméstica se la inste a volver a su casa y "arreglarse" con su marido o pareja, quedando entonces la denuncia "archivada"[14]. De ahí a la muerte es apenas un paso para muchas mujeres[15].

12 Acordada N° 454, del 20 de noviembre de 2006.

13 Según informaciones recogidas en el Poder Judicial.

14 Según informes de prensa, "entre 2005 y 2007 la Policía atendió más de 29 mil casos de violencia doméstica. Sin embargo del 2006 hasta julio de este año, en el Poder Judicial sólo se promovieron 1.372 demandas". Diario Última hora, Asunción, 3 de agosto de 2008, pág. 36.

15 O también convertirse en asesina del marido o concubino, por hartazgo de vivir día a día la violencia en carne propia. Si bien los números de mujeres asesinas en comparación a mujeres asesinadas por sus parejas es ínfimo, tener que pagar con la cárcel la liberación es un costo muy alto y sobre todo profundamente injusto.

En este contexto se mencionan dos convenios de capacitación en curso: el primero, entre la Asociación de magistrados y magistradas de la Justicia de Paz del Paraguay y la SMPR, en cuyo marco se han realizado talleres de capacitación a jueces y juezas y personal judicial de los departamentos de Itapúa y Guairá; y el segundo, entre la Corte Suprema de Justicia y Cladem-Paraguay, que ha brindado capacitación a casi mil funcionarios y funcionarias judiciales, entre quienes están jueces y juezas de paz y de primera instancia en lo Civil y Comercial, como también de los fueros penal, laboral, etc., en el marco del proyecto Monitoreo y capacitación para el mejoramiento del acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia (Cladem, 2008: 9)[16].

La SMPR, por otra parte, tiene convenios de apoyo con la Policía Nacional para la capacitación del personal policial del sistema nacional de llamadas de emergencia 911 (Sadle) y de oficiales de la Policía Urbana Especializada (PUE) para un tratamiento adecuado de las denuncias de violencia doméstica e intrafamiliar.

En cuanto al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)[17], la nueva ministra, Esperanza Martínez, presentó la Política en calidad de vida y salud con equidad en Paraguay, en cuyo marco está el Plan de contingencia en salud, setiembre 2008/marzo 2009. Uno de los seis ejes de este plan se refiere al "Sistema de salud con elevada inclusión de los grupos más vulnerables", en el cual se establecen dos medidas que abordan la protección contra la violencia doméstica: en primer lugar, la implementación de un plan de salud para niñas y niños en situación de calle; y, en segundo lugar, la atención de la violencia contra la mujer adulta, niña y adolescente. Para ello se propone contar con cinco unidades especializadas de atención y un sistema de atención y seguimiento articulado con las Consejerías municipales por los derechos de la niñez y la adolescencia (Codeni) y la SMPR[18]. El área de Violencia de la Dirección General de Programas de Salud ha anunciado dos acciones concretas para poner en marcha esta nueva política de salud: la capaci-

16 En mayo de este año se renovó la firma del convenio entre estas dos instituciones. Además, en el marco de este mismo proyecto se realizó en junio de 2008 una Audiencia Pública "Violencia de género y las políticas públicas en Paraguay", en la cual participaron autoridades de la SMPR, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, entre otras representantes de organismos estatales que escucharon las demandas de la sociedad civil organizada.

17 Basada en la propuesta política de salud de la Alianza Patriótica para el Cambio, que llevó a Fernando Lugo a la presidencia de la República. En esta propuesta se mencionaba la tolerancia cero a la violencia contra la mujer, a mujeres maltratadas y a la de violencia intrafamiliar, y de establecer redes de urgencia para –entre todos los demás servicios– proteger contra la violencia.

18 Documento proveído por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

tación a operadores y operadoras de salud para la atención a víctimas de violencia basada en la concientización de que esta es un atropello a los derechos humanos; y contar con un protocolo de registro de casos de violencia en el centro de salud de barrio Obrero, en el centro de Emergencias Médicas y en el hospital San Pablo (todos en Asunción), y en los hospitales de niños y niñas "Acosta Ñu", de San Lorenzo, y de Itauguá (ambos en el departamento Central)[19].

Otro organismo del MSPBS es el Servicio de atención a víctimas de violencia intrafamiliar (Savif), creado en 1999 como unidad dependiente del centro de Emergencias Médicas, aunque actualmente atiende todo tipo de violencia, con lo cual –al no haberse ampliado los recursos humanos para la atención– queda ya con poca capacidad para atender los casos para los cuales fue creado.

La articulación de recursos y voluntades es fundamental para erradicar la violencia doméstica. Por ello es importante relevar que muchas de las iniciativas señaladas responden a un convenio marco de cooperación interinstitucional entre los ministerios del Interior y de Salud Pública y Bienestar Social y de las Secretarías de la Mujer y de la Niñez y la Adolescencia, firmado en octubre de este año. El objeto de este convenio es:

> "Formular mecanismos para asegurar, defender, proteger y promover los derechos humanos de las mujeres, niños/as y adolescentes, coordinando acciones y adaptando los procedimientos procesales para que éstos sean reales y efectivos en el marco de las normas internacionales y nacionales, acorde a las competencias, metodologías y procedimientos respectivos de cada institución" (cláusula primera).

Entre las responsabilidades que asumen las instituciones firmantes de este convenio se destacan algunas referidas específicamente a la violencia doméstica.

19 Entrevista realizada a una funcionaria de este organismo.

LA VIOLENCIA DOMÉSTICA EN EL 2008

El registro numérico de casos de violencia

La falta de un trabajo coordinado y articulado en los servicios de atención de casos de violencia doméstica e intrafamiliar en el ámbito estatal hace difícil el uso y la comparación de los datos númericos que ofrecen, pero al menos sirven para dimensionar de manera muy general la situación de la violencia doméstica en el Paraguay y para confirmar que son mayoritariamente mujeres adultas, adolescentes y niñas las principales víctimas, aunque se debe mencionar el enorme vacío existente respecto a los casos de violencia a niños y niñas en el ámbito familiar, y contra personas ancianas y personas con discapacidad, porque muy pocos son los casos que salen a la luz pública, en comparación con los casos de violencia sexual donde las víctimas todavía no son adultas. Ello podría evidenciar una mayor aceptación de la sociedad en relación a la violencia referida a maltratos físicos cotidianos, a la violencia psicológica, a la violencia surgida de la discriminación por cuestiones de edad o de discapacidad, que los hechos de violencia y abuso sexual.

Servicio de atención a la mujer (Sedamur) de la SMPR

Cuadro 2.
Registros de casos de violencia doméstica e intrafamiliar registrados en Sedamur/SMPR

Tipo de violencia registrada	Registros	Porcentaje
Violencia física	271	19,54%
Violencia psicológica	576	41,43%
Violencia económica	449	32,37%
Violencia sexual	63	4,54%
Coacción sexual	10	0,72%
Amenaza de muerte	18	1,30%
Total de casos atendidos	**1.387**	**100,00%**

Fuente: Sedamur – SMPR. Sobre 1387 casos consignados entre enero y setiembre de 2008.

Policía Nacional

Cuadro 3.
Registros de casos de violencia doméstica e intrafamiliar registrados en la Policía Nacional

Tipo de violencia registrada	Registros	Porcentaje
Homicidio doloso	14	2,23%
Tentativa de homicidio	4	0,64%
Lesión corporal	58	9,24%
Coacción sexual	52	8,28%
Tentativa de coacción	21	3,34%
Violencia familiar	479	76,27%
Total de casos atendidos	**628**	**100,00%**

Fuente: Policía Nacional, Departamento de Estadística, sobre 628 denuncias consignadas entre octubre 2007 y agosto 2008, según datos proporcionados por la Dirección General de Orden y Seguridad (Digeose).

Los servicios de atención psicológica, mediación familiar y orientación judicial que brinda la Dirección de Apoyo Técnico del Departamento de Asuntos Familiares de la Policía Nacional están dirigidos especialmente al personal policial, aunque atiende algunos casos de violencia intrafamiliar derivados de los Juzgados de Paz (Slepoy, 2007, 296). En este marco se refiere que han atendido 18 casos de violencia entre octubre de 2007 y agosto de 2008. Todas las víctimas han sido mujeres y once de ellas dicen haber sufrido violencia física y psicológica, en tanto tres fueron víctimas de violencia física y se han reportado cuatro casos de violencia psicológica.

Servicio de atención a víctimas de violencia intrafamiliar (Savif) del centro de Emergencias Médicas

Entre octubre de 2007 y setiembre del 2008, el Savif ha realizado 1267 consultas, de las cuales 168 corresponden a casos de violencia contra la mujer y la niña (13%) y durante el primer semestre de 2008, del total de atención (617), el diez por ciento corresponde a casos de violencia contra la mujer. Según el informe remitido por el director general del centro de Emergencias Médicas, el objetivo de la atención a víctimas de violencia es:

- Disminuir los sentimientos de culpa que acompañan a la denuncia.
- Elaborar un plan de emergencia que la proteja de nuevos episodios de maltrato o represalias más graves.
- Analizar las condiciones personales y del entorno con las que puede contar la afectada para salir de la situación.
- Informar de las medidas previstas en la ley para resguardad su integridad, su seguridad y la de sus hijos.

Cuadro 4.
Primera consulta de casos de violencia doméstica en el Savif[20]

Tipo de violencia registrada	Registros	Porcentaje
Violencia física	6	15,79%
Violencia física y psicológica	20	52,63%
Violencia psicológica	11	28,95%
Abuso sexual	1	2,63%
Total de casos atendidos	**38**	**100,00%**

Fuente: Centro de Emergencias Médicas - Datos de la primera atención a víctimas de violencia en el primer semestre de 2008.

Poder Judicial

Conforme a la Acordada N° 454, del 24 de abril de 2007, de la Corte Suprema de Justicia, los juzgados de paz deben remitir el Formulario de registro de violencia doméstica en forma mensual: entre enero y setiembre de 2008 solo 13 juzgados de paz (5% del total) han remitido 400 resoluciones, 9 sentencias definitivas y 900 expedientes.

Ministerio Público

El Centro de Atención a Víctimas de Delito del Ministerio Público consigna que ha abierto 69 causas de violencia en la familia entre enero y julio de 2008[21].

Cuadro 5.
Causas abiertas en el Ministerio Público

	Año 2007	Año 2008 (hasta julio)
Causas abiertas	112	69
Víctimas directas mujeres	113	71
Víctimas directas hombres	12	15
Víctimas indirectas mujeres	12	17
Víctimas indirectas hombres	0	0

Fuente: Centro de Emergencias Médicas - Datos de la primera atención a víctimas de violencia en el primer semestre de 2008.

20 No se han podido conseguir datos de la atención de casos por tipo de violencia ni por sexo. El cuadro que se incluye refiere solo a casos de atención a agresores hombres que han ejercido violencia contra alguna integrante de su familia (hija, esposa o concubina).

21 Con relación a los números de casos atendidos este año, en comparación a los consignados en el anterior informe de derechos humanos (Slepoy, 2007, 292-307), la actual directora del organismo explicó que se ha adoptado una nueva forma de trabajo, que es atender los casos denunciados, pero solo durante el tiempo que dure el proceso penal y para prevenir la revictimización de la persona afectada, y ya no se realizan las pericias psicológicas ni se hace el seguimiento de las terapias. La reestructuración incluso llevó al cambio de nombre, pues anteriormente se denominaba Centro de Atención a Víctimas de Violencia y ahora pasó a ser Centro de Atención a Víctimas de Delito.

Consejerías municipales por los derechos de la niñez y la adolescencia

Las Consejerías municipales de los derechos de la niñez y la adolescencia (Codeni) son también organismos clave para el trabajo estatal contra la violencia doméstica. Existen en más de la mitad de los municipios, pero lastimosamente tropiezan con los mismos problemas que las demás instituciones en lo relacionado al sistema de registro de hechos de violencia y a los recursos. No obstante, a veces se publican datos e informaciones que dan una idea de la dimensión del problema en el interior del país, por otra parte todavía la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia no ha asumido un liderazgo efectivo en favorecer este registro a escala nacional. Pero como ejemplo en la Codeni de Filadelfia, departamento de Chaco, se atendieron 166 casos en 2007, de los cuales el 49% era de maltrato y abuso intrafamiliar[22].

Organizaciones no gubernamentales con atención a la violencia doméstica

Bien se sabe que si un Estado brinda a la población las condiciones básicas para vivir una vida digna en el marco del respecto irrestricto de los derechos humanos, no serían imprescindibles las organizaciones de la sociedad civil que se ocupen de estos temas. Sin embargo, en países como el Paraguay el trabajo de algunas organizaciones no gubernamentales cubre de alguna manera el déficit que tiene el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones. En el ámbito de la erradicación, prevención y atención de la violencia de género se encuentran la Fundación *Kuña Aty*[23], la Asistencia para la prevención y rehabilitación en violencia masculina (Aprevim), el Colectivo 25 de Noviembre, entre otras.

Según registros de atención de la Fundación *Kuña Aty*, entre enero y agosto del año pasado se atendieron 777 nuevos casos de violencia doméstica, y en el mismo periodo de referencia en el 2008 el número de nuevas usuarias aumentó a 1.155 (casi un 50% más). Al incluir otros tipos de atención que suelen están relacionados con situaciones generadoras de violencia en la familia, los números crecen considerablemente.

22 Diario Abc Color, Asunción 31 de enero de 2008, pág. 38.

23 En guaraní, reunión o grupo de mujeres.

Cuadro 6.
Registro de casos de violencia intrafamiliar y doméstica en Kuña Aty

Tipo de atención	Nuevas usuarias 2007	Nuevas usuarias 2008
Prestación de alimentos	151	77
Disolución conyugal	97	22
Restitución del menor	75	5
Filiación	89	48
Régimen de relacionamiento	10	6
Ayuda prenatal	11	5
Reconocimiento de matrimonio aparente	7	1
Violencia	777	1.155
Exclusión del hogar	5	7
Apoyo psicológico	596	489
Total de nuevas usuarias	**1.818**	**1.815**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proveída por la Fundación *Kuña Aty*. 2007 corresponde al período enero a agosto y 2008 incluye de febrero a agosto.

En Aprevim se atiende exclusivamente a hombres agresores; la mayoría de ellos (60%) son remitidos de oficio de los juzgados de paz, juzgados penales de garantía y fiscalías. El planteamiento del trabajo de Aprevim es el acompañamiento psicológico profesional. Se tiene un cumplimiento total de más del 80% de los casos y un 5% continúa incluso después de la culminación oficial del programa estándar de 48 sesiones[24]. De enero a setiembre de 2008 se atendió a 251 hombres agresores familiares en el marco de dicho programa.

En el caso del Colectivo 25 de Noviembre se informa que aproximadamente cien mujeres (y algunos varones) fueron atendidas entre octubre de 2007 y setiembre de 2008, especialmente víctimas de maltratos físicos, psicológicos y económicos, como también casos de personas torturadas por el régimen de la dictadura stronista.

Desde hace ya unos años existe también una institución que ampara a los hombres en casos de violencia doméstica e intrafamiliar. Se llama *Kuimba'e Aty*[25] y su existencia es un indicador de cómo están cambiando los roles tradicionalmente asignados a hombres y mujeres, pero en este caso no como producto de una conciencia voluntaria de la necesidad de vivir en

24 Datos proveídos por el director ejecutivo de Aprevim.

25 En idioma guaraní: reunión o grupo de hombres. Según palabras de su director, esta organización surge de la idea de contar con un espacio parecido al que ofrece la Fundación Kuña Aty. Su aparición coincide con el aumento de hombres que han quedado a cargo de la casa y de la familia, como consecuencia de la alta migración de mujeres, especialmente hacia Europa.

igualdad, sino porque ahora son hombres los que se sienten víctimas por parte de sus esposas, concubinas o parejas. En esta organización reciben información sobre sus derechos y asesoramiento en caso de disputas familiares (prestación alimentaria, tutelaje, violencia doméstica etc.)[26].

El difícil acceso a la justicia

Junto a la falta de coordinación y de formas unificadas de acción por parte de organismos del Estado en la lucha contra la violencia doméstica –y también de todas las otras formas que adquiere la violencia de género–se encuentra el difícil acceso a la justicia. Los medios de comunicación publican diariamente casos de violencia que no son atendidos adecuadamente cuando llegan a los ámbitos judiciales.

Por ejemplo, una madre denunció que el Estado no ha respondido a su solicitud de adopción de medidas que le permitan ver a sus tres hijos, quienes le habían sido arrebatados por el padre y con quien residen actualmente en el Líbano. La afectada relató que vivió junto a su marido e hijos en ese país durante nueve años, pero fue expulsada a pedido de su ex esposo. Según la afectada, ni el Poder Judicial, ni la Cancillería, ni el Senado se han ocupado hasta ahora de atender su pedido y conseguir que se ordene un régimen de relacionamiento para que ella pueda volver a ver sus hijos[27].

También este año un caso de supuesto incesto y abuso sexual ocupó páginas enteras en los medios. Una joven de 21 años denunció a su padre por haber abusado de ella sistemáticamente desde que tenía 4 años. En junio de 2008, Diana Luz Martínez acudió a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y denunció los hechos a la prensa, mientras se seguía el trámite ante el Ministerio Público. La misma declaró que fue abusada durante 13 años por su padre y que su madre estaba al tanto de lo que ocurría, pero nunca la protegió. El caso pasó por distintas etapas, tanto a nivel judicial como de difusión mediática, y hoy el proceso tiende a beneficiar al acusado, quien siempre alegó inocencia, acusando a su hija de estar bajo la influencia de una persona que lo quiere perjudicar económicamente. Ciertamente, cuando se pasa al plano judicial todo es posible de rebatir, presentando alegatos, pruebas o lo que fuera necesario para enfrentar un juicio.

26 Como ejemplo se puede mencionar que solo en junio de 2008 logró la exclusión del hogar de cinco mujeres acusadas por sus maridos o parejas por violencia (Diario Crónica, Asunción 14 de junio de 2008, pág. 8).

27 Diario Abc Color, Asunción 21 de octubre de 2007, pág. 76.

Pero no es posible creer que una joven se exponga de la manera en que lo hizo Diana si su testimonio –desgarrador y crudo– fuera falso con el único fin de buscar algún beneficio económico. En tanto, Diana corre el peligro de ser querellada y pasar de ser víctima a ser victimaria.

También muchas sentencias que imponen severos castigos a hechos de violencia doméstica e intrafamiliar ayudan a ir ganando terreno en el entrampado acceso a la justicia en el Paraguay. A continuación de presenta un cuadro de sentencias que fueron publicadas en medios de prensa durante el año 2008. No es una recolección exhaustiva ni completa, pero sirve de referencia.

Cuadro 7.
Sentencias por casos de violencia doméstica e intrafamiliar

Tipo de violencia	Sexo y edad de la víctima	Vínculo con el agresor	Pena aplicada	Instancia
Abuso sexual sistemático durante 6 años, aparentemente quedó embarazada	Niña (actualmente 16)	Padre	7 años de prisión	Tribunal de Sentencia
Incumplimiento del deber de cuidado, que les ocasionó la muerte	Niño (6) y niña (4)	Madre	4 años y 6 meses de prisión	Tribunal de Sentencia
Asesinato	Hombre (s/d)	Concubina	17 años de prisión	Tribunal de Sentencia
Abuso sexual	Dos niñas (s/d)	Padre y padrastro	10 años de prisión*	Tribunal de Sentencia
Abuso sexual (coacción sexual)	Niña (7)	Padrastro	15 años de prisión	sin dato
Maltratos y torturas físicas	Mujer (23)	Ex pareja	10 años de prisión	Tribunal de Sentencia** (Itapúa)
Violencia familiar y maltrato de niña	Mujer y su hija (s/d)	Esposo y padrastro	2 años de prisión	Tribunal de Sentencia
Violencia doméstica	Mujer (s/d)	Esposo (ex militar)	Multa de 5 millones de guaraníes	Tribunal de Sentencia
Violación	Dos niñas (s/d)	Padre	15 años de cárcel	Tribunal de Sentencia (Villarrica)
Asesinato	Mujer (25)	Novio (policía)	15 años de pena privativa de libertad	Tribunal de Sentencia
Asesinato	Niña (6)	Madre	23 años de prisión	Tribunal de Sentencia

Fuente: Elaboración propia en función de notas de prensa

* La condena aplicada es solo en el caso de la hijastra, pues no se pudo comprobar el abuso en su hija, aunque aparentemente ella huyó por quedar embarazada.

** Es el mismo hombre abusador de su hijastra de 7 años, delito por el cual también ha sido condenado a 15 años de prisión.

Campañas que promuevan una vida libre de violencia

Leyes, instituciones y mecanismos son fundamentales para luchar contra la violencia, pero hacen falta además campañas de difusión de derechos y de concientización de la población para que se pueda avanzar hacia una vida libre de violencia. En este sentido, una gran ausente en la adopción de medidas para prevenir y erradicar la violencia doméstica es el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que podría utilizar la gran red de escuelas en toda la república para implementar planes y programas escolares que fomenten desde la niñez relaciones igualitarias entre niños y niñas, así como el derecho a vivir una vida libre de violencia.

Así también, además de las campañas mediáticas que emprende la SMPR –apoyadas por los fondos sociales de la entidad binacional Itaipú– que se difunde con el eslogan "El silencio mata", o la que ahora está lanzando el Ministerio Público, bajo el lema "Denunciá"[28], es necesario desarrollar espacios de formación a periodistas y medios de comunicación, pues el abordaje que realizan la mayoría de ellos acerca de la violencia refuerza los estereotipos sexistas, las ideas machistas y la violencia. Así, por ejemplo, cuando se informa sobre un hecho de violencia hacia la mujer, lo primero que aparece es la justificación a favor de los hombres, entonces transmiten a la población que el asesinato de mujeres, los golpes, el maltrato, no son producto de las relaciones desiguales entre hombres y mujeres ni de la asimetría del poder reinante en la familia sino que es "por amor", "por pasión", "por celos". Ningún caso de femicidio[29] puede justificarse. Ni hablar de la urgente necesidad de legislar sobre la publicidad sexista, que es agresiva y violenta para las mujeres.

Si se quiere atacar la violencia, hay que dejarla de lado.

---

28 Véase la revista trimestral Fiscalía-Info, "Violencia contra la mujer y justicia" Año I, Nº 1. Ministerio Público. Asunción agosto de 2008.

29 En un documento recientemente publicado por el Instituto interamericano de derechos humanos (IIDH, 2008, 15) se explica ampliamente el concepto de femicidio, y se empieza señalando que es un término utilizado por primera vez por Diana Russell en 1976 para referirse al "asesinato de mujeres por hombres, por ser mujeres". Agrega el estudio que Russel y Jill Radford manifiestan que "el femicidio está en el extremo final del continuum del terror contra las mujeres, el cual incluye una gran variedad de abusos verbales y físicos [...]", y que si cualquiera de estas "formas de terrorismo resultan en muerte" se habla de femicidio. En la misma investigación del IIDH se mencionan otras autoras que han ido agregando componentes a la idea de femicidio, como Ana Leticia Aguilar, quien alega que "el femicidio está vinculado a las relaciones de inequidad y exclusión que viven las mujeres en la sociedad y que se manifiesta en un contexto de violencia sexista […]. No se trata de un asunto privado, sino de un fenómeno histórico, de orden social, que ocurre para perpetuar el poder masculino en las sociedades patriarcales" (IIDH, 2008, 16). Otra teórica feminista, Marcela Lagarde (citada en CCPDH, 2006, 37), incorporó el concepto feminicidio para referirse al "conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional. Se trata de fractura de Estado de derecho que favorece la impunidad. El feminicidio es un crimen de estado". Esta autora deja así sentada su postura respecto a la diferencia entre feminicidio y femicidio.

Recomendaciones

- Implementación continua y sistemática de los planes y programas establecidos en el convenio marco firmado por los Ministerios del Interior y de Salud Pública y Bienestar Social y las Secretarías de la Mujer y de la Niñez y la Adolescencia.
- Aplicación efectiva de las leyes que protegen contra la violencia y la modificación de la Ley 1600/00 contra la violencia doméstica.
- Creación de mecanismos y políticas para el rápido y fácil acceso a la justicia de las mujeres víctimas.
- Ampliación de presupuestos para mejorar los mecanismos institucionales existentes: juzgados de paz, comisarías, centros de salud, fiscalías.
- Formación continua en derechos humanos del funcionariado que atiende casos de violencia (jueces y juezas, fiscales y fiscalas, policías, médicos y médicas, enfermeros y enfermeras, etc.).
- Incorporación de programas de capacitación sobre violencia de género en las escuelas y colegios de todo el país.
- Articulación de fuerzas entre organizaciones de la sociedad civil y del Estado para promover campañas de concientización y de difusión dirigidas a los medios masivos de comunicación para erradicar la información y publicidad sexistas.
- Generacion de un sistema acordado de registro de casos de violencia doméstica e intrafamiliar, que permita relevar el alcance preciso del fenómeno, su configuración por zonas geográficas, demanda institucional de la población y sectores más afectados, a fin de orientar la definición de las políticas públicas.

Bibliografía

Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer-Cladem (2008) **Violencia doméstica en la lupa de los derechos humanos. Nudos y desafíos desde la experiencia de Cladem-Paraguay.** Asunción: Cladem-Py.

Consejo centroamericano de procuradores de derechos humanos – CCPDH (2006) **I Informe regional: Situación y análisis del femicidio en la región centroamericana.** San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH (2008) **Femicidio: más allá de la violación del derecho a la vida. Análisis de los derechos violados y las responsabilidades estatales en los casos de femicidio de Ciudad Juárez.** San José de Costa Rica: IIDH.

Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (2008) **III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008 - 2017.** Asunción: SMPR y Unfpa.

Slepoy, Natalia (2007) *Rol y desempeño del Estado ante los hechos de violencia doméstica* en: Codehupy (2007) **Derechos Humanos en Paraguay 2007**. Asunción, Codehupy. Pp. 292-307.

Soto, Clyde; González, Myrian y Elías, Margarita (2003). Encuesta nacional sobre violencia doméstica e intrafamiliar. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE).

DE LO MUCHO QUE FALTA PARA QUE SEAN HUMANOS

Derechos sexuales

Fabián Forestieri, Fabián Gamarra,
Julio Torales Benítez y Verónica Villalba Morales*
Amnistía Internacional - Paraguay**

Paraguay no cuenta con una legislación específica que regule los derechos sexuales, concentrándose la legislación existente en el ámbito de los derechos reproductivos. Sin embargo, una interpretación amplia de las normas constitucionales muestra el reconocimiento de algunos derechos específicamente relacionados con los derechos sexuales, los cuales requieren de una reglamentación para cobrar efectiva vigencia.

* Integrante del Forito Catarsis colectiva feminista y de Aireana / grupo por los derechos de las lesbianas.
** Colaboraron con la redacción de este artículo Ornella Scappini, Adriana Lugo y Rosa Posa.

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de los diversos derechos humanos es un proceso de construcción política que toma características propias según las sociedades, pero que se adscribe en el marco común de los derechos humanos. La configuración de los derechos sexuales como derechos humanos se ha estructurado como un campo de permanente disputa; quienes lo protagonizan son las diversas organizaciones de la sociedad civil, los diferentes grupos religiosos, el movimiento feminista y los grupos de diversidad sexual (gays, lesbianas, bisexuales, transgénero, transexuales, travestis e intersexuales). Estos dos últimos son los que defienden el reconocimiento de los derechos sexuales en el ámbito de los derechos humanos, siendo los grupos religiosos sus máximos opositores.

Los derechos sexuales han sido abordados desde dos enfoques dominantes:

- el primero, desde la sexualidad reproductiva, es decir, la que se reduce exclusivamente a tener o no hijos e hijas, presente en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, la legislación y las políticas públicas;
- el segundo, desde el peligro: la sexualidad de los seres humanos, especialmente de mujeres de todas las edades, jóvenes y adolescentes de ambos sexos, se encuentra en permanente peligro, por lo que los derechos que se reconocen están relacionados con consecuencias negativas de su ejercicio (como abortos, violaciones y enfermedades), por lo tanto este enfoque también aborda el tema desde el ámbito de la salud.

Estos derechos están basados en la idea de una sexualidad exclusivamente heterosexual con cuerpos y géneros definidos bajo el rígido sistema sexo-género binario (que reduce las posibilidades de identidad de género al par masculino/femenino), que atribuye características culturales y sociales a mujeres y hombres en base a la diferencia sexual del macho y la hembra. Este sistema no admite cuerpos, ni otras construcciones corporales, diferentes a los definidos como mujeres y hombres por las ciencias médicas.

El reconocimiento de los derechos sexuales ha ido evolucionando gradualmente a través de la historia, comenzando por el derecho a la reproducción, sobre la potestad que como seres humanos tenemos de

reproducirnos o no, por lo que separar la sexualidad de la reproducción fue el primer gran paso; posteriormente fue reconocido el derecho a que ninguna persona pueda ser violentada ni abusada sexualmente, y por último a tener relaciones sexuales sin contraer ninguna enfermedad. Hoy podríamos decir que estamos en camino hacia el reconocimiento e inclusión de más derechos sexuales en el corpus de los derechos humanos, aunque quede mucho por construir para llegar a ello.

Los derechos sexuales, conforme la Asociación Mundial de Sexología (WAS), comprenden: los derechos a la libertad sexual, a la autonomía, a la integridad y seguridad sexual del cuerpo, a la privacidad sexual, a la equidad sexual, al placer sexual, a la expresión sexual emocional, a la libre asociación sexual, a la toma de decisiones libres y responsables en el ámbito de la reproducción, a recibir información basada en el conocimiento científico, a la educación sexual integral y a la atención de la salud sexual[1].

MARCO LEGAL

Paraguay no cuenta con una legislación específica que regule los derechos sexuales[2], restringiéndose al ámbito de los derechos reproductivos[3]. Sin embargo, una interpretación amplia de las normas constitucionales muestra el reconocimiento de algunos derechos específicamente relacionados con los derechos sexuales, los cuales requieren de una reglamentación para cobrar efectiva vigencia.

1 Declaración del 13º Congreso mundial de Sexología (Valencia, 1997) revisada y aprobada por la Asamblea de la WAS, el 26 de agosto de 1999, en el 14º Congreso (Hong Kong). Disponible en: http://www.indetectable.org/pages/dersex.htm (En línea: 10/11/2008).

2 En el año 2007 ha sido rechazado el anteproyecto de Ley sobre Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal, presentado por el Senador Carlos Filizzola que si bien en gran parte se refería a los derechos reproductivos, hacía alusión en su artículo 6 a un derecho comprendido dentro de los derechos sexuales, el derecho a la salud sexual, reconociéndolo como la realización plena de la sexualidad personal comprendida dentro de los principios del derecho a la autonomía e integridad; derecho a la privacidad y derecho a la libre opción sexual, aboliendo cualquier práctica que implique discriminación por razón del sexo, o de las preferencias sexuales. A pesar del rechazo del anteproyecto de Ley el año pasado, este será presentado nuevamente durante el presente periodo parlamentario ante la Cámara de Senadores.

3 En el artículo 61 de la Constitución Nacional de 1992, solo se menciona a los derechos reproductivos, señalando que el Estado 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.

Así, la Constitución Nacional establece el derecho de cada persona a estar informada adecuadamente sobre la sexualidad (art. 28), al igual que el derecho a recibir educación sobre la sexualidad, ya que si bien, no hay una mención específica a la educación sexual, dispone que la ley establecerá programas de bienestar social mediante estrategias basadas en la educación sanitaria y en la participación comunitaria (art. 70). Asimismo, reconoce el derecho de las personas a la intimidad personal y familiar (art. 33), y por lo tanto:

> "[la] libertad de gozar de autodeterminación para el ejercicio de la sexualidad sana y placentera, tanto en sus dimensiones físicas, emocionales y espirituales y no ligadas necesariamente a la procreación" (Valladares, s/f, 64).

Si bien la Constitución no hace mención expresa al derecho a la salud sexual, podemos señalar que esta se encuentra inmersa en reconocimiento del derecho a la salud (art. 68) que dispone que el Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona, en interés de la comunidad y nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, entre ellas, la protección contra infecciones de transmisión sexual.

La Constitución también garantiza la libertad de las personas a decidir sobre su orientación sexual sin que por ello sean objeto de discriminación (art. 46) y garantiza la libre expresión de la personalidad, de la creatividad y la formación de su propia identidad e imagen, así como el pluralismo ideológico (art. 25).

En materia internacional, podemos citar algunos antecedentes al reconocimiento de los derechos sexuales:

- la Conferencia de Viena (1993) marcó un hito en el reconocimiento de los derechos de las mujeres y, a su vez, de los derechos sexuales, incluyendo la consideración de la violencia sexual como una violación a los derechos humanos;
- la Conferencia internacional de Población y Desarrollo y el Programa de Acción (El Cairo, 1994) definen la protección de los derechos reproductivos incluyendo el derecho a elegir el número y espaciamiento de hijos e hijas así como el derecho a la salud sexual y reproductiva;
- la Declaración y Plataforma Mundial para la Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre de la Mujer (Beijing, 1995), que señaló que:

> "se debe entender que los derechos humanos de la mujer incluyen su derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y a decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujeta a coacción, la discriminación y la violencia" (Guerrero y Güezmes, 2003).

De las obligaciones internacionales asumidas por el Paraguay, podemos citar el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc), Ley 5/92, establece "el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental" (art. 12). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado al interpretar el contenido y alcance de este artículo que

> "el derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano. El derecho a la salud entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales. En cambio, entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud" (Comité DESC, 2000, párr. 8).

Tanto la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará) y la Convención sobre la eliminación sobre la eliminación de de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés), basadas en los principios de igualdad y no discriminación, protegen a las mujeres contra la violencia sexual.

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad -recientemente ratificada por Paraguay- establece que los Estados:

> "[…] proporcionarán a las personas con discapacidad programas y atención de la salud gratuitos o a precios asequibles de la misma variedad y calidad que a las demás personas, incluso en el ámbito de la salud sexual y reproductiva" (art. 25).

Recientemente, el 3 de junio de 2008, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó la resolución "Derechos Humanos, orientación sexual e identidad de género" en la que se destaca:

> "[la] preocupación de los actos de violencia y de las violaciones de derechos humanos relacionadas y perpetradas contra individuos a causa de su orientación sexual e identidad de género".

Esta resolución incorpora una nueva dimensión de los derechos sexuales a los derechos humanos, el de la identidad de género, si bien

la orientación sexual aparece ya en el sistema universal, para el sistema regional es la primera vez que menciona estos dos aspectos[4].

Asimismo, el Código Penal tipifica delitos en los cuales se utilice la sexualidad como ejercicio de abusivo de poder tales como la coacción sexual, la trata de personas, el abuso sexual en niños y niñas, en personas indefensas, en personas bajo tutela, actos sexuales con niños, niñas y adolescentes, estupro etc.[5]

MARCO INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2003–2008, fue aprobado por la Resolución S.G. N° 223/03 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, incluye en su objetivo estratégico el enfoque de derechos, género y equidad: "Mejorar la salud sexual y reproductiva de la población del Paraguay a través de políticas, programas y proyectos integrados y sostenibles que aseguren la atención integral al individuo y a la comunidad con enfoque de derechos, calidad, género y equidad"; además en sus principios básicos establece la no discriminación por razones de género, generación, etnicidad, orientación sexual o nivel socio-económico; y en sus lineamientos de acción se incluye: la educación sexual y reproductiva, la prevención y tratamiento de Infecciones de Transmisión Sexual incluyendo el VIH/SIDA, programas dirigidos a la salud sexual y reproductiva de adolescentes y la detección precoz del cáncer masculino y femenino, como su tratamiento oportuno.

La Reforma Educativa (1993) estableció como ejes transversales para el curriculo la perspectiva de género para la igualdad entre mujeres y hombres y la educación familiar, con este último se ha incluido en los programas de estudio algunos temas que forman parte de la educación para la sexualidad, especialmente en las áreas de ciencias de la naturaleza y la salud.

4 También podemos citar los Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. Para mas información recomendamos la lectura del artículo sobre el Derecho a la no discriminación a lesbianas, gays, transgénero en el Capitulo de Igualdad y no discriminación del presente informe.

5 Capítulo V, Hechos punibles contra la autonomía sexual.

Un análisis curricular realizado por la organización no gubernamental Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA)[6], señala que aunque los temas considerados transversales apunten al desarrollo integral de niñas y niños - ya que parten de sus necesidades básicas de aprendizaje - en su aplicación práctica esta intención de transversalidad se diluye al tratar los temas de la sexualidad y del enfoque de género. "Teniendo en cuenta la escasa formación de las y los docentes en estos temas, y las resistencias que aún genera la educación de la sexualidad, por los prejuicios, mitos y tabúes existentes, la práctica generalizada es que estos contenidos no son desarrollados, o bien, son abordados de manera parcial, con un enfoque reduccionista y basado exclusivamente en lo biológico"[7].

No existen planes ni programas en el sistema educativo que desarrollen una política especial para la educación de la sexualidad. En ese sentido, hay que destacar el proyecto "*Ñanderekové*. Políticas públicas y educación de la sexualidad" en el que se está elaborando un Marco Rector Pedagógico para la educación de la sexualidad, con el mismo se intenta contar con un instrumento que regule y defina lineamientos para una educación sexual integral basada en el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, especialmente los de niños, niñas y adolescentes, con igualdad y no discriminación, por razones de sexo, raza/etnia, identidad de género, orientación sexual, discapacidad y ninguna otra condición.

El III Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2008-2017) de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República cuenta con lineamientos de acción en el área de una salud integral, donde se incluyen algunos aspectos referidos a la sexualidad como: capacitación a hombres y mujeres en particular a los y las jóvenes desde una perspectiva de género para que asuman una sexualidad responsable con énfasis en la prevención de las infecciones de transmisión sexual y por el VIH; y para prevenir el embarazo precoz.

6 Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA), Análisis del curriculum de la Educación Escolar Básica sobre los contenidos de educación de la sexualidad (*mimeo*).

7 Ídem.

Los derechos sexuales en cifras

Cifras de la realidad y algunos casos recientes muestran que los derechos sexuales que sí están reconocidos en la legislación y que son objeto de algunas políticas públicas, necesitan un abordaje más eficaz, por ejemplo, las de educación sexual para jóvenes y adolescentes, cuyo enfoque es la prevención de embarazos adolescentes, considerando la alta incidencia de esta problemática, según lo revela la Encuesta nacional de demografía y salud sexual y reproductiva (ENDSSR, 2004)[8], cuyos datos muestran que

> "una de cada 10 adolescentes paraguayas de entre 15 y 19 años ya estuvieron embarazadas una o más veces."

Estadísticas de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional señalan que, del total de pacientes embarazadas atendidas en los primeros seis meses de este año, el 20% son adolescentes (menores de 19 años), de las cuales el 88% son madres solteras. Según el estudio "Juventud y cohesión social: un Modelo para Armar" de la Comisión económica para américa latina y el caribe (Cepal), las razones de los embarazos precoces en adolescentes en América Latina, incluyendo Paraguay, se deben a una insuficiente educación sexual en el sistema educativo y a la falta de políticas públicas de salud sexual y reproductiva para adolescentes y mujeres jóvenes[9].

CASOS

El caso de la violación a una cadete en la Academia Militar "Francisco Solano López" (Academil), demuestra la debilidad en la protección del derecho a la autonomía sexual, y que, aunque el mismo se halla reconocido, en la práctica la violencia sexual hacia las mujeres sigue siendo un delito menor, cuya pena o sanción queda a criterio de jueces y juezas[10].

8 "Paraguay lidera ránking de decesos por embarazo juvenil, según estudio". Diario Última Hora 10/11/2008.

9 Ídem.

10 Para un tratamiento ampliado de este caso leer el artículo sobre discriminación a las mujeres, en el capítulo de Igualdad y no discriminación de este Informe.

La violación a los derechos sexuales, también se vio reflejada en el caso de Jesús Martínez y Blanca Lugo. El 14 de junio de 2008, ambos se casaron por lo civil en la ciudad de Lambaré, planeando hacer lo mismo esa noche por la Iglesia Católica. Una vez en ella y a punto de iniciarse la ceremonia, el sacerdote Ángel Arévalos recibió un mensaje (según relatos periódicos) que le informaba la sospecha de que Jesús Martínez no era hombre. El mismo llamó a la policía y a la fiscalía para su intervención en el caso. Los fiscales Clara Ruíz Díaz y José Planás, ordenaron la inspección médica de Jesús Martínez para determinar su sexo. Esta "inspección" fue realizada por el doctor Silvio Chirife, a pesar de la negativa de la persona afectada, y el mismo determinó que el denunciado tenía sexo de mujer. La pareja quedó detenida por dos días en la Comisaría 12 de mujeres acusada de producción y utilización de documentos falsos.

Los medios de comunicación calificaron a la pareja con todo tipo de motes y en sus titulares se podían observar frases como: "Liberan a supuesta pareja lesbiana"[11] indicando que ambas eran mujeres y que mediante falsos documentos querían burlar la justicia. El titular del Diario Popular fue: "Señoras: se casaron con documento falso"[12]; otro titular fue: "Novias salieron tras luna de miel en la poli"[13]; "Fiscala dijo en iglesia que novio ´tiene cosa de mujer´"[14] haciendo referencia al sexo de Jesús Martínez, violando su derecho a la privacidad, la intimidad de la persona y la libertad.

También se escucharon comentarios de los "profesionales" de las ramas de la medicina, del derecho y la psicología quienes opinaron sobre el caso, utilizando términos como "malformación genital", "alteración sexual", "ambigüedad sexual", "hermafroditismo", entre otros. La Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (Spesh), emitió un comunicado en el cual manifiesta su preocupación con respecto al tratamiento dado a la noticia, declarando que es la persona quien decide sobre su cuerpo y su identidad y no el Estado, la iglesia o una junta médica, como se ha hecho[15].

Otro caso registrado es el de Electra, que en mayo de 2008, guardias de seguridad del Mall Excelsior de la Ciudad de Asunción le pidieron

11 Diario Abc Color, 17/06/2008, p. 32.

12 Diario Popular, 16/07/2008, p. 3.

13 Diario Crónica, 17/06/2008, p. 2.

14 Diario Popular, 16/06/2008 p. 3.

15 Diario Última Hora, 25/06/2008, p. 37.

que se retire del mismo porque "éste no es un local para chicas como usted. Está prohibido", presumiblemente por ser travesti. La misma denunció el hecho en la Comisaría 3ª. Bienvenido Dos Santos, asesor jurídico del Mall Excelsior, declaró no se trataba de un acto discriminatorio, sino que el establecimiento tiene un reglamento interno que habla sobre "ese tipo de presencias en el local", pues el mismo se caracteriza por mantener un "clima familiar". También agregó que a las travestis "se les invita cordialmente a salir y que vengan con el atuendo indicado"[16]. Esto muestra que el derecho a la identidad y la expresión de género no pueden aún ser asumidas y ejercidas libremente en nuestro país, no existe ninguna ley explícita que proteja y reconozca este derecho.

16 http://www.diariopopular.com.py/?q=rajado-de-shopping-por-travesti, (En línea: 30/10/2008).

Recomendaciones

- Incluir los derechos sexuales en los lineamientos de acción de los programas, planes y proyectos nacionales, desde un enfoque integral de la sexualidad humana, más allá de la prevención de enfermedades, la reproducción, la peligrosidad de la sexualidad y la no discriminación.
- Diseñar e implementar una política para la educación de la sexualidad en el sistema educativo, desde un enfoque de derechos, dirigido especialmente a niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

Bibliografía

Base Educativa y Comunitaria de Apoyo – BECA (2008) *Análisis del currículo de la Educación Escolar Básica sobre los contenidos de educación de la sexualidad.* Asunción: BECA. Documento inédito.

Guerrero, Rosina y Güezmes, Ana (2003) *Definición de derechos sexuales y derechos reproductivos.* Disponible en: http://www.congreso.gob.pe/biblio/pdf/lechuza/2003/derechos_sex_reproduc.pdf. Consultada el 10 de junio de 2008.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Comité DESC (2000) *Observación General Nº 14 El derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud.*

Valladares, Lola (s/f). Derechos Sexuales Disponible en: http://www.convencion.org.uy/08Debates/Serias2/Lola%20Valladares.pdf. Consulta: 20 de octubre de 2008.

PERSONAS LIBRES. ESTADOS LAICOS

Derechos reproductivos

Articulación nacional de la campaña por la
Convención interamericana de los derechos sexuales y los derechos reproductivos*

En Paraguay persisten situaciones paradigmáticas de violación de derechos fundamentales de las mujeres por causas relacionadas con la reproducción. El embarazo sigue siendo un factor de discriminación laboral para las mujeres, en abierta violación de los derechos protegidos y garantizados interna e internacionalmente. La persistencia de los altos índices de muerte por aborto realizados en la clandestinidad y en ausencia de servicios de salud adecuados es una violación abierta del derecho a la vida, que en el caso de las mujeres es el derecho a no morir por causas evitables relacionadas con el embarazo.

* Integrada por: Aireana: grupo por los derechos de las lesbianas, Amnistía Internacional - Paraguay, Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (Cladem - Py), Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), Centro de Documentación y Estudios (CDE), Comisión internacional de los derechos humanos para gays y lesbianas (IGLHRC, por sus siglas en inglés), Las Ramonas organización de feministas jóvenes, Paragay, Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (SPESH) y María de Jesús Caballero (integrante a título individual).

INTRODUCCIÓN

Este capítulo abordará el tema de los derechos reproductivos. Se ha querido diferenciar derechos sexuales y derechos reproductivos

> "[…] porque la vinculación entre sexualidad y reproducción diluye la importancia de ambas como campos separados de la realización humana. […] Mientras los derechos sexuales se refieren al ejercicio de la sexualidad de todas las personas, los derechos reproductivos tienen que ver con la autonomía necesaria para el ejercicio de la propia capacidad reproductiva. Están relacionados con la decisión de tener o no hijos y qué número, con la elección del momento para la reproducción y la forma en que ésta se dará. Son derechos que inciden principalmente sobre la vida de las mujeres, puesto que los hijos y las hijas se crean y desarrollan en el cuerpo de las mujeres" (Campaña por la convención de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, 2007).

Por eso, hablar de derechos reproductivos significa fundamentalmente, aunque no en exclusiva, hablar del cuerpo de las mujeres y de las legislaciones que sobre ellos pesan. Ha sido el movimiento feminista quien históricamente ha puesto en el debate público la importancia política del cuerpo de las mujeres, y quien ha denunciado la intromisión que las iglesias y los Estados cometen para evitar que las mujeres gocen de los derechos reproductivos de manera autónoma y libre de toda violencia.

Al mismo tiempo que se reivindica el ejercicio de la sexualidad sin reproducción, la reproducción sin sexualidad sigue siendo un lujo de quienes pueden pagarlo y no se considera un derecho de las ciudadanas y los ciudadanos[1]. Así, la reproducción asistida, para apoyar a personas que quieren concebir y no lo logran por métodos naturales, no se encuentra en los planes de salud pública y, al mismo tiempo, se persigue a quienes quieren abortar.

Resultan alarmantes las altas tasas de muerte materna en Paraguay, 157 por cada cien mil nacidos vivos[2], siendo el aborto y las causas relacionadas a él, más de la mitad de las causas de muerte de mujeres en el 2007, según muestra el siguiente cuadro:

1 Una manera de reproducción asistida (inseminación artificial, con posibilidades de éxito) tiene un costo actual aproximado de G. 10.000.000 (US$ 2500).

2 Cifras citadas en el III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

Cuadro. Causas de muerte de las mujeres en 2007				
Hemorragia	**Aborto**	**Sepsis**	**Total**	**Total año**
25	33	9	67	120

Fuente: Dirección General de Programas de Salud, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

Ante ese panorama respecto a las posibilidades de avanzar en la despenalización del aborto, el nuevo gobierno tiene posturas muy conservadoras. Durante la campaña electoral Fernando Lugo afirmó:

> "No estamos en la Edad Media, ni el Estado se identifica con una religión. No voy a esconder la cabeza ante temas polémicos de tinte moral porque es un proceso en el que tienen que participar todos los paraguayos, independientemente de las creencias de su presidente. En temas como la eutanasia y el aborto yo me identifico profundamente con la Iglesia Católica"[3].

Luego de 16 días de su asunción, el presidente declaró en la prensa que vetaría en caso de que el aborto fuera despenalizado por el poder legislativo[4], demostrando que al parecer lo del Estado laico solo formó parte del discurso electoral. Ahora, sentado en el sillón presidencial, cuando de los derechos reproductivos de las mujeres hablamos, Lugo gobierna de la mano de dios.

El Gobierno ignora de este modo las recomendaciones que el Comité para la eliminación de toda forma de discriminación realizara al Estado paraguayo:

> "[…] celebrará una consulta nacional con grupos de la sociedad civil, incluidos los grupos femeninos, para examinar la cuestión del aborto, que era ilegal de acuerdo con el derecho vigente y que constituía una de las causas de las elevadas tasas de mortalidad de las mujeres" (Cedaw/C/Par/CC/3-5, párr. 33).

Si bien hay que reconocer que varias personas vinculadas al nuevo Gobierno tienen posturas progresistas claras en ese sentido, pero no logran –hasta ahora– ecos favorables al interior del propio gobierno.

La nueva administración gubernamental afirmó públicamente su compromiso con los derechos reproductivos el 11 de julio en el marco del Día mundial de la población, organizado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa, por sus siglas en inglés). El vicepresidente, Federico Franco, manifestó que el nuevo gobierno se ha com-

3 Diario El País: "No podemos ser una isla entre gobiernos progresistas". Entrevista de Jorge Marirrodriga con Fernando Lugo, candidato a la presidencia paraguaya. Madrid, 18 de abril de 2008. 18/04/2008.

4 ABC Color, 31/08/2008 "Ex obispo Lugo a favor de matrimonio homosexual", edición digital.

prometido con el fortalecimiento de una política de salud equitativa y sin exclusiones y que es imposible imaginarla sin contemplar un aspecto esencial como lo son los derechos reproductivos y la salud sexual y reproductiva de las personas[5].

Si bien el presidente Fernando Lugo ha dado signos de apertura nombrando en su gabinete a personas progresistas o en sus declaraciones a favor de la unión civil entre personas del mismo sexo, los sectores fundamentalistas religiosos ven en el nuevo presidente un aliado para la cultura anti-derechos. Esto puede ser afirmado porque consideran primordial su rol de ex-obispo y no el actual de Presidente de la República. Así, los fundamentalistas crecen en su oposición a los derechos sexuales y los derechos reproductivos desde los medios de comunicación, la influencia política y el refuerzo constante de la vinculación de dios con el Estado, que, en este peculiar contexto, adquiere mayor legitimación.

Asimismo, en el poder legislativo, la cuestión no parece mejorar demasiado.

> "Para el periodo 2008-2013, habrá un total de 17 mujeres en el Congreso Nacional; 7 en la Cámara de Senadores y 10 en la Cámara de Diputados. Es decir, de 125 congresistas electos/as, un 13,6 por ciento son mujeres" (Soto, 2008).

De estas 17, son dos las que públicamente se han posicionado a favor de los derechos de las mujeres.

> "A estas se suma el senador Carlos Filizzola, que ha defendido proyectos de ley a favor de los derechos humanos de las mujeres como el de atención a víctimas de violencia, el de salud sexual, reproductiva y materno perinatal, así como el proyecto de ley contra toda forma de discriminación, en cercano trabajo con redes de organizaciones de la sociedad civil" (Soto, 2008).

MARCO LEGAL

La Constitución Nacional en su artículo 48 establece la igualdad de derechos del hombre y la mujer, y en el artículo 61 indica que:

> "[El] Estado 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

5 Unfpa Paraguay, boletín, 11 de Julio 2008.

> 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".

Igualmente en el artículo 89 estatuye que:

> "[…] la maternidad será objeto de especial protección, que comprenderá los servicios asistenciales y los descansos correspondientes, los cuales no serán inferiores a doce semanas. La mujer no será despedida durante el embarazo, y tampoco mientras duren los descansos por maternidad. La ley establecerá el régimen de licencias por paternidad".

En ese sentido, el artículo 134 del Código Laboral establece que:

> "Los establecimientos industriales o comerciales en que trabajan más de cincuenta trabajadores de uno u otro sexo, están obligados a habilitar salas o guarderías para niños menores de dos años, donde éstos quedarán bajo custodia, durante el tiempo de trabajo de su padre o madre".

Por otra parte, el Código de la niñez y la adolescencia (Ley 1680/01) explicita la responsabilidad del Estado por la atención de la salud de la mujer embarazada insolvente, a la embarazada indígena (art. 10) y que:

> "cualquier mujer embarazada que requiera urgente atención médica, será atendida en la institución de salud más cercana del lugar donde se encuentre" (art. 11).

El artículo no hace distinción en centros públicos o privados, por lo que debe interpretarse que la mujer debe ser atendida en cualquier centro de salud.

El Estado paraguayo ha asumido compromisos internacionales para garantizar planes y programas que permitan mejorar la salud reproductiva, siendo destacables la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés), ratificada por Ley 1215/86, que obliga a los Estados a:

> "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, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia" (art. 12).

Asimismo, por Ley 3540/08, Paraguay aprobó la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que establece:

> "Los Estados Partes tomarán medidas efectivas y pertinentes para poner fin a la discriminación contra las personas con discapacidad en todas las cuestiones relacionadas con el matrimonio, la familia, la paternidad y las relaciones personales, y lograr que las personas con discapacidad estén en igualdad de condiciones con las demás, a fin de asegurar que:

> Se respete el derecho de las personas con discapacidad a decidir libremente y de manera responsable el número de hijos que quieren tener y el tiempo que debe transcurrir entre un nacimiento y otro, y a tener acceso a información, educación sobre reproducción y planificación familiar apropiados para su edad, y se ofrezcan los medios necesarios que les permitan ejercer esos derechos" (art. 23).

Finalmente, la novedad legislativa más importante en materia de derechos reproductivos es la modificación del tipo penal de aborto, realizado en virtud de la Ley 3440/08, sancionada en julio, por la cual el aborto sigue estando penalizado[6], pero modificando la pena para la embarazada que practique un aborto:

> "actuando ella sola o facilitando la intervención de un tercero, la pena privativa de libertad será de hasta dos años."

La anterior pena era de 15 a 30 meses, establecida ya en el Código Penal de 1914. Al mismo tiempo, se penaliza más gravemente (con hasta ocho años), a la persona que

> "con su intervención causara el peligro serio de que la embarazada muera o sufra una lesión grave".

POLÍTICAS PÚBLICAS

Con el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2003-2008 (PNSSR)[7] el Estado paraguayo asumió una serie de compromisos para mejorar la salud sexual y reproductiva de la población paraguaya a través de políticas, programas y proyectos integrados y sostenibles que aseguren la atención integral al individuo y a la comunidad con enfoque de derechos, cobertura, género y equidad. Este Plan fue refrendado por decreto del Poder Ejecutivo Nº 1702, del 6 de febrero del 2004, que declara el interés nacional, pone en vigencia el PNSSR y dispone su implementación por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS).

Durante el periodo de vigencia del Plan, se contemplaba el logro de algunos resultados intermedios, los cuales deberían de ser aplicados a todos los niveles de los programas de salud sexual y reproductiva del país:

6 Esta nueva ley, que entrará a regir en julio de 2009, define que "El que matare a un feto será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años. Se castigará también la tentativa" (art. 109, inc. 1º).

7 Aprobado por resolución del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), SG Nº 223 del 28 de noviembre del 2003.

- Compromisos a niveles político, económico y social cumplidos.
- Formación de los recursos humanos fortalecida y basada en la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos.
- Servicios de salud sexual y reproductiva mejorados en su organización, gestión y calidad.
- Población fortalecida en su conocimiento, actitudes y prácticas de salud sexual y reproductiva.

Asimismo, el 20 de julio de 2008 se realizó la presentación del primer manual de obstetricia, denominado "Manual de Organizaciones y funciones", aprobado por Resolución 254 como una guía práctica y dinámica tendiente a garantizar una mejor definición de roles, con el fin de disminuir la morbi-mortalidad materna perinatal y neonatal en el Paraguay, mediante el fortalecimiento del liderazgo de recursos humanos en la asistencia del sistema de salud pública y la unificación de criterios técnicos en el manejo y desempeño de las funciones.

Casos

Discriminación por embarazo en el empleo

La Constitución Nacional establece que la maternidad será objeto de especial protección, incluyendo la prohibición de ser despedida durante el embarazo, y también los descansos por maternidad (art. 89). El caso de Fabiola Concepción Pintos Villalba, embarazada de cuatro meses, muestra un ejemplo de discriminación por embarazo en el empleo. Ella fue despedida de la Gobernación de Misiones, donde era funcionaria nombrada con un año y ocho meses de antigüedad. Otra denuncia similar se ha dado en la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), pero luego la mujer fue reincorporada.

Todavía persiste la discriminación de las mujeres embarazadas para acceder al derecho al trabajo. Muestra de ello es el caso ocurrido en el mes de junio en la ciudad de Encarnación, donde Carolina Miranda, especialista en medicina familiar, no fue contratada para cubrir una vacancia existente en el Instituto de Previsión Social (IPS) debido a su situación de embarazo, tal como lo confirmó Luis Benítez, director del Hospital Regional del IPS de la ciudad[8]. Ante esta situación la ONG

8 Diario Abc Color. Asunción, 23 de junio de 2008, edición digital: www.abc.com.py/2008-06-23/articulos/426519/discriminan-a-embarazada-en-ips-de-encarnacion, consultada el 30/10/08.

feminista Kuña Róga emitió un comunicado de rechazo de esta clara discriminación y junto a otras organizaciones de la comunidad solicitaron explicación y revisión de la determinación discriminatoria que se manifestaba con la profesional. Sin embargo, el director expresamente asumió ante integrantes de la citada organización y la concejala María Teresa del Puerto que:

> "la no contratación tenía por motivo estrictamente la situación de embarazo, pues desde su perspectiva esto representaba un problema"[9].

Muerte materna por aborto clandestino

La prensa publicó el 9 de octubre el caso de muerte por aborto de Mirian Eudelia Farías, de treinta años de edad y madre de cinco hijos, quien vivía en el km 9, lado Acaray, a unos 1.500 m de la ruta VII, en el Alto Paraná[10]. La mujer falleció en el hospital regional de Luque, donde se encontraba internada luego de practicarse un aborto. La denuncia manifiesta que una partera empírica le cortó erróneamente el intestino pensando que se trataba del cordón umbilical del bebé durante el procedimiento de aborto clandestino. Ella fue atendida en un primer momento en el hospital regional de Ciudad del Este, donde fue intervenida quirúrgicamente y luego de una larga agonía finalmente falleció. La partera fue imputada por la Fiscalía por homicidio doloso[11].

Estos casos muestran situaciones paradigmáticas de cómo los derechos de las mujeres relacionados con la reproducción son constantemente violados en el país. Así, el embarazo sigue siendo un factor de discriminación laboral para las mujeres, en abierta violación del principio constitucional de igualdad y no discriminación y de la normativa internacional que protege y garantiza este derecho, además de otros, como el derecho al trabajo, implicado en uno de los casos mencionados. Por otra parte, la muerte de una mujer por aborto realizado en condiciones de clandestinidad y de falta de servicios de salud adecuados constituye una violación del derecho más fundamental de toda persona humana, cual es el derecho a la vida, y en este caso específico el derecho a no morir por causas evitables relacionadas con la reproducción.

9 Comunicado de la ONG feminista Kuña Róga. Encarnación, 20 de junio de 2008.

10 Diario Vanguardia. Ciudad del Este, 9 de octubre de 2008, edición digital: www.diariovanguardia.com.py/det_noti.asp?id=11480, consultada el 30/10/08.

11 Diario Vanguardia. Ciudad del Este, 13 de octubre de 2008, edición digital: http://www.diariovanguardia.com.py/det_noti.asp?id=11601 consultado 30/10/08.

Recomendaciones

- Aprobar la ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal.
- Garantizar el acceso universal a los métodos de planificación familiar.
- Incluir dentro de las políticas públicas de salud la reproducción asistida.
- Garantizar que en los servicios públicos las mujeres que llegan por complicaciones posteriores a un aborto sean atendidas inmediata y adecuadamente, sin distinguir si el aborto es espontáneo o inducido.
- Celebrar una consulta nacional con grupos de la sociedad civil, incluidos los grupos feministas, para examinar la penalización del aborto, conforme a la recomendación del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer.
- Garantizar un Estado laico y sistema de monitoreo del cumplimiento de los estándares de derechos humanos en materia de derechos reproductivos.

Bibliografía

Campaña por la Convención interamericana de los derechos sexuales y los derechos reproductivos (2007) **Manifiesto. Versión Abreviada**. 2007. Disponible en: www.convencion.org.uy

Soto, Clyde. *Mujeres electas* 2008-2013 en: Informativo Mujer Digital. Agosto 2008. Centro de Documentación y Estudios (CDE).

Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. **Observaciones finales: Paraguay**. 15 de febrero de 2005. Código ONU: Cedaw/C/Par/CC/3-5.

AVANZAR RETROCEDIENDO

La dinámica de movimiento en derechos de la juventud en Paraguay

Luis Caputo
Base Investigaciones sociales (Base IS)

La juventud es uno de los sectores poblacionales que tradicionalmente ha tenido menor atención gubernamental, en toda América Latina, pero especialmente en nuestro país. Además de la propia exclusión por origen social-familiar, la juventud paraguaya viene siendo víctima de una clara política de invisibilización, fundamentalmente por omisiones no casuales, sino causales.

INTRODUCCIÓN

Paraguay no cuenta actualmente con una política o líneas políticas específicas de monitoreo y seguimiento del cumplimiento de los plenos derechos de los sujetos jóvenes. Este artículo no pretende describir ni mucho menos examinar todos y cada uno de los derechos de las personas jóvenes, reconocidos en los ámbitos nacional e internacional, pues ello exigiría trabajos más profundos; aquí se busca una primera aproximación a la cuestión, que sirva en todo caso de material de debate en todos aquellos ámbitos en los que corresponda, y que en algún momento se vaya conformando el "campo de la juventud", en el sentido "bourdieano"[1].

Si bien no se ha tenido una base documental exhaustiva para realizar el informe que sigue, en su defecto se realiza una aproximación dirigida a relevar algunas de las principales violaciones que sufre la ciudadanía joven paraguaya, fundamentada en estudios recientes[2].

Juventud, una multiplicidad por definición

No hay una definición unívoca, es decir universalmente aceptada, del concepto juventud, pues es una categoría que se va modificando según el entorno generacional. De hecho, hay diferentes criterios institucionales, comerciales, legales, familiares y hasta electorales, para definir si una persona en edad joven cuenta con determinados derechos referidos a la autonomía o la participación.

Frecuentemente, el mundo adulto mira a la juventud como una mera etapa biológica en la que el individuo, sin edad suficiente para asumir las responsabilidades de los mayores, cuenta con licencias para posponerlas; se concibe desde esta mirada a los muchachos y muchachas, como todavía inmaduros, sin determinadas capacidades que les habiliten para el goce de sus derechos. El problema es que a la vez se los presiona, exigiéndoles permanentes demostraciones de aptitudes sociales propias de las personas adultas, en una sociedad-espejo, que está enormemente

1 Conforme a las nociones del sociólogo francés Pierre Bourdieu (1930-2002).

2 La entrada empírica para elaborar este informe sobre algunos temas de derechos humanos de los ciudadanos y ciudadanas jóvenes en el Paraguay, ha sido el registro cualitativo de las percepciones de representantes de dos organizaciones juveniles durante 2007 y cuatro durante este año (Base IS, Ibase, Polis y IDRC, 2007 y 2008), además de algunas estadísticas secundarias.

resquebrajada, y que, por lo tanto, al mirarse refleja imágenes borrosas (aquí adelantamos una crítica al modelo adultocéntrico vigente, que se desarrollará más adelante).

Así, no es fácil delimitar el concepto de juventud, el cual con frecuencia es usado de manera ambigua. Si bien existe un acuerdo en que la adolescencia es parte del desarrollo juvenil, esto puede variar según la definición jurídica o institucional.

Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS), al referirse a la adolescencia, incluye en esta categoría a las personas de entre 10 y 19 años de edad. Por su parte, el Código de la niñez y la adolescencia (CNA, Ley 1680/01), define al niño, niña y adolescente como todo ser humano hasta los 18 años de edad. Conforme a la Ley 2169/03 que establece la mayoría de edad, se considera niño a toda persona humana desde las concepción hasta los 13 años de edad, adolescente desde los 14 hasta los 17 y mayor de edad desde los 18 años. Desde esta perspectiva entonces, los varones y mujeres mayores de 18 años se podrían inscribir como juventud paraguaya, aunque esto deja fuera al tramo que va de los 15 a los 18 años que, por ejemplo, para algunas agencias de las Naciones Unidas se incluyen en la categoría juventud. Así, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la misma Convención iberoamericana de derechos de los jóvenes (CIDJ), consideran como personas jóvenes a aquellas que se ubican en la franja de 15 a 24 años de edad[3]. Aquí es interesante destacar una primera omisión muy significativa: la Constitución Nacional del Paraguay no precisa una definición de los sujetos jóvenes que establezca un claro criterio básico para pensar y establecer derechos para este sector.

En los días previos a la finalización de su mandato, el gobierno de Nicanor Duarte Frutos retiró el proyecto de Ley de Juventud de una de las comisiones del parlamento nacional. Debe tenerse presente que en estos últimos cuatro años se ha intentado la construcción, mediante un proceso de consulta apoyado por Fondo de Población de las Naciones Unidas (Fnuap), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), de una propuesta de Ley de Juventud, en su momento cuestionada en varios puntos por varias organizaciones juveniles.

3 Según este corte convencional, en Paraguay viven 1 166 261 jóvenes, mujeres y varones. Sin bien esta clase de división resulta operativamente muy útil, adolece de una debilidad conceptual para dar cuenta de la compleja realidad de los sujetos jóvenes, pues supone la uniformidad del mundo juvenil, sin considerar otras variables socioculturales y hasta históricas. Ciertamente, según el país, área geográfica, género, etnia o clase social, el rango de juventud se puede ampliar o reducir, se puede reconocer o negar la juventud, pues los recursos sociales son distribuidos desigualmente en la heterogénea juventud.

Además de las rigideces estrictamente cronológicas, se supone que la juventud es más que un dato empírico. Como se dijera, es un concepto sin límites distinguibles. Cabe advertir que al limitar a la juventud a ciertos parámetros etáreos, se corre el riesgo de convertir la edad en lo esencial, descuidando con ello las distintas maneras de ser joven, según las múltiples subjetividades y prácticas sociales siempre fluidas al interior de una sociedad. Es que las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales pesan en las formas de ser joven y en las identidades juveniles.

Dejando de lado a la juventud urbana de estratos altos, la mayor parte de la juventud paraguaya, prácticamente sin derechos, sufre dificultades para contar con empleos estables o continuar sus estudios; a las extendidas condiciones de pobreza se suma el intenso papel subjetivo de los modelos publicitarios y culturales que terminan captando a las personas adultas-jóvenes, así como la tendencia a extender la moratoria juvenil, posponiendo la adopción de responsabilidades adultas, como se ha evidenciado, por ejemplo, en la conformación de familia propia, entre otros fenómenos sociales, que terminan modificando profundamente los contornos de la categoría juventud.

Sea cual sea la "edad joven" de un determinado contexto o clase social, los sujetos propenden a encaminarse a la plena integración al mundo social, con una fuerza transformadora a través de la adquisición de conocimientos y la incursión en espacios para el desarrollo de prácticas sociales, conjugados con la identidad generacional, el proyecto de vida y los grupos de amigos y amigas, de cuya combinación se abren una sucesión de situaciones sociales y maneras de vivir la condición juvenil.

Durante la primera juventud, una variable que discrimina fuertemente las posibilidades de integración es la educación, y a medida que se avanza en edad, resultan cruciales en la persona joven las oportunidades de acceso al mercado laboral que tenga, pues además de su función socializadora e identitaria, la remuneración obtenida resulta fundamental para acceder a diversos derechos e ir logrando así niveles de vida digna.

En rigor, la juventud es una categoría que refiere a un segmento poblacional de la sociedad con características estéticas, imaginarios y estilos de vida propios, con dinámicas individuales y colectivas que se traducen en reconocimientos, conflictos y exclusiones por parte de la sociedad y sus instituciones.

DIAGNÓSTICO DEL MARCO INSTITUCIONAL Y LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS JÓVENES

Como en todos los campos, también los derechos humanos para la juventud están en plena construcción. El debate sobre derechos de la juventud es relativamente reciente, como también lo es la emergencia del mismo como sujeto de derechos, generales y específicos. Ciertamente, la juventud goza de una serie de derechos constitucionales, esenciales y universales para todos los paraguayos y todas las paraguayas, independientemente del lugar de residencia, si se es rico o pobre, o de la edad.

Pero además, gozan de derechos específicos a la condición joven establecidos constitucionalmente, y otros que incorporan la visión de juventud-ciudadana que nacieron en la arena de la lucha de las organizaciones juveniles iberoamericanas y, como se verá seguidamente, se están plasmando jurídicamente en la comunidad internacional. En efecto, en la legislación nacional, además de los derechos políticos, sociales y económicos consagrados constitucionalmente, y si bien todavía no existe una Ley de Juventud, en la sección sobre los derechos de familia, la Constitución Nacional se ocupa de la juventud:

> "Se promoverá las condiciones para la activa participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del país" (art. 56).

Siguiendo con la escala de prelación de leyes dentro del ordenamiento jurídico nacional, además de todos los tratados y convenios internacionales promulgados y ratificados por ley, por el Estado paraguayo, es preciso destacar la principal novedad en materia de derechos de la juventud que introduce un cambio inestimable en la dinámica de los derechos y en la posición jurídica de las y los jóvenes. Este instrumento es la Convención iberoamericana de derechos de los jóvenes (CIDJ)*, firmado por la mayoría de los países de América Latina, Portugal, Andorra y España) en 2005. La CIDJ reconoce en 44 artículos titularidades (derechos) a la juventud de la comunidad iberoamericana.

* **Nota del equipo académico**

Paraguay aún no ratificó la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ), el cual *strictu sensu*, no es un instrumento que pueda caracterizarse jurídicamente como un Pacto o un Tratado bajo el derecho internacional, como los instrumentos de derechos humanos que tienen como fuente alguno de los órganos del sistema interamericano o del sistema universal, y que por ello, sus disposiciones comportan obligaciones bajo el derecho de gentes capaces de generar responsabilidad internacional, esto es, engendrar el deber de reparación de la norma violada, ora a instancias de mecanismos judiciales –como la Corte interamericana de derechos humanos– o jurídico políticos –como la Comisión interamericana de derechos humanos–, o cuanto menos, bajo mecanismos de reclamación inter-estatales, como sucede con ciertos acuerdos bilaterales o multilaterales. Por otra

El gobierno paraguayo y los otros países de Iberoamérica, acordaron encarar propuestas de políticas, partiendo de la convicción de la incorporación plena de las personas jóvenes como sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo, respetando la singularidad de la condición juvenil.

En el Preámbulo de la CIDJ, los Estados proclaman y se comprometen a cumplir y hacer cumplir la Convención. Cabe recordar que en el Preámbulo de ese documento se recoge una serie de instrumentos internacionales como fuentes referenciales. Con el sentido de progresividad, entre ellos, la Convención sobre los derechos del niño (CDN). Asimismo, menciona el Programa mundial de acciones para la juventud desde el año 2000 para adelante, aprobado por la resolución 50/81 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Segunda omisión normativa y política: mientras al menos siete países ya han ratificado esa trascendental Convención con la sanción de las respectivas leyes y, por lo tanto, permiten de modo gradual que las juventudes se sientan respaldadas en sus derechos; en Paraguay, con una alta proporción de jóvenes en su población, el parlamento no solo no la ha confirmado, sino que ni siquiera la ha tratado. Esta es una muestra de la invisibilización de la problemática de la juventud, planteada al principio de este texto.

Aunque en el plano del derecho internacional todavía no se han cristalizado las instituciones que serán el soporte para recibir las denuncias, eso no impide que los sujetos jóvenes puedan invocar la CIDJ como nuevo enfoque de justicia y trato hacia las generaciones jóvenes. Probablemente en los próximos años, mediante la contribución de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), el mismo Foro latinoamericano de juventud (FLAJ), se pueda establecer un organismo internacional de aplicación, haciéndola también justiciable ante el sistema regional de protección de derechos humanos. También, de prosperar la

parte, el organismo intergubernamental a cargo de dicho acuerdo, la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), tampoco es un organismo especializado, bajo el Artículo XVIII de la Carta de la OEA, los cuales se establecen por acuerdos multilaterales, con determinadas funciones en materias técnicas de interés común para los Estados americanos, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) o la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). Conforme el alcance con que la misma se presenta en informes de acceso público en la web [http://www.oij.org/historia.php], la OIJ sería un organismo internacional con subjetividad jurídica limitada, con funciones consultivas. Carece por tanto de personalidad internacional plena, al no descansar en la transferencia de competencias soberanas, realizada por los respectivos Estados miembros, al tiempo de proceder a crear la entidad.

tentativa de creación de una Corte iberoamericana de justicia* que unifique los sistemas nacionales, podrán atenderse casos de violaciones de derechos humanos producidos en la comunidad iberoamericana, como el caso de los derechos juveniles.

Como para compensar las omisiones mencionadas, merece un reconocimiento la significancia de la CIDJ, que se expresa más bien en el campo político, pues resulta un instrumento con una fuerte carga moral que puede estimular a los Estados a concretar sus compromisos en normativas y en políticas de juventud, con la necesaria participación de las organizaciones y colectivos juveniles, incluidos los consejos nacionales de juventud.

Además de leyes y normas nacionales, la juventud cuenta también con las declaraciones, por ejemplo, de las Naciones Unidas y de encuentros oficiales de los jefes de Estado, que si bien no poseen fuerza vinculante, sí tienen fuerza política, y pueden aportar un marco para la creación de normas y políticas públicas. El ejemplo reciente es la Declaración de San Salvador (XVIII Cumbre iberoamericana de Jefes de Estados, noviembre 2008), un inspirador documento de derechos humanos, en el cual 22 Estados iberoamericanos, incluido Paraguay, se comprometieron en sus 41 considerandos a priorizar la ejecución de políticas inclusivas para la juventud iberoamericana.

Sin dudas, en la línea de los derechos económicos, sociales y culturales, de los derechos específicos consagrados por la CIDJ y, a partir de ahora, con la Declaración de San Salvador, se cuenta con un soporte jurídico y un marco etico-político orientador sumamente útil para expandir las iniciativas de construcción de ciudadanía juvenil, como campañas de concientización de los derechos de la juventud que, precisamente, se inspiren en estos simbólicos y potentes instrumentos jurídicos, para educar a las juventudes en derechos y sensibilizar a las autoridades e instituciones.

* **Nota del equipo académico**
La constitución de una corte iberoamericana no es un planteamiento jurídicamente factible en la actualidad, dado que tres de los Estados parte, Andorra, España y Portugal ya se encuentran bajo la jurisdicción de la Corte europea de derechos humanos y los demás Estados parte son países latinoamericanos, bajo la jurisdicción de la Corte interamericana de derechos humanos. Adicionalmente y como ya hemos dicho en una nota anterior, la OIJ es una entidad de capacidad jurídica restringida para el Derecho Internacional y no se halla integrada como organismo especializado en el ámbito de la OEA, a partir de lo cual, tampoco podría hallar espacio en el sistema de la ONU, para el que el Sistema Interamericano es un subsistema regional.

La postergación de la juventud

La institucionalidad pública, en el ámbito de los organismos estatales de juventud del Paraguay, adolece de una notable fragilidad, improvisación técnica y, sobre todo, de falta de capacidad política. Esta situación se refleja en al menos tres ámbitos:

Por un lado, se encuentran algunos pocos ministerios y secretarías que cuentan o más bien deberían impulsar programas y proyectos para la juventud, tales como el Ministerio de justicia y trabajo (MJT), el Ministerio de industria y comercio (MIC), Ministerio de salud pública y bienestar social (MSPBS), el Ministerio de Agricultura (MAG), el Instituto de desarrollo rural y de la tierra (Indert), el Ministerio de educación y cultura (MEC), la Secretaría nacional de la niñez y la adolescencia (SNNA), la Secretaría de la Mujer (SM), la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), la Secretaría de Acción Social (SAS), además del Servicio nacional de promoción profesional (SNPP), el Instituto de protección de personas excepcionales (Inpro) y el Instituto paraguayo del indígena (INDI), junto con la banca pública y otros entes.

En este nivel aparece una tercera omisión, la de la articulación horizontal de los esfuerzos y recursos dispuestos en esos organismos, orientada hacia un enfoque o paradigma de juventud que le dé unidad de criterio. La característica es la fuerte dispersión, y una profunda brecha entre las entidades e instituciones, que consolida iniquidades tradicionales. La corrupción, la falta de controles y la aplicación de mecanismos de distribución altamente clientelísticos hacen que, con demasiada frecuencia, las demandas de los destinatarios teóricos de estas políticas ni siquiera sean tenidas en cuenta en la realidad.

En el nivel territorial, luego del fin de la dictadura, algunos gobiernos locales (departamentos y municipios) contaron con oficinas de juventud, sobre todo gracias al apoyo de la cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales (ONG). El objetivo de estas ha sido generar políticas locales con perspectiva generacional, basadas en el logro de la participación autónoma de los propios sujetos jóvenes. Sin embargo, principalmente por intromisión de intereses de las corporaciones político-partidarias, produjeron poco impacto. Dichas experiencias exhiben distintas historias signadas por la desarticulación con el poder central (en este caso, la omisión se ve en el plano vertical), de modo tal que en el último año ya quedan pocas en el territorio nacional. Y como si fuera poca la debilidad, prácticamente no disponen de

agendas, apenas muestran tímidas ofertas adultocéntricas, la mayoría volcada a eventos recreativos puntuales, sin vinculación con las organizaciones de los espacios territoriales y, por tanto, al margen de las demandas juveniles. Situación a la que se agregan las limitadísimas capacidades institucionales.

En el nivel más específico, a catorce años de su creación, la figura institucional que más sobresale en este campo, es el Viceministerio de la Juventud (VMJ), instancia institucional responsable de delinear y desarrollar políticas destinadas a este sector, aunque tiene la dificultad de encontrarse bajo dependencia del MEC, y queda subsumido así dentro de uno de los estamentos más burocráticos y partidizados del Estado paraguayo.

Importa recordar que, a diferencia de otros organismos con un rango similar, en los gastos fijos asignados al VMJ, se computan 322.000.000 de guaraníes (unos US$ 68.000), que se destinan a pagos de salarios de personal. Al asumir el 20 de agosto las nuevas autoridades, los inconvenientes administrativos encontrados han sido notables: por ejemplo, fue casi imposible encontrar físicamente en sus puestos de trabajo a los casi treinta funcionarios del VMJ, aunque figuraran en planilla; el escaso patrimonio del viceministerio es otro dato elocuente -dentro de esta continuidad de omisiones- de la marginalidad política de la máxima entidad en juventud, poniendo de manifiesto la poca importancia que se le ha otorgado a las demandas de la juventud.

En relación con el presupuesto del VMJ, este aparece como una subprogramación del MEC, lo que es una limitante muy fuerte para una genuina institucionalidad que atienda con seriedad a más de un millón y medio de jóvenes. En efecto, el presupuesto nacional solamente prevé 54.000.000 de guaraníes anuales (US$ 11.480) para el financiamiento de acciones programáticas del VMJ, lo que significa alrededor de mil dólares mensuales, generando la inviabilidad de cualquier diseño mínimo de políticas públicas de juventud.

Por si fuera poco, una muestra más de la ineficiencia del VMJ, bajo los diferentes gobiernos colorados, es la ausencia de una historia institucional, pero sobre todo el manejo inapropiado de los fondos (incluidas algunas partidas faltantes de la cooperación internacional que han apoyado las sucesivas gestiones). En este sentido, las nuevas autoridades del VMJ encontraron que 11.000.000 (US$ 2.350) fueron supuestamente transferidos al sector privado, sin que se haya logrado transparentar su destino y resultados. Si a dicha estructura institucional

se le suma su alta improvisación y partidización, como una suerte de botín para las juventudes del partido colorado, se puede comprender la nula profesionalización y presencia que ha tenido el VMJ en la vida nacional de la juventud.

Según casi todas las personas consultadas por los estudios mencionados en la introducción de este trabajo, el Estado ignora a la juventud (los y las dirigentes juveniles entrevistados remarcaron precisamente las omisiones que se vienen enumerando aquí); además plantearon una fuerte desconfianza en la actuación del viceministerio durante los gobiernos colorados, órgano que es percibido como inepto y distante de las demandas de la juventud. Es más, indicaron, para ejemplificar, que el joven y la joven término medio ni siquiera conocen la existencia de ese organismo.

En definitiva, la falta de apoyo al fortalecimiento de espacios locales de juventud, el escasísimo soporte al organismo central encargado del tema juventud, y la ausencia de una coordinación intersectorial en los organismos estatales, reflejan la intrascendencia política y social que las nuevas generaciones tuvieron durante los gobiernos colorados.

Tiempos de definición de propuestas democráticas para la juventud

Se presentan tiempos de cambios. Con las limitaciones estructurales que impone el poder real, es preciso reconocer pasos fundamentales para construir un nuevo modelo de juventud, que se asume como sujeto de la ley y como sujeto de derechos. Esto se ve en las primeras medidas de gobierno de Fernando Lugo, con acertadas nominaciones en áreas relacionadas con las y los jóvenes, donde se destacan las titulares de la SNNA, la SM y el VMJ.

La asunción de nuevas autoridades en el viceministerio, todas mujeres jóvenes, con un bagaje experiencial como dirigentes juveniles en el compromiso de la promoción de la participación social y política, sin duda, representa una línea de ruptura con el adultocentrismo que hasta ahora ha regido en el Estado, y se presenta como punto de inflexión en relación a las tradicionales prerrogativas de sectores dominantes, privilegiados por décadas por el Estado, con la proyección disruptiva de un paradigma que dinamice las acciones desde y para la juventud, e imprima un nuevo horizonte.

No obstante los fuertes inconvenientes descritos arriba, la actual viceministra Karina Rodríguez, ha manifestado que el nuevo VMJ cuenta con renovadas líneas de intervención y un plan de gestión para los próximos cinco años, asumiendo el viceministerio como organismo encargado de velar por la promoción y el cumplimiento de políticas que atiendan la especificidad de la condición joven, incluyendo el enfoque de género, y basado en una concepción moderna de transversalidad de la juventud.

Es decir, se propone que -para subsanar las históricas omisiones que se vienen mencionando- el VMJ sea un articulador y coordinador de las acciones de aquellos ministerios y secretarías con programas para la población joven, y que, sin perder la capacidad de ejecutar políticas, se los desarrolle mediante el enfoque teórico-político que asume el nuevo gobierno. Dicha visión estaría en consonancia con la estrategia (también explicitada por la viceministra) de movilizar la participación juvenil y alentar la promulgación de la normativa legal para garantizar los derechos juveniles, incluida la reformulación de una propuesta de Ley Nacional de Juventud.

Efectivamente, hoy el flamante plantel del VMJ se encuentra en plena organización de equipos de trabajo con nuevas direcciones, la conformación de un banco de voluntarios, mesas de diálogo con organizaciones juveniles, otra con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan con jóvenes, con cinco ejes programáticos (participación y organización, salud, educación y cultura, trabajo, exclusión/discriminación), además de la conformación de un centro de documentación, investigación e información.

LA SITUACIÓN JUVENIL, SEGÚN LAS VOCES DE SUS PROTAGONISTAS

Seguidamente se propone realizar un primer análisis sobre la efectividad de los Derechos de la Juventud, de acuerdo con el enfoque de los Derechos Humanos[4].

4 Como una premisa tácita del enfoque de derechos, para este informe sobre juventud, se asume la doctrina jurídica de la protección integral de los adolescentes y el enfoque integral de ciudadanía juvenil. Asimismo, para analizar el cumplimiento de sus derechos como sujetos integrales, es preciso también remitirse a la diversidad juvenil y formas de vivir el ser joven, en términos psicosociales y materiales.

Demandas y derechos exigidos

De los testimonios juveniles analizados en los estudios referidos en este informe, se desprende un cuadro de demandas, algunas de las cuales se corresponden con derechos reconocidos jurídicamente, y otras si bien todavía no están garantizadas legalmente, se presentan como exigencias sentidas por las juventudes del nuevo siglo.

Los y las jóvenes asociadas a organizaciones juveniles critican a la sociedad, y en especial a sus estructuras sociales y políticas, por una serie de derechos violentados en su calidad de ciudadanos y ciudadanas y de jóvenes.

La violación de derechos humanos es tal en la sociedad paraguaya, en general, y en sectores invisibilizados como la juventud, en particular, que puede identificarse como una primera demanda que cruza a todas las demás mencionadas por la investigación sudamericana en el Paraguay; y es constatada con el fenómeno electoral de Fernando Lugo: la demanda de cambio. Esta cuestión se verificó tanto en las calles con los festejos de la asunción presidencial como en diferentes debates y estudios de juventud. En efecto, con enorme fuerza, la juventud de diferentes segmentos sociales demanda profundos cambios en los valores y en los espacios en los cuales quiere participar.

En sus voces y relatos de experiencias, la juventud constata una situación que la pone lejos de sus derechos, incluso de aquellos básicos, como los políticos y sociales.

La imagen negativa del sistema político durante la llamada transición a la democracia, se agravó durante el último año. Por una parte, porque la sensación de hastío con la corrupción llegó a niveles que pusieron en jaque los esquemas prebendarios, como patrón de lealtades que ha sostenido al Partido Colorado. Por otra parte, la conducta del gobierno saliente, en la persona del ex presidente Nicanor Duarte Frutos, quien con un discurso maniqueo, no solo no dejó margen para el reconocimiento de derechos de ciudadanos y ciudadanas que no se identificaban con el coloradismo, sino también de sus propios correligionarios que no adherían a su corriente partidaria interna, la nicanorista.

Durante 2007 y el lapso que llega a agosto de 2008, se presenta un cuadro donde se da la combinación entre la falta de diálogo intergeneracional por parte de aquellas estructuras estatales que deberían atender asuntos juveniles, y la exaltación de privilegios y la inequidad cotidiana,

lo que sumado al lenguaje beligerante del mismo presidente Nicanor Duarte Frutos, contribuyó a que la opinión electoral juvenil se volcara a Fernando Lugo como candidato no tradicional.

Existe una relación directa entre demandas de la sociedad y derechos. En este sentido, las demandas juveniles revisten gran importancia para visibilizar los derechos inherentes a cada persona joven y su condición juvenil. Como se aprecia en el cuadro, detrás de cada demanda identificada en los estudios hay derechos involucrados.

Cuadro.
Demandas juveniles, derechos y regulación estatal

Demandas juveniles y derechos	Algunos instrumentos que garantizan y regulan esos derechos	Organismos estatales de aplicación
Educación integral, gratuita e igualitaria	CN: art. 73 a art. 80 y 85. Pidesc: art. 13 y 14. Protocolo de San Salvador: art. 13. Ley 1264/98 (Ley General de Educación) CIDJ: art. 22.	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
Trabajo digno para hombres y mujeres	CN: art. 46- 48, 74, 86- 89 y 117. Ley 496/95 Código del Trabajo. Pidesc: art. 6 a 9. CIDJ: art. 26 a 27	Ministerios de Justicia y Trabajo (MJT), de Industria y Comercio (MIC) y de Agricultura y Ganadería (MAG).
Acceso a la tierra	Pidesc: art. 11. Estatuto Agrario, ley1863/02: art. 115	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert)
Salud gratuita, derechos sexuales Fin de las fumigaciones	CN: art. 68 y 69. Pidesc: art.12. CIDJ: art 23, 25 y 31	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)
Espacios y actividades de recreación y esparcimiento diferentes	CN: art. 27 y 83 Ley Nacional de Cultura (3015/06) CIDJ: art. 32-33	Secretaría Nacional de Cultura
Erradicación de la cultura de la violencia y la discriminación Control del propio cuerpo	CN: art. 4, 37 y 129 Pidesc: art. 6 CADH: art. 4 CIDJ: art. 5-10-11-16	MSPBS Secretaría de la Mujer (SM)
Libertad e igualdad de participación y organización	CN: art. 25 a 29, 32, 38 y 40. DUDH: art. 21 Pidesc: art. 21 CADH: art. 15 y 16 CDN: art. 12-14 CIDJ: art. 21	Ministerio de Educación Viceministerio de la Juventud

CADH: Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (Ley 1/89); CIDJ: Convención Iberoamericana de la Juventud; CN: Constitución Nacional; Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, Ley 57/90); DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos; Pidesc: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 5/92); Protocolo de San Salvador: Protocolo a la CADH relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Derechos económicos y sociales

Con diferentes palabras, los y las dirigentes y militantes jóvenes narran que la juventud vive "todo el día pensando para poder seguir viviendo el día siguiente", lo que indica que en el caso de la juventud campesina, hasta se llega a vivir con resignación frente a la situación social juvenil.

Expresan de diversas maneras que la juventud se presenta para muchos como un momento de constantes tensiones ante los obstáculos que le pone la sociedad. Además de la falta de oportunidades efectivas de realización como personas jóvenes, deben luchar -con la desventaja de la inexperiencia laboral- contra las presiones para demostrar virtudes esperadas y ser adultos proveedores, o para formar parte de los flujos migratorios.

Tener que sentirse siempre relegado o tener que postergar o reducir aspiraciones, al parecer es una constante de la juventud de condiciones modestas. De manera enfática la juventud campesina deja entrever factores socioculturales, al manifestar que la clase rica no solo es más individualista sino que discrimina y desprecia a los pobres, lo cual refuerza la percepción de escasa y hasta nula garantía efectiva de los derechos de la juventud en la realidad rural.

De igual forma, en todas las entrevistas grupales realizadas durante 2007 y lo que va de 2008, los y las dirigentes y militantes de asociaciones juveniles coinciden en que el derecho más golpeado en la ciudadanía joven, es el de la educación. Es prácticamente unánime la demanda por oportunidades de acceso a una educación pública y de calidad; al cuestionar desde los costos elevados que implica asumir el derecho a estudiar y permanecer en los diferentes niveles del sistema educativo, hasta la preparación insuficiente de los y las docentes. Expresan que, contradictoriamente, la educación tendría que ser el derecho más preciado, más universalizado, incluyendo el derecho al boleto estudiantil, bajo la idea de sujetos de derecho.

En esta esfera de derecho, la juventud organizada plantea poner freno a la expansión sin control de la educación de gestión privada, considerada como la mercantilización de un bien público. Por su parte, la juventud campesina, objeta la discriminación que la educación formal hace del alumno y la alumna rurales por ser guaraní-hablantes[5].

5 Ver el artículo referido a la discriminación por motivos lingüísticos, en el cual se amplía esta información.

En el espectro de demandas sobre juventud, el marco legal actual reconoce el derecho a una educación integral; esta intención todavía no se concreta, menos aún del modo que exigen las juventudes consultadas, que la pretenden no solo igualitaria (expresión que puede traducirse, pues en realidad debiera ser democráticamente equitativa) sino además "liberadora", en el sentido que debe permitirles -según los anhelos de las juventudes urbanas y rurales organizadas- descubrir la realidad de modo crítico para transformarla, poniendo así distancia de una pedagogía tradicional que se limita a conformar a las y los alumnos al contexto.

Cabe recordar que durante la dictadura, con el movimiento universitario independiente, y luego, durante la transición democrática, con el movimiento estudiantil secundario, se acrecentaron las demandas por una organización democrática del espacio educativo. Hoy las juventudes organizadas entienden al colegio como un espacio apropiado para la cultura, en su dimensión tanto académica como de identidad juvenil, el cual, según su apertura brindará posibilidades de participación activa y -de este modo- condiciones para el bienestar estudiantil[6].

Así, desde las voces de las y los protagonistas, la educación es la principal demanda de la juventud paraguaya. Al existir problemas de acceso y permanencia, y al resultar tan extendida la discriminación educativa, la juventud consultada sostiene que las consecuencias para las actuales nuevas generaciones son fulminantes. Aspectos como la falta de continuidad educativa y de calidad de los aprendizajes arrasa como un alud a los derechos de las y los jóvenes, los conduce a la precariedad laboral, a la pobreza y una ciudadanía de baja intensidad.

La exigencia de otra universidad

Esta demanda ha ido cobrando fuerza, tal que las causas estudiantiles durante el 2008 trascendieron con fuerza a la escena pública con sus banderas de lucha: la exigencia de una educación para todas y todos, el fin de los autoritarismos en la educación y el logro de la democracia y de la ciudadanía universitaria.

Un caso paradigmático fue el caso de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", Sede Central (UCA), con la designación de José Antonio Moreno Rufinelli como rector de dicha casa de estudios.

6 Para ampliar información sobre el derecho a la asociación de adolescentes y jóvenes en la educación media, referirse al artículo relativo a la libertad de asociación.

Este hecho generó una enorme movilización del estudiantado universitario, primero del centro de estudiantes de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas (Cefuc), al que posteriormente adhirieron varios movimientos estudiantiles de otras universidades.

Moreno Ruffinelli fue denunciado y rechazado por las organizaciones estudiantiles debido a su pasado autoritario como miembro activo del régimen stronista. La crisis desatada a raíz de este rechazo puso al desnudo un modelo considerado autoritario en la orientación del sistema universitario. Esto quedó evidenciado de modo enfático en el nuevo estatuto de la UCA, aprobado durante el 2008 sin consulta alguna a los estamentos estudiantiles universitarios. Justamente por ello, el documento es considerado por el Cefuc como ilegítimo.

La renuncia del rector, luego de tres meses de movilizaciones y presiones estudiantiles mostró al MEC, a la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y a los responsables de la educación privada, la necesidad de que el sistema educativo recoja la realidad social, cultural y refleje las necesidades estudiantiles. Esta lucha de las y los estudiantes universitarios fue, sin dudas, una experiencia de diálogo que abrió la posibilidad de construir una propuesta de reforma universitaria, desde la idea de "la (otra) universidad", con el impulso protagónico de la sociedad civil.

En sintonía con este reclamo, otro frente importante de demandas estudiantiles durante el 2008, fueron las protestas y cortes de calle realizados por estudiantes universitarios y universitarias, en demanda de un proyecto de ley de boleto para educación superior, sin subsidio estatal a los empresarios transportistas o la compensación con fondos de Itaipú. La exigencia del boleto estudiantil universitario es un contundente argumento, entre otros, como paso necesario para abrir el acceso a una educación superior para todos y todas.

Derecho al trabajo digno para hombres y mujeres

Otro reclamo central de buena parte de la juventud paraguaya es el trabajo digno para todas y todos. En este sentido, la desocupación juvenil es otro ejemplo claro de la exclusión juvenil.

En los datos del 2007 de la Dirección general de estadísticas, encuestas y censos (DGEEC), se constata que la falta de recursos en el hogar y la necesidad de contar con ellos para iniciar una emancipación como jóvenes, hace que al menos 55.330 jóvenes del grupo que tiene un capital educativo de entre 7 y 12 años estén desocupados, mientras

que 111.179 jóvenes de 15 a 29 años se encuentran a la espera de obtener un empleo, con una peor situación para las mujeres (49.260 varones frente a 61.919 mujeres desempleadas).

Asimismo, al examinar datos recientes de una encuesta en el Paraguay (Ibope, Ibase y Base IS, 2008), se muestra que los desocupados plenos en el tramo de dieciocho a veintidós años asciende a 19,6%. Además, para el grupo de jóvenes de esa misma franja que ha trabajado con anterioridad pero actualmente no trabaja, la desocupación plena es de 32%, mientras que en el tramo de veintitrés y veinticuatro años asciende a 33,4% y en el de veinticinco a veintinueve, es de 25,4%.

Importa destacar que la juventud urbana organizada y consultada en el citado estudio cualitativo, hace un fuerte hincapié en la demanda por empleo, pero además buenos empleos y condiciones laborales decentes; y exige la eliminación de los entornos empresariales que maltratan a la gente, por la edad joven, más aún por ser mujer, o por tener un origen social humilde.

La recuperación de tierras y el medio ambiente

Por su parte, para la juventud campesina, el drama del empleo está asociado al derecho al acceso a la tierra -sea a título personal o comunitario- y al derecho a producir, actualmente esferas con un difuso reconocimiento jurídico. Se podría decir que la búsqueda del primer empleo para las y los jóvenes urbanos equivale al acceso a los recursos productivos en el caso de la juventud del campo.

Un elemento central de la movilización de demandas registrado en el último año, en este caso de jóvenes que residen en áreas rurales, es la implicancia en sus vidas de la ampliación del territorio de los agronegocios. Es justo recordar que durante el último año se produjeron importantes acciones de ocupaciones de tierras, por ejemplo, por parte de organizaciones campesinas vinculadas a la Coordinadora Departamental de Sin Tierras de Alto Paraná, con alta participación de jóvenes, que generaron varios episodios de criminalización de la lucha social e, incluso, una tenaz captura de centenares de campesinos y campesinas por parte de fiscales y policías. De la misma forma, organizaciones de jóvenes campesinos como la Coordinadora de jóvenes rurales de la Organización de lucha por la tierra y el Consejo juvenil regional de la Asociación de agricultores del Alto Paraná (Asagrapa), instalan como principal bandera del acceso a la tierra, dentro de la causa de la reforma agraria integral, que entre otras cosas, preserve y recupere el medio ambiente campesino.

Derecho a la salud

Hay ideas contrapuestas sobre la juventud y la salud. La juventud es vista como la etapa sana de la vida, o más actualmente desde una perspectiva estigmatizada, como la edad donde se manifiestan conductas de riesgo (embarazos no deseados, infecciones de transmisión sexual, VIH y sida, adicciones, colisiones automovilísticas y diferentes formas de violencia). En Paraguay, además de las fuertes prácticas culturales tradicionales adultocéntricas y machistas, la juventud y la adolescencia, quienes -como se viera- poseen características específicas, no cuentan con servicios de salud y consejería especializados. Esta es otra omisión que contribuye a la invisibilización de la juventud, ahora desde un servicio básico específico.

Si bien se vienen aplicando algunos programas aislados, estos han sido insuficientes y se focalizaron más bien en los daños ya producidos, no tanto en la prevención, y menos aún en la toma de decisiones con la información requerida en relación a la sexualidad y la vida reproductiva, el disfrute y la protección de la vida sexual.

Si se toma solamente el impacto en el país del VIH y del sida, se puede observar lo siguiente: si bien hacia fines de la dictadura, parecía tener más un perfil orientado a las trabajadoras sexuales y a los gays, en la actualidad no distingue orientaciones sexuales, género ni clase social[7]. En los últimos años, el VIH y el sida tienen cada vez más un sesgo joven, femenino y heterosexual. Tal como lo explican jóvenes feministas y campesinas consultadas, el contexto de vulnerabilidad y desatención de los derechos sexuales y reproductivos de la juventud constituye un determinante de la crisis del VIH y el sida, sobre todo por la falta de programas de educación y de prevención adecuados.

El panorama de la salud es crítico. Mientras se espera debatir la nueva ley relativa al control del sida y políticas específicas para la juventud, en los últimos tres años se evidencia que, lejos de detenerse o reducirse, la epidemia aumentó exponencialmente entre jóvenes de 15 a 24 años, siendo el crecimiento de las mujeres con VIH del 24,5%. Aunque se debe admitir que una buena proporción de jóvenes no sepa que ha contraído el VIH por falta de información y de acceso a la realización del test de Elisa.

7 La relación entre el derecho a la salud y la incidencia del VIH y el sida es tratada con mayor profundidad en el presente informe, en el artículo referido a este tema, en el capítulo sobre Derecho a la igualdad y no discriminación.

Según información proporcionada por la fundación Vencer, no existen todavía políticas públicas de prevención, atención o tratamiento de VIH y sida enfocadas a la juventud, que minimicen su vulnerabilidad ante esta pandemia.

Aunque debe mencionarse un emprendimiento en educación sexual, de reciente creación denominado *Ñande Rekove* Políticas públicas, educación y sexualidad, asentado en un espacio denominado Equipo Gestor (conformado por ONG, agencias de cooperación y el MSPBS), pero si se considera su incipiente implementación, todavía no es posible evaluar los resultados.

Derecho a la integridad de las mujeres

Una preocupación central de las organizaciones juveniles, sobre todo de los grupos feministas, además de los prejuicios en torno a la validez de una meritoria carrera de ascenso laboral, es la violencia contra las mujeres y en particular, la frecuencia del acoso sexual en los lugares de trabajo, flagelo que atenta contra los derechos básicos de las mujeres.

También la juventud entrevistada denuncia la división sexista que se hace de la propia juventud en los lugares institucionalizados. Por ejemplo, en el plano de la sociabilidad y la sexualidad, la juventud rural denuncia que en algunas escuelas se controla a las mujeres y varones para que estén separados, para que estén distantes. También denuncian que en las iglesias, la mujer es la que se arrodilla y el varón mira desde arriba.

Otra constatación de los grupos consultados, es que hay sectores y segmentos juveniles a los cuales se los discrimina de manera más regular: las mujeres jóvenes, los jóvenes campesinos de ambos sexos, los miembros de las comunidades indígenas, los y las jóvenes con discapacidad, los jóvenes y las jóvenes desocupadas y quienes trabajan en la calle y otros espacios públicos.

En este sentido, se puede constatar que la segregación que sufren los y las jóvenes no es exclusiva al hecho de ser jóvenes, sino que también se asocia a otras condiciones que colocan a la persona como objeto de discriminación: el género, su lugar de residencia o procedencia, su origen étnico, su clase social, su orientación sexual, etc.

Un tipo de violencia mencionada por las mujeres jóvenes urbanas es el acoso sexual a la hora de pretender un empleo y ya dentro de los lugares de trabajo. Este fenómeno se confirma con los numerosos casos de acoso a cadetas mujeres. Mucha difusión mediática tuvo el flagrante delito que cometiera un grupo de cadetes en marzo del presente año, al abusar sexualmente de una camarada mujer, incluso se jactaron de su impunidad al filmar las denigrantes escenas, no sin antes doparla. Pero resulta aún más injusto, pues los violadores fueron readmitidos a la academia militar[8].

Derechos culturales e identitarios

En años recientes, las organizaciones juveniles y la juventud no organizada -incluso sin conocer el enfoque de derechos- comienzan a plantear demandas simbólicas que están configurando un nuevo perfil ciudadano. El contenido de estas nuevas demandas juveniles se vincula a nuevos roles y aspiraciones, a una mayor fuerza de las identidades como jóvenes, al esparcimiento y la producción de cultura juvenil.

En efecto, se puede constatar cada vez más la exigencia de los derechos culturales juveniles, como el respeto a la propia imagen y a contar con espacios de recreación. Este es otro de los reclamos de la juventud paraguaya, tanto urbana como rural. Desde las organizaciones de jóvenes se describe un cierto ambiente social que vigila constantemente a las personas jóvenes, que les pone límites y barreras al desarrollo personal.

Derecho a la participación

En las entrevistas con jóvenes se escucha "no hay espacios ni libertades de participación juvenil", todo lo cual pone en juego las posibilidades de ampliar la democracia. Las críticas juveniles son muy intensas en especial hacia los partidos políticos, incluso hacia dirigentes sociales, que aceptan, incentivan o toleran prácticas adultocéntricas y machistas dentro de sus estructuras. Para las organizaciones juveniles, es difícil

8 Ver un tratamiento ampliado de este caso en el artículo sobre la situación de las mujeres, en el capítulo sobre Derecho a la igualdad y no discriminación.

imaginar una ampliación del contenido de la democracia con una profundización del descrédito de la dirigencia adulta.

Opinan que es impensable alcanzar una democracia con una ciudadanía autónoma, si los partidos políticos continúan considerando a las personas jóvenes solo en su carácter de electores o para hacer número en mítines electorales. Además del "pragmatismo" adulto y las prácticas de omisión que siguen vigentes, lo que en definitiva es nocivo para el derecho a hacer carrera o crecer dentro de las estructuras políticas u organizacionales, es la existencia de prejuicios, tal como expresan las personas adultas cuando ven jóvenes acercarse a los partidos: "la juventud no conoce nada", "debe callarse", "debe esperar", "debe contemplar y respetar la autoridad de los líderes". De allí que un componente sustancial de las demandas sociales de la juventud sea acceder a espacios de mediación social y política.

Recomendaciones

Barajar y dar de nuevo

Todo lo comentado indica que la situación de la juventud paraguaya está lejos de conformarse al espíritu del artículo 56 de la CN, de los principales tratados internacionales sobre derechos humanos y de los principios y derechos de la CIDJ.

La juventud no podrá ejercer sus derechos si no es en relación con la comunidad adulta. Para lo cual es preciso dejar las leyes del juego político perverso, contar con reglas de juego claras e impulsar la participación. Esto será imposible si la combinación de las cartas no incluye a las propias demandas de la juventud. Todo lo cual obliga a establecer una estrategia de inclusión protagónica, desde lo formal -es decir, la superación de las omisiones y debilidades que los jóvenes no solo perciben sino que sufren-, y desde lo político.

- En efecto, hoy más que nunca, es un imperativo político, ético, y estético plantear la priorización de los derechos de la juventud como asunto central del Estado y de la sociedad misma, lo cual implica una intensa transformación en las formas de construcción de las políticas públicas hacia la juventud.
- A su vez, se requiere una profunda revisión integral de toda la normativa en el campo de los derechos juveniles, con el objetivo de detectar los vacíos y completarlos con leyes fundamentales y necesarias.
- Es urgente la internalización de las normas de la CIDJ, mediante su ratificación e inmediata aplicación práctica por parte de todos los poderes del Estado.
- Apoyar fuertemente a las oficinas de juventud locales, dotándolas de recursos técnicos apropiados, y garantizándoles acompañamiento mediante sistemas entrecruzados de gestión.
- Todo lo anterior debe diseñarse mediante la institucionalización de la participación de las organizaciones juveniles, representadas efectivamente mediante plataformas genuinas.

Bibliografía

Base IS (2008) *Informe de Grupos Focales. Paraguay. Proyecto Juventud Sudamericana: Diálogos para la construcción de la democracia regional*. Asunción: Ibase, Polis e Idrc.

Base IS (2007) **Juventud e integración sudamericana: caracterización de situaciones tipo y organizaciones juveniles. Informe Paraguay**. Asunción: Ibase, Polis y Idrc

Ibopé (2008) **Encuesta Sudamericana Base de datos del Proyecto Juventud sudamericana: Diálogos para la construcción de la democracia regional**. San Pablo: Ibopé, Ibase, Polis e Idrc.

LA GENERACIÓN INVISIBLE

Adultas y adultos mayores en Paraguay

María José Durán
Coordinadora de derechos humanos del Paraguay
(Codehupy)

Ida Sofía Díaz
Acción por los derechos del adulto mayor
(ADAM)

Los desafíos para el Paraguay son enormes, por una parte es preciso colocar el tema en el debate público para lograr que las personas adultas mayores sean reconocidas como sujetos de derechos y, por otra parte, se deben crear políticas e instituciones que den respuesta a la situación que atraviesan y les garanticen el pleno goce y ejercicio de sus derechos.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo busca dar visibilidad a la situación actual de los derechos humanos de los adultos y las adultas mayores en el país, a partir de un análisis del cumplimiento de los derechos que protegen a esta población conforme la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Paraguay y la legislación nacional.

La revisión de los diferentes instrumentos internacionales y de la legislación latinoamericana[1] nos muestra que existe una tendencia a considerar a las personas mayores como sujetos de especiales derechos. La comunidad internacional ha empezado a tener más interés en las cuestiones relacionadas con este sector de la población y ha aprobado principios rectores para el abordaje de sus derechos[2].

En este contexto, los desafíos para el Paraguay son enormes, por una parte es preciso colocar el tema en el debate público para lograr

1 En los países de la región existe una variedad importante de legislaciones relacionadas con las personas mayores, aunque solo se han promulgado leyes especiales en Brasil (ley n° 8842/1994); Costa Rica (ley n° 7935/1999), Guatemala (ley de protección de las personas de la tercera edad, decreto n° 80-96), México (ley de los derechos de las personas adultas mayores, 2002), Paraguay (ley nº 1885/02), República Dominicana (ley 352-98 sobre protección de la persona envejeciente) y El Salvador (ley de atención integral para la persona adulta mayor, Decreto 717 de 2002). En Honduras y Panamá hay proyectos de ley de naturaleza similar en trámite y en Ecuador la Ley del Anciano está en proceso de reforma.

2 La ONU, en la Asamblea General del 16 de diciembre de 1991 aprobó los siguientes principios a favor de las personas de edad, alentando a los Estados a introducirlos en sus programas de gobierno:

- Principio de independencia: tener acceso a la alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados, mediante la provisión de ingresos, apoyo a la familia y de la comunidad y su propia autosuficiencia; acceso a programas educativos y de capacitación adecuados; poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejará de desempeñar actividades laborales y poder residir en el propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.
- Principio de participación: formación de movimientos o asociaciones de adultos y adultas mayores para que sigan integradas a la comunidad, participen activamente en las políticas que afectan directamente su bienestar, aprovechen oportunidades de prestar servicios a la comunidad como voluntarios y voluntarias, compartir sus conocimientos y habilidades con otras generaciones.
- Principio de cuidados: poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y comunidad conforme al sistema de valores culturales de cada comunidad, tener acceso a servicios sociales y jurídicos que le aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado, tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humanitario y seguro; poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinde cuidados o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y calidad de vida.
- Principio de autorrealización: poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial, tener acceso a recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.
- Principio de dignidad: poder vivir con dignidad y seguridad, verse libre de explotaciones y de maltrato físico o mental; recibir un trato digno, independiente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones y ser valoradas más allá de su contribución económica.

que los adultos mayores sean reconocidos, como sujetos de derecho y por otra parte, se deben crear políticas e instituciones que den respuesta a la situación que atraviesan y les garanticen el pleno goce y ejercicio de sus derechos.

MARCO LEGAL

La Organización Panamericana de la Salud (OPS), considera como "personas mayores" a aquellas que cuentan con sesenta años en adelante, mientras que las Naciones Unidas (ONU) los denomina "adultos mayores", de conformidad con la resolución 50/141[3]. En el Sistema interamericano de protección de los derechos humanos, los artículos 9 y 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o Protocolo de San Salvador (Ley 1040/97), establece derechos y medidas de protección para los adultos mayores[4]; por su parte la OPS ha dictado la Declaración de Montevideo sobre políticas de protección integral al envejecimiento y la vejez saludable (1997).

A escala interna, tal como fuera informado in extenso el año anterior (Díaz, 2007, 326ss), la Constitución Nacional, en el artículo 57 se refiere expresamente a la tercera edad y su protección integral, a través de la cual el Estado se compromete a establecer condiciones óptimas

3 Resolución A/RES/50/141, 30 enero de 1996; Año Internacional de las Personas de Edad: hacia una sociedad para todas las edades. Sobre esta materia, otros instrumentos declarativos en el ámbito internacional son los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de la tercera edad, del 16 de diciembre de 1991; el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada del 26 de julio al 6 de agosto de 1982, así como el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, Madrid 8 al 12 de abril de 2002.

4 Artículo 9, Derecho a la Seguridad Social: 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto. Artículo 17, Protección de los Ancianos: Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a: a. proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; b. ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos; c. estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social; el artículo 46 establece la igualdad de las personas y el artículo 103 el régimen de jubilaciones. Entre las leyes de alcance nacional, tenemos la Ley 1885/02 de las personas adultas, que tiene por finalidad tutelar los derechos e intereses de las personas de la tercera edad; el Código civil que regula el deber de prestación de alimentos entre parientes y el Código penal, que establece penas privativas de libertad a quienes "violen gravemente su deber legal de cuidado de personas ancianas o discapacitados" (art. 227). Por otra parte, en casos de violencia doméstica que involucren a personas adultas mayores, también resulta aplicable la Ley 1600/00 contra la violencia intrafamiliar.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) se plasman ciertos derechos fundamentales, entre ellos la igualdad y la prohibición de discriminación por cualquier condición, el derecho a la seguridad social y a condiciones de vida adecuadas. Por lo tanto, las personas adultas mayores son también sujetos de estos derechos, que revisten importancia fundamental para el desarrollo de las libertades en la vejez[5]. Estos principios constituyen, a la vez, un modelo o patrón moral para guiar las iniciativas del Estado en la materia.

A pesar del reconocimiento de los derechos de este colectivo, la discriminación y violación de derechos hacia las personas adultas mayores en el país es una realidad que no podemos negar; se ejercen de diferentes maneras desde los actos más sutiles que parecen invisibles ante los ojos de toda la sociedad hasta los actos más crueles e inhumanos que dan cuenta de esta problemática cuando aparecen en los diarios como noticias de primera plana.

MARCO INSTITUCIONAL

Como marco institucional podemos mencionar la creación de la Dirección del Adulto Mayor. La misma depende del Instituto de Bienestar Social del Ministerio de Salud Pública[6]. En el marco de esta Dirección se creó el Comité Consultivo y de Enlace de Adultos Mayores, dando

5 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas afirmó en 1999 que los Estados parte en el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales deben prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad (Naciones Unidas, 1999).

6 http://www.mspbs.gov.py/programas/index.php?id=8

lugar a un Consejo Nacional que debe actuar como rector de la política estatal a favor de las personas adultas mayores, teniendo como funciones generales coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de ella.

Haciendo una revisión del marco institucional podemos considerar esto como un adelanto, aunque todavía insuficiente, dado que este organismo debería avanzar en programas y acciones que garanticen tanto los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos sociales y culturales, incorporando la visión más integral de los derechos humanos. Además, deberían de avanzar también en la elaboración de un plan de incidencia en materia de políticas públicas y sobre todo en trabajar articuladamente con otras secretarías del Estado.

Por otra parte, es importante señalar que la sola creación de un Consejo o Dirección no va a las raíces del problema, si el Estado no avanza en garantizar que las condiciones de toda la población mejoren para que en el futuro y durante su vejez puedan exigir y hacer justiciables todos sus derechos. Las personas adultas mayores siguen siendo discriminadas, marginadas y violentadas. Para cambiar esto, hay que cambiar los modelos educativos a fondo y concienciar a la población del valor que aportan las adultas y los adultos mayores a la vida del país.

Adicionalmente, muchas de las actividades del Consejo Nacional, espacio donde deberían debatirse las políticas públicas para el sector, siguen manteniéndose en el campo del asistencialismo, mediante ayudas económicas, programas culturales, que son convenientes solo durante periodos de tiempo limitado y para grupos muy específicos, pero que no están brindando verdaderas opciones de desarrollo y autonomía a la población adulta mayor del país.

DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Asumimos que los derechos humanos en tanto prerrogativas básicas son instituciones universales que necesitan adecuarse a cada caso particular, producto de la organización y las luchas políticas siendo a la vez históricas, más que de disquisiciones de derecho natural. Asimismo, compartimos la idea de que junto con el carácter histórico de los derechos humanos necesitamos insistir en el concepto de su integralidad,

en tanto que un derecho necesita a la vez de otros para que puedan incidir en un sector de la realidad social. Por ejemplo, para el caso de los ancianos y las ancianas de nada serviría el derecho a la salud y a una mejor calidad de vida, si no se garantiza un empleo para jubilados y jubiladas, infraestructura de hospitales, repensar la política de los asilos, alimentación adecuada, seguimiento y asesoría, centros de educación y de recreación permanentes.

En este mismo contexto, se entiende a las políticas públicas como el conjunto de acciones deliberadas e intencionales, lineamientos y programas de un gobierno para incidir en una problemática social concreta, a partir de una consulta y de un Congreso que legisla en materia económica, principalmente.

Sin embargo, es necesario aclarar que, aunque como parte de la sociedad civil es posible elaborar recomendaciones y programas, es el gobierno el responsable de decidir las políticas públicas y de llevarlas a cabo.

Los derechos sociales y las garantías individuales como el derecho a una vida digna, el respeto social, el derecho a la no marginación familiar y social, a la salud, a los alimentos, a la seguridad social, a los derechos económicos y laborales, a la familia no tendrían que ser un lujo. Lo mismo aplica a los servicios públicos de transporte, vialidad, a los derechos políticos, al derecho de asilado (ancianato), el derecho a una muerte digna, a la seguridad jurídica (más que justicia), a la recreación, la educación, la cultura y la asociación. Sin embargo, como estos bienes dependen del nivel de desarrollo de un país, así como de la voluntad política de los gobiernos, por lo general son omitidos aunque de manera diferencial y desigual, afectando a los grupos más vulnerables (indígenas, personas con discapacidad, gays, lesbianas y transgénero, mujeres de todas las edades, niños, personas viviendo con VIH, entre otros).

Realidad del adulto y la adulta mayor en el país

Paraguay tiene 6.054.976 habitantes, de entre quienes la población adulta mayor representa el 8,8%. Sin embargo, el país no está preparado para atender el envejecimiento de la población: no tiene especialistas o capacidad para responder al aumento en la demanda de servicios de

salud y pensiones, solo el 21,7% de la población general cuenta con seguridad social[7] mientras que el 78,3% no tiene ningún tipo de cobertura. Esta situación se agrava en el área rural donde apenas el 8,9% tiene acceso a algún tipo de seguro social, mientras que el 91,1% no lo tiene (cf. DGEEC, 2007).

En cuanto a las personas adultas mayores se puede determinar que, a excepción de las aseguradas en el Instituto de Previsión Social (IPS) y un mínimo porcentaje en el aseguramiento privado, más del 83 % no tiene ningún tipo de seguro médico (Proyecto sobre personas mayores, 2006, 153).

Según el Informe de Desarrollo Humano 2008, la población de 65 años y más que disponía de un seguro en 2007 ascendía al 50% en el área urbana y apenas el 13% en al área rural, lo que nos demuestra a la vez la enorme desigualdad por zonas de residencia (PNUD, 2008).

Aproximadamente, uno de cuatro hogares paraguayos cuenta con la presencia de al menos una persona adulta mayor entre sus miembros. Esta proporción es un poco más alta en el área rural que en el área urbana. Los hogares encabezados por personas adultas mayores representan el 19,4%, existiendo marcadas diferencias según sexo del jefe del hogar. En todos los casos, la jefatura femenina supera ampliamente a la masculina como resultado de la mortalidad diferencial por sexos, que determina que un importante número de mujeres adultas mayores asuman la jefatura de sus hogares (Proyecto sobre personas mayores, 2006, 158). Por otra parte, las tasas de analfabetismo para este grupo etario se mantienen altas, afectando al 13% de hombres y 21% de mujeres con más de 60 años (PNUD, 2008, 155).

En la problemática de la tercera edad, la situación de la mujer adquiere particular importancia. Ello es así debido a que en nuestro país la vejez tiene un rostro mayoritariamente femenino. Si tomamos en cuenta que la brecha de género en el mercado laboral continúa siendo alta, particularmente en el mercado del trabajo formal, lo que supone a la vez, menor acceso a la seguridad social.

Las personas adultas mayores experimentan, en general, una situación de discriminación, rechazo y violencia que su condición de "viejos" y "viejas" les genera. La cultura occidental, y sobre todo en un contexto de neoliberalismo económico que da un alto valor a la pro-

7 Instituto de Previsión Social (IPS) y otro tipo de seguros, incluidos el seguro privado individual, laboral, familiar, militar y policial.

ductividad, a la eficiencia, a la juventud y a la belleza, privando a muchas personas adultas mayores de un entorno donde se valore el aporte de su experiencia y que los haga sentirse útiles, aceptados y queridos. Recordemos que el concepto de vida digna, entendida en un sentido integral y amplio, no se reduce a tener acceso a condiciones materiales de vida, sino que abarca también aspectos emocionales, psicológicos y afectivos que dan al ser humano sentido de pertenencia, seguridad y estabilidad. El testimonio de Elodia[8], con la agudeza de sus siete décadas de vida, expresa la vivencia de pérdida de valor y de aislamiento que envuelve a muchas personas adultas mayores, cuando afirma que

> "Lo más doloroso de la edad es volverse invisible […]. Un día le dan una pieza en el fondo y después se vuelve invisible, como si no existiera".

Entonces, no solamente la sociedad en general discrimina a la persona adulta mayor. Con los años, la persona también va perdiendo el protagonismo que tenía en la familia.

Un alto porcentaje de mujeres mayores todavía realiza trabajo familiar no remunerado en sus entornos familiares y no tiene acceso a prestaciones sociales, por lo que las posibilidades de una vejez digna están en peligro: solo el 1,4% de mujeres mayores de sesenta años recibe una pensión, que por cierto resulta insuficiente para proveerlas de todos los satisfactores para llevar una vida digna. En el área rural apenas el 0,2% de las mujeres recibe algún tipo de ingreso, ya sea por pensión o jubilación (DGEEC, 2007).

Se carece de cifras precisas sobre la discriminación y la violencia. Sin embargo, estimamos que la mayoría de las personas adultas mayores no denuncian los abusos, y cuando lo hacen se enfrentan a la falta de capacitación de las autoridades sobre las sanciones que se deben aplicar y los procedimientos específicos a seguir en la atención de las víctimas. Sobre el punto debemos resaltar que en nuestro país no existen estudios estatales que avalen la situación tanto económica como social por la que atraviesan las personas adultas mayores, razón por la cual se carecen de datos confiables al respecto.

También es importante resaltar que, en el caso de muchas de ellas, la pensión se ha convertido en un factor de aceptación por parte de las familias, puesto que de alguna manera aportan a la economía del hogar.

8 Nombre ficticio para proteger la identidad de la persona.

Por desgracia, el dinero de las pensiones no es necesariamente un beneficio para sí mismos y mismas, sino para la familia en general, que lo utiliza para adquirir lo que hace falta en la casa.

Muchas personas adultas mayores permanecen bajo el cuidado de un familiar, asumiendo las cargas domésticas (cuidado de nietos y nietas, cocina, limpieza), no por voluntad propia o gusto, sino porque se ven como seres devaluados, improductivos y acostumbrados a depender de los demás. En muchos casos, aunque en el pasado hayan tenido una vida laboral, esta no les proporcionó el derecho a una pensión y por tanto, las condenó a la dependencia económica de alguien más (Díaz, 2007, 330ss).

En otros casos, como el de Egidio[9], quien desde hace 59 años vende globos detrás del Panteón de los Héroes, a sus 72 años no puede darse el gusto de faltar un solo día a su trabajo, sencillamente porque no tendría qué comer.

> "A veces no tenemos para el almuerzo y tenemos que estar mendigando, cuidando autos por algunas monedas. ¿Qué voy a hacer? Tengo que sobrevivir, soy viejo y no quiero robar".

En cuanto al goce del derecho a la salud y el acceso a los servicios, los sistemas de salud no están organizados para dar atención adecuada a esta población. Las dependencias públicas carecen de la infraestructura y especialistas para proporcionar servicios básicos. Para dar una idea de la gravedad de la situación, mientras que la Organización Mundial de la Salud recomienda un geriatra por cada diez mil habitantes en nuestro país solo unos pocos hospitales del área urbana cuentan con servicios de geriatría.

La mayoría de los asilos asistenciales carece de infraestructura para garantizar una vejez digna. Sus instalaciones no están preparadas, lo que dificulta la movilidad de los adultos mayores, y además adolecen de normas básicas de higiene. Finalmente, cabe señalar la falta de control serio sobre el funcionamiento de los asilos privados, ya sea que estén registrados o sean clandestinos.

9 Nombre ficticio para proteger la identidad de la persona.

Recomendaciones

- Reformar y fortalecer la legislación respecto a la jubilación, a los efectos de que la misma sea digna.
- Favorecer la prestación de servicios de salud accesibles económicamente a los adultos y las adultas mayores.
- Priorizar el desarrollo de programas de sensibilización a profesionales de la salud y de servicios sociales con enfoque de derechos humanos, a los efectos de brindar mejor atención a adultos/as mayores.
- Promover la investigación y la formación de especialistas en gerontología y geriatría, hasta alcanzar los estándares mínimos puestos por la OMS.
- Garantizar, mediante infraestructura y señalización, la accesibilidad física de las personas adultas mayores a instituciones públicas y privadas, al igual que al transporte público.
- Difundir ampliamente los derechos de las personas adultas mayores, así como el impulso de programas educativos permanentes, de comunicación y campañas de solidaridad intergeneracional que combatan los prejuicios.
- Impulsar una campaña para fortalecer la exigibilidad de los derechos de la comunidad adulta mayor.
- Realizar un registro y evaluación de albergues para ancianos y ancianas, distinguiendo a los que atienden a población autónoma, semidependiente y dependiente.
- Revisar la organización y el funcionamiento de la Dirección del Adulto Mayor, dependiente del MSPBS, para garantizar el cumplimiento de sus atribuciones, y control de su gestión.
- La Dirección del Adulto Mayor debe promover un Plan Nacional Gerontológico, y generar datos estadísticos, en conjunto con otras instituciones del Estado, respecto a las condiciones de vida de las personas adultas mayores a los efectos de formular políticas públicas.

Bibliografía

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1995) **Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores**. Observación general n° 6. Ginebra: Comité DESC.

Díaz, Yda Sofía y otras (2007) *Adultos y adultas mayores, invisibles para las políticas públicas del Estado en:* Codehupy (2007). **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: 2007. Pp. 326-334.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos DGEEC (2007) **Encuesta Permanente de Hogares 2007**. Total País. Fernando de la Mora: DGEEC.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2008) **Informe nacional de desarrollo humano**. Equidad para el desarrollo. Paraguay 2008. Asunción: PNUD.

Proyecto sobre personas mayores, dependencia y servicios sociales en los países del Cono Sur (2006) *Situación, necesidades y demandas de las personas mayores en los países del cono sur*. *Apuntes para un diagnóstico*. Segunda Reunión Técnica. Santiago de Chile, 21 y 22 de septiembre de 2006.

5 DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

SERIAS DIFICULTADES PARA GARANTIZAR DERECHOS EN SERIO

Derechos de la niñez y la adolescencia

Javier Chamorro y Heve Otero
Observatorio sobre Políticas públicas y Derechos de la niñez y la adolescencia
Coordinadora por los derechos de la infancia y la adolescencia (CDIA)

Los derechos de niños, niñas y adolescentes han visto un avance importante en su cumplimiento en diferentes materias. Sin embargo, el abandono a que son expuestos quienes se encuentran ya en condiciones de alta vulnerabilidad, las exigencias de la sociedad de no verlos y la impunidad de quienes atentan contra su vida y sus derechos se están convirtiendo en la pauta de acción imperante en la materia.

INTRODUCCIÓN

En el presente año, las expectativas ciudadanas han estado marcadas por lo que la contienda electoral pudiera traer y luego de la caída del Partido Colorado la atención pública ha estado concentrada en las vicisitudes del periodo de transición entre el gobierno saliente y la administración entrante, instalada en el mes de agosto.

La pérdida de las elecciones por parte del partido hegemónico abrió la oportunidad a más democracia, posibilidad en la que actualmente nos encontramos. Para el sector de la niñez, más democracia significa mejoras y bienestar sustancial en las vidas de niños, niñas y adolescentes, y este sería el punto central en que nos ubicamos actualmente: la generación de estas condiciones e impulsar estas posibilidades desde el contexto país.

En términos institucionales, es vital que la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, como órgano rector en la materia, continúe su rol de instalar y trasversalizar el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes en las diferentes instituciones estatales y en las políticas públicas que afecten a este sector de la población, funciones prescriptas por la ley que crea esta Secretaría de Estado (art. 37, Ley 1680/01).

MARCO NORMATIVO[1]

El marco normativo de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia incluye principalmente a la Constitución Nacional (CN), la Convención sobre los derechos del niño (CDN), ley 57/90 y el Código de la niñez y la adolescencia (CNA), Ley 1680/01, así como todos los instrumentos internacionales y nacionales que garantizan los derechos humanos.

> "La Constitución Nacional, promulgada el 20 de junio de 1992, otorga a los derechos de la niñez y la adolescencia categoría constitucional, al expresar en el artículo 54 la obligación correspondiente al Estado, la sociedad y la familia de garantizar el desarrollo integral de la infancia, el ejercicio pleno de sus derechos y la protección contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación, al mismo

1 Para una visión más completa del marco normativo referimos a CDIA, 2007, 20.

tiempo de establecer el carácter prevalente de los derechos del niño" (SNNA, 2005).

Asimismo, varios artículos de la CN mencionan intereses relacionados con los derechos de la niñez y la adolescencia como el derecho a la vida (art. 4) y a la protección a la familia (art. 49); las disposiciones relativas a la relación con los hijos y las hijas (art. 53) y al ejercicio de la maternidad y la paternidad (art. 55); la protección contra la violencia (art. 60); el derecho a la salud (art. 68) y la planificación familiar y de la salud infantil (art. 61); el derecho a la educación y sus fines (art. 73); la responsabilidad educativa (art. 75) y las obligaciones del Estado en esta materia (art. 76); el trabajo adolescente (art. 90), y otros.

En cuanto al CNA, promulgado en el 2001, constituye el avance más importante en materia de legislación referida a la niñez y la adolescencia, dado que es el cuerpo jurídico más completo y avanzado que:

"establece y regula los derechos, garantías y deberes del niño y adolescente, conforme a lo dispuesto en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, los Instrumentos internacionales sobre la protección de los derechos humanos aprobados y ratificados por el Paraguay, y las leyes" (MSPBS, 2002, 17).

Además, este marco se complementa con leyes de alcance nacional como la ley de adopciones (Ley 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[2].

A la vez, el cuerpo jurídico normativo está integrado por los convenios y las disposiciones internacionales de la doctrina de la protección integral, entre los que pueden señalarse las Reglas mínimas para la administración de la justicia de menores o Reglas de Beijing, las Directrices para la prevención de la delincuencia juvenil, las Reglas para la atención de menores privados de libertad (Reglas de Riad) y, en especial, la Convención sobre los derechos del niño (CDN) y sus dos protocolos facultativos.

Por otra parte, cabe mencionar los otros instrumentos del sistema universal de protección de derechos como el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP), el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc), la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés), la Convención para la eliminación de todas las

2 Modificado por ley 3440/08 que modifica varias disposiciones de la ley 1160/97 Código Penal, que entrará en vigencia en junio de 2009.

formas de discriminación racial (CEDR). En este año, el Paraguay ratificó la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Ley 3540/08) y la Convención para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias (Ley 3458/08), asegurándose la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes con discapacidad y todos aquellos que formen parte de familias migratorias.

Finalmente, se encuentran los instrumentos respectivos del sistema interamericano de protección de derechos humanos, como la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, y el sistema de protección de los derechos en el trabajo de la Oganización Internacional del Trabajo, con los convenios N° 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y N° 182 sobre las peores formas de trabajo infantil.

Si bien actualmente este cuerpo normativo es bastante extenso y medianamente completo, persisten las deficiencias en su aplicación. Algunos ejemplos podrían ser:

- el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativo a la justicia penal de adolescentes y el caso del Panchito López (Corte IDH, 2004);
- la implementación de un órgano nacional independiente de vigilancia de la promoción y protección de los derechos de niñas y niños, en la modalidad de una Defensoría de la niñez y la adolescencia; y
- la protección en los procesos penales y en los mecanismos de reparación de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia (Houdin y López, 2006).

MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Con la Política nacional de niñez y adolescencia 2003-2013 (Polna) y el Plan nacional de acción por la niñez y la adolescencia 2003-2008 (PNA), se dispone de instrumentos de orientación política de las acciones, con principios básicos rectores del Estado y de los demás actores sociales hacia:

> "la erradicación de la pobreza y la desigualdad; la inversión del Estado en cuanto al gasto social; la participación comprometida; […] promover y garantizar la movilización social; la descentralización y por último la equidad de género" (SNNA, 2005).

La Polna asume como su paradigma a la protección integral y se fundamenta en la CDN, estableciendo que debe volverse efectiva a través de un marco institucional con actores y competencias claramente definidas y que funcionen de manera eficaz y articulada. Con el CNA, se crea el dispositivo organizacional y operativo concebido para la implementación de la Polna, el Sistema nacional de protección y promoción integral a la niñez y la adolescencia (SNPPI), cuya función es:

"preparar y supervisar la ejecución de la política nacional destinada a garantizar la plena vigencia de los derechos del niño y el adolescente. El Sistema regulará e integrará los programas y acciones a nivel nacional, departamental y municipal" (art. 37).

El SNPPI está compuesto por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y el Consejo nacional de niñez y adolescencia; los Consejos departamentales y municipales de niñez y adolescencia y las Consejerías municipales por los derechos de la niñez y la adolescencia (Codeni).

Sin embargo, en la práctica, en la instalación del Sistema se han experimentado muchas dificultades en la articulación y el funcionamiento de los diversos actores. En relación a estas dificultades, se podría señalar que van desde la inexistencia de algunos de los actores, ya sean departamentales o municipales, hasta la débil gestión en las que sí existen. Ha habido problemas en lo que se podría llamar el engranaje de la vinculación para encontrar la sinergia y dinamizar las acciones que competen a cada institución y organismo integrante.

Actualmente constituido y funcionando se encuentra el Consejo nacional de niñez y adolescencia y han sido formalmente constituidos los Consejos departamentales, pero funcionan efectivamente solamente tres de los diecisiete. Han sido instalados alrededor de veinte Consejos municipales y 117 Codeni, para un total de 231 municipalidades. Además, cabe mencionar que estos actores del SNPPI funcionan aún con bastante precariedad, encontrando dificultades para el cumplimiento de sus funciones según lo establece el CNA.

Si bien la Polna no tiene un seguimiento sistemático con indicadores especificados de manera oficial para el efecto, podemos aproximarnos con algunos datos que fueron conocidos durante el transcurso del 2008. Aquí también cabe mencionar que el Estado presentó a principios del año el Tercer Informe de Estado al Comité de los Derechos del Niño, que debía haberse entregado en octubre de 2002. Este sería evaluado en febrero del 2010.

NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN EL CONTEXTO ACTUAL

El índice de la pobreza en Paraguay para el 2003 fue del 41,4 y para el 2007 de 35,6%, según datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), aunque la validez de este dato fue muy cuestionado en los medios de prensa.

En el Informe nacional sobre desarrollo humano 2008 (PNUD, 2008) se plantearon diez poderosas razones para el cambio:

"1. Indignantes niveles de desigualdad;

2. Efectos perniciosos de las desigualdades;

3. Desesperanza respecto al futuro de los hijos;

4 Desencanto con los resultados de la democracia;

5. Escepticismo y desconfianza hacia el sistema político;

6. Vigencia de un Estado que no sirve prioritariamente a los pobres ni a la mayoría;

7. Ineficacia del Estado en la provisión de servicios y justicia;

8. Existencia de un Estado corrupto;

9. Insuficiente inversión social; y

10. Crecimiento económico imperceptible, beneficia a pocos y no genera empleos".

Según el PNUD, la tendencia del gasto público en el periodo 2003/2007 es ligeramente favorable pero insuficiente. En tanto, con relación al producto bruto interno (PBI), el gasto social de la administración central evolucionó de 8,6% en 1990/1994 al 10,1% en el 2000, pero nuevamente retrocedió al 8,5% en el 2007. De todos modos, este incremento no se acercó ni remotamente al de los países de la región y al comparar la inversión social por habitante puede percibirse la diferencia.

Cuadro.
Inversión social por habitante en la región
(en dólares norteamericanos)

País	Inversión
Argentina	1.521
Brasil	860
Chile	729
Paraguay	100
Uruguay	1.087
América latina (promedio)	457

Fuente: PNUD, 2008.

Entre las políticas primordialmente orientadas a infancia, aunque no exclusivas de ella, encontramos también las que se identifican en el ámbito de la salud y de la educación con serias dificultades en el cumplimiento de sus metas y el cumplimiento en el ejercicio efectivo de los derechos desde la niñez y la adolescencia. Es importante destacar la grave situación de exclusión de la niñez y adolescencia indígenas y sus pueblos de las políticas universales basados en derechos humanos en el Paraguay[3].

Casos paradigmáticos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes

Varios casos relevados por el Observatorio de Políticas públicas y derechos de la niñez y la adolescencia de la CDIA han sido paradigmáticos en el último año, en tanto condensan en cada uno de ellos varios derechos vulnerados y son representativos de un número significativo de niñas, niños y adolescentes cuyos derechos se encuentran en situación similar de incumplimiento.

- Entre los derechos a la protección de niños, niñas y adolescentes, la niñez en calle ha constituido en las últimas décadas la muestra más palpable, cual iceberg, de lo incumplido de forma crónica para esta población. Lo que revela el último año, según la tendencia observada por los análisis del Observatorio, ha sido un cambio "de niñez en calle" a "niñez viviendo en la calle" y accediendo a un nivel de deterioro sicosocial y "callejización" nunca observado antes.
- Preocupa la falta de integralidad en las políticas estatales y, a su vez, la marginación de grupos particularmente vulnerables como lo son las comunidades indígenas, que se han agregado a la población excluida que deambula por las calles.

La vereda de Don Bosco (o la indiferencia del Estado)

La expresión refiere a la presencia permanente en modalidad de campamento de adolescentes en la vereda frente a Don Bosco *Róga*, hogar de residencia para niñas, niños y adolescentes que voluntariamente se retiran de las calles y todavía no vuelven o no pueden volver a

3 Ver los capítulos sobre Derechos económicos, sociales y culturales y sobre los Derechos de los pueblos indígenas en este informe.

sus familias y comunidades de origen. Estos adolescentes pertenecerían a un grupo más grande de cerca de ochenta que viven actualmente en la calle.

Aun cuando es complejo determinar el número, porque se trata de una población móvil, y porque existirían otros grupos en situación similar en otras partes de la ciudad y en otras ciudades del interior del país, los datos obtenidos de parte de ellos mismos nos permiten aventurar esta información.

El siguiente relatorio de hechos condensa su realidad:

> "La situación de los adolescentes que permanecieron en la vereda del Hogar Don Bosco fue agravándose, ya que personas adultas que de niños han permanecido en igual situación y que han ingresado a actividades delictivas (incluso acogidos a medidas sustitutivas a la prisión) frecuentan el lugar instigando a los adolescentes a incurrir en prácticas delictivas. Igualmente los frecuentan proveedores de drogas y negocios vecinos del lugar les proveen alimentos a través de cuentas abiertas, para cuyo pago los adolescentes se ven obligados a realizar acciones delictivas. Esta conducta de adultos que se han constituido en el entorno y referente de estos adolescentes es conocida por las autoridades policiales de la zona. Sin embargo, no ha merecido hasta la fecha ninguna investigación penal."[4]

Tras las denuncias presentadas, la Fiscalía conformó con tres agentes fiscales, a los efectos de investigar lo relacionado a la provisión de estupefacientes, la incitación al delito y la situación de desprotección de niños y niñas. Aun cuando se desconoce la actuación respecto a los dos primeros puntos, se ha constatado un esfuerzo en la actuación fiscal en el ámbito de la protección, que no ha podido avanzar sustancialmente, en tanto no se ha logrado penalizar a los adultos que mantienen la oferta de delinquir y que sostienen la presencia de niñas, niños y adolescentes en la vereda. En el curso del año, niños, niñas y adolescentes se han desplazado de la zona hacia una fábrica abandonada en San Lorenzo.

Tanto en la zona de Don Bosco *Róga* como de la fábrica abandonada se han producido situaciones de violencia y de robos bagatelarios, que son el resultado de una falta absoluta de políticas sociales y de inacción de la justicia, a fin de garantizar presencia, contención y servicios necesarios para el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes, para que pueda movilizarse hacia un cambio en sus condiciones de vida.

4 Relatorio de hechos elaborado por el Área de Exigibilidad de derechos de la CDIA y presentado a la Fiscalía y a la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia como parte de las denuncias para las investigaciones.

Muchos de los y las adolescentes consumen drogas y han recorrido numerosos albergues y hogares, sin haber podido modificarse sus condiciones de vida hasta este momento, evidenciando el fracaso de los programas y abordajes utilizados.

Es muy importante destacar que se configuran condiciones particulares para las adolescentes mujeres que se encuentran en calle, en menor número que los varones, pero con una exposición al abuso y a la explotación sexual definitivamente mayor. Algunas de ellas han estado embarazadas y en condición de calle, por lo que el conjunto de derechos vulnerados aquí se multiplica.

A pesar de las numerosas gestiones realizadas por organizaciones de la sociedad civil y por la SNNA, tampoco han podido ser internados en el centro de adicciones, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), en primer lugar, porque no cuenta con las condiciones para la atención adecuada de los adolescentes, según lo informado por esta dependencia y, en segundo lugar, por no disponer de un programa que los acogiese una vez culminado el periodo de desintoxicación.

Como producto de la falta de atención, ha habido acuchillamientos frecuentes y hasta la muerte de un adolescente por parte de otro en el Hogar Tekove Pyahu. La tensión y la inestabilidad para la consecución de los programas regulares de Don Bosco *Róga* y el acceso de niños y niñas a ellos han sido una constante como consecuencia de la permanencia de los adolescentes en la vereda. Varios de estos adolescentes siguen deambulando entre la abandonada fábrica en San Lorenzo y las veredas de Don Bosco.

Se han mantenido con la SNNA del gobierno anterior numerosas reuniones de articulación para la apertura inmediata de un albergue de contención y de urgencia para esta población, se ha recomendado el estudio de cada caso y sus necesidades y el trabajo conjunto para la protección policial del barrio. Las respuestas han sido escasas e insuficientes y no se ha observado ni liderazgo ni empoderamiento de la temática por parte de esta secretaría, que debería haber coordinado las acciones para esta población en conjunto con los otros organismos del Estado y las municipalidades involucradas.

La situación persiste hasta ahora y ha sido declarada prioridad en el Plan de cien días del nuevo gobierno. Vale resaltar que las autoridades actuales de la SNNA conocen a fondo la problemática y tendrán el de-

safío de implementar modelos que puedan resultar efectivos o intentar soluciones hasta encontrar las más adecuadas, pero en ese intento se verán ya los esfuerzos por restituir derechos vulnerados.

Actualmente se está trabajando con los adolescentes en la calle y muchos de ellos se han ubicado en diferentes hogares cedidos a la SNNA como Gotitas de Amor, en Yaguarón, y otros lugares y programas para la atención.

Es importante recordar también que uno de los productos del cambio de gobierno ha sido que numerosos niños, niñas y adolecentes que participaban en los programas *Óga Mimbi* han regresado a las calles, ya que no se han podido sostener los programas en el tiempo[5]. Este hecho nos hace reflexionar acerca de la futilidad de programas operados desde el Despacho de la Primera Dama que, con varios recursos estatales y de donaciones, definitivamente no logran instalar políticas sociales integrales de atención, sino que tienden cortes asistencialistas, lo que perjudica más al sector que ayudarlo al potenciar la descredibilidad, fragmentar la oferta coordinada de acciones y generar la discontinuidad en la atención.

Vale la reflexión acerca de esta problemática, que ya no es la misma que en la década de los noventa, pues con la presencia de sustancias sicoactivas en las calles y con la proliferación de redes de vendedores y proveedores que utilizan a niños, niñas y adolescentes en la explotación para el delito, el panorama es otro, y de mayor gravedad. En los noventa, las niñas, los niños y adolescentes mendigaban, trabajaban o acompañaban a sus familias en las calles. En la primera década del dos mil, se explota a un grupo de ellos y ellas sistemáticamente para la comisión de delitos, lo que implica en sus vidas un rompimiento o debilitamiento fatal de los vínculos familiares y comunitarios y un proceso de deterioro personal que los introduce a la callejización y los ancla a ella.

De cuando las escuelas no protegen a niños y niñas

En los últimos años, las escuelas han revelado que también ocurren dentro de ellas hechos de violencia hacia niños, niñas y adolescentes en las formas de maltrato físico, emocional, coacción y hechos de abuso y explotación sexual. Es también una tendencia constante que han sido niñas y adolescentes las más afectadas, reproduciendo nuevamente las

5 Este hogar era administrado desde la Fundación Recursos para el Desarrollo Humano (Repadeh), de la ex primera dama de la nación.

pautas patriarcales de interacción. Numerosos han sido los artículos de prensa en los cuales se reflejaron denuncias ocurridas en escuelas, y también el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ha investigado y realizado sumarios administrativos.

En las últimas recomendaciones a Paraguay, el Comité de Derechos del Niño había manifestado su preocupación porque el castigo físico y corporal se siguiera implementando en las escuelas (Comité de Derechos del Niño, 2001, párr. 31). Sin embargo, es importante tener en consideración que:

- Una escuela se constituya en el lugar de transgresión de derechos y que sean maestros, maestras y directivos quienes la perpetren, es un tema de urgencia que, a partir del relevamiento de casos de este tipo, nos coloca ante la necesidad de mirar a la institución y nos coloca frente a la prioridad de incluir políticas de protección dentro de las escuelas.
- Se puede establecer en el análisis, muy fácilmente, una conexión entre las prácticas autoritarias instaladas en décadas de dictadura y de continuidad de los estilos autoritarios. Podemos observar que si bien ha habido varios cambios con la Reforma Educativa en términos de acceso y cobertura de la educación, la calidad de la educación de la mano al cambio cultural en las prácticas de los docentes es aún un tema pendiente señalado por todos los sectores a la Reforma. Y es en este orden de cosas que se insertan los hechos de violencia: en la falta de visión de niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos.

En la escuela San Miguel, de Naranjito, departamento de San Pedro (administrada por Fe y Alegría), desde el 2007 han ocurrido varios hechos de enfrentamiento entre grupos de padres y madres y el director de la escuela. Estas diferencias se han debido a la conducta del director con niñas y niños y también con la comunidad de padres, conducta caracterizada por el maltrato verbal, la privación de materiales didácticos a los alumnos y las alumnas y otros hechos que, si bien no han sido denunciados ante organismos jurisdiccionales, han ocasionado enfrentamientos y alerta de padres y madres[6]. La situación ha llevado a una tensión hasta el punto que numerosas madres y numerosos padres han decidido el cambio de escuela de sus hijas e hijos, aun cuando esto

6 Esta falta de denuncia puede ser atribuida a que estos hechos no son considerados como maltrato, y al temor a la denuncia en comunidades de baja densidad poblacional y altamente marcadas por el narcotráfico, las influencias políticas y un clima generalizado de amenaza.

supone un trayecto mucho más largo de recorrido diario para ellas y ellos. En los últimos meses, niños y niñas comenzaron a relatar varias situaciones con sus propias palabras, que explicaban y ampliaban rasgos de la conducta de este director, lo que mostraba claramente las infracciones.

La comunidad había reclamado de forma escrita y en reiteradas oportunidades a las autoridades del MEC y de la organización responsable de la administración de la escuela solicitando la atención de esta situación. Sin embargo, los reclamos no habían sido escuchados. Todo este proceso indica que a partir de la palabra de niñas y niños que denunciaban el maltrato, la comunidad se organizó alrededor de estos derechos incumplidos, habiéndose generado una conciencia inédita en esta comunidad, dando lugar a varias reflexiones acerca de la violencia que también ocurre en los hogares y de la necesidad de organizarse a fin de realizar denuncia y posibilitar incidencia.

Una acción de amparo fue promovida por la CDIA para llamar la atención sobre esta situación. El amparo fue rechazado según se preveía, dando lugar a lo esperado: el sumario administrativo al director, cuyos resultados establecen:

"Sancionar administrativamente con la medida disciplinaria de segundo orden, destitución, al profesor Juan Juanito Candia. […] los hechos ocurridos han producido una situación antagónica que ha sido administrada negligentemente por el mismo, causando de esta forma que el deterioro insostenible en el cual se encuentra la institución educativa, cuestión que inexcusablemente hace recaer la responsabilidad administrativa en el sumariado en atención a lo dispuesto en el Art. 138 de la Ley Nº 1264, 'General de Educación', que establece que 'El director es la autoridad responsable de la institución educativa, y quien la dirige y la administra' "[7].

Un caso antiguo para mantener fresca la memoria

El 6 de marzo de 2008, la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH) declaró la admisibilidad del caso peticionado el 11 de enero de 2001 por el Centro por la justicia y el derecho internacional (Cejil, por sus siglas en inglés), la Coordinadora por los derechos de la

7 Sumario administrativo N° 168/2008, caratulado "Sumario administrativo al Prof. Juan Juanito Candia Villar, director docente de la Escuela básica N° 4491 privada subvencionada San Miguel de Fe y Alegría de la localidad de San José del Norte, distrito de Gral. Isidoro Resquín, departamento de San Pedro", del día 10 de julio de 2008. MEC.

infancia y la adolescencia (CDIA) y la Fundación *Tekojoja*, en relación a las redadas ordenadas por la jueza de primera instancia en lo tutelar y correccional del menor del sexto turno, Mercedes Brítez de Buzó, en los días 27, 28 y 29 de noviembre de 2000 y el 10 de enero de 2001.

Durante esos días, en las calles de Asunción, la jueza había llevado a cabo redadas masivas de niños y niñas en situación de calle, produciéndose la detención de alrededor de 69 niñas y niños de entre 0 y 15 años de edad, de forma masiva y sin individualización, así como de varios padres y varias madres. Niños, niñas, adolescentes y sus madres y padres se encontraban en la vía pública realizando diversas actividades de subsistencia.

La mayoría de niñas y niños fueron institucionalizados en hogares que no tenían la capacidad de acogida necesaria, lo que produjo una irrupción en la rutina institucional. Recursos de *hábeas corpus* presentados fueron negados por la Corte Suprema de Justicia (CSJ), por lo que las organizaciones mencionadas antes han elevado la denuncia a la CIDH. En algunos casos, la jueza ordenó la restitución luego de algunos días, pero en otros casos esta restitución no se produjo sino años después.

Durante y después del procedimiento han existido numerosas violaciones a derechos: no hubo ningún tipo de preparación para la operación de separar a niños y niñas de sus padres y madres; se realizaron exámenes ginecológicos a las 48 horas de la intervención en presencia de extraños, causando la humillación de niñas y niños; grupos de hermanos fueron separados y entregados algunos a sus padres y otros internados en hogares; muchos niños y niñas participaban en programas de fundaciones; una madre que solo estaba esperando el colectivo con sus tres hijos también fue detenida ilegalmente con ellos.

Estos son algunos ejemplos de las numerosas situaciones irregulares que rodearon el operativo, carente de criterio judicial y de intención de una verdadera protección a supuestos derechos vulnerados.

Se ha propuesto al Estado paraguayo abrir un proceso de solución amistosa y se ha realizado la primera audiencia en Washington el 24 de octubre de 2008. La audiencia ha sido positiva, habiéndose solicitado varios puntos de reconocimiento público, de reparación a las víctimas, capacitación a jueces y operadores del Poder Judicial y acciones de regularización de la situación de niñas y niños en hogares de abrigo. Se espera actualmente que el Estado, en sus distintos poderes, concuerde

en las acciones propuestas, realice el acto de solución amistosa y ejecute sus compromisos en los plazos propuestos.

Entre los niños y las niñas víctimas de estas redadas se encontraba HRD, separado de su madre a los siete meses de edad y en estado de lactancia como resultado de este procedimiento. Permaneció en el hogar abrigo de la Municipalidad de Asunción hasta los 6 años de edad. La madre de HRD había solicitado al Poder Judicial en varias oportunidades la restitución de su hijo, sin éxito, hasta que en un intento de sustraerlo del hogar se extinguió toda posibilidad de acercarse nuevamente a él, por la amenaza constituida por el mismo Poder Judicial.

En la revisión de estos expedientes, HRD aparece como el caso emblemático de desidia y abandono de parte del Estado, lo que trae a colación otras facetas del caso original y que se evidencian en la indiferencia e incapacidad prácticamente absoluta del Estado paraguayo de precautelar los derechos mínimos, crecer en la familia de origen y el desarrollo integral. El daño en el desarrollo socioemocional que HRD ha sufrido, probado en los informes sicosociales y el contacto que las organizaciones han establecido con él y su familia[8].

Si bien HRD ha sido restituido a su familia como producto de un pedido de la CIDH al Estado paraguayo[9], es importante mencionar que escasamente ha reparado las condiciones a través de las instancias visitadas como lo han sido la SNNA, la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (Dibén) y la Secretaría de Acción Social (SAS). Solamente se han facilitado chapas a la familia para mejorar las condiciones de vivienda, siendo necesario haber apoyado sicosocialmente al núcleo familiar y a HRD en forma individual.

Dos niños asesinados en Concepción

El domingo 13 de julio fueron encontrados muertos dos niños de 10 y 11 años edad en la ciudad de Concepción. Días después de la muerte, el supuesto autor declaró su culpabilidad[10], siendo poco creíbles las circunstancias y la posibilidad de esta autoría. Pruebas de parafina practicadas han dado negativas y el autor confeso se desdijo días más tarde, agregando más sombras a la investigación.

8 Estudio sicosocial realizado por la organización EnfoqueNiñez y enviado a la Corte Suprema de Justicia.

9 Realizado por el relator de la Niñez Paulo Sergio Pinheiro en febrero de 2006.

10 De 72 años, inimputable por la ley. Había declarado que escuchó ruidos y disparó en la oscuridad, no coincidiendo los lugares y las marcas de la bala con los declarados, como tampoco lo que un testigo niño declaró acerca de la ejecución en otro lugar de la ciudad.

Las madres de los niños asesinados desde el inicio habían relatado otra versión, basadas en evidencias que encontraron en los cadáveres cuando les fueron entregados (cuello roto, señales de tortura, etc.) y por relatos de posibles testigos en el momento del crimen[11].

Ha sido la investigación fiscal la que no avanzó con la seriedad y profundidad necesarias. De allí que las madres y sus abogados representantes hayan solicitado el cambio del fiscal en este caso. Se dio curso a la petición en el mes de septiembre, ante el pedido que la SNNA y la CDIA realizaron a la Fiscalía General del Estado. Las investigaciones siguen atascadas en tanto no se produce aún la segunda declaración del supuesto autor del crimen, ni otras líneas de investigación se han abierto hasta el momento.

Es de destacar la audiencia pública impulsada por el Ministerio del Interior y la SNNA, el 27 de septiembre, en la cual estaban presentes el comandante de la Policía Nacional y un miembro de la Corte Suprema de Justicia, además de autoridades municipales y departamentales, y varios miembros de la comunidad, entre ellos las madres de los dos niños asesinados. El tema de esta audiencia fue los derechos de niñas, niños y adolescentes y la Policía Nacional[12]. El caso de los dos niños ha sido presentado y escuchado por las autoridades al igual que otros casos de adolescentes muertos en condiciones sin esclarecerse.

Más allá de los aspectos jurídicos del caso, todos los datos indicarían que se estaría ante una ejecución arbitraria por parte de las fuerzas de seguridad. Las características en que se dieron estos crímenes son muy similares a otros vinculados a niños en situación de calle asesinados por fuerzas del orden público en la región como los de Villarán Morales de Guatemala y en los conocidos casos de "limpieza social" en Brasil.

Un paso más allá, esto forma parte del estado de indefensión en que se encuentran niños, niñas y adolescentes que están en calle y en otros espacios públicos por parte del Estado y de las fuerzas de seguridad, que deberían velar por su bienestar y por la aplicación de las medidas necesarias, jurídicas y sociales a la situación en la que se encuentren.

11 Las providencias que el Estado ha tomado para dar protección al niño testigo que declaró otra versión diferente a la del autor son desconocidas, lo que es una omisión grave de protección a testigos, para lo que desde ya el Estado adolece de políticas y servicios.

12 Según información del Ministerio del Interior, esta audiencia es la primera de varias a impulsar por esta cartera en distintas zonas de la región para relevar la situación de la Policía Nacional y los derechos humanos.

Por otro lado, la presión ciudadana por la seguridad y la falta de respuestas eficientes en este punto van creando un imaginario social en el cual las niñas, los niños y adolescentes son peligrosos y no se duda en torturarlos y encerrarlos en comisarías, hasta el extremo de, como en este caso, ejecutarlos. Recordemos que el mote de "pirañitas", difundido por la prensa paraguaya en los últimos dos años, responde a esta creación, alimentando la errónea idea de que con la reducción de la edad de imputabilidad se contribuiría a alguna solución en el tema.

Audiencia regional ante la CIDH sobre justicia penal juvenil

La población de adolescentes en infracción con la ley, cercana a doscientos en todo el territorio nacional, es históricamente uno de los grupos más castigados y olvidados por el Estado. La falta de respuestas ha llevado a las coaliciones nacionales de la región a visualizar este tema como prioridad y a diseñar una estrategia conjunta, a fin de llamar la atención sobre las graves transgresiones ocurridas en los últimos años.

El 28 de octubre de 2008 se llevó a cabo en la sede de la CIDH una audiencia temática regional sobre el tema justicia penal juvenil, con la presentación del informe de situación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, preparado por coaliciones nacionales de organizaciones no gubernamentales.

Los ejes temáticos abordados fueron: las condiciones de la privación de libertad, la legislación penal juvenil y la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad. Los cuatro países, si bien presentan características propias distintivas, poseen en común una ausencia y debilidad en la formulación y sostenibilidad de políticas claras y alternativas a la privación de libertad como medidas a ser aplicadas con adolescentes que se hallan en conflicto con la ley penal.

El Estado paraguayo, que ha recibido sentencia de la Corte IDH por el caso centro de reeducación Panchito López, no solo no implementa los puntos de la sentencia, sino que, al contrario, ha demostrado en los últimos cinco años un real decaimiento y falta de sostenibilidad de las pocas iniciativas positivas emprendidas como el centro educativo Itauguá y la expansión de programas de implementación de las medidas socioeducativas.

La CDIA observa con preocupación el nulo avance en la formulación de la política, sugerido en la sentencia al Estado de Paraguay, al no haber sido aún convocados los actores involucrados a espacios de articulación interinstitucional.

Si bien la normativa penal juvenil, en el CNA, es modelo en América Latina, no ha sido implementada a pleno, lo que indica una vuelta a condiciones de la doctrina de la situación irregular tales como las condiciones infrahumanas de reclusión: hacinamiento, cohabitabilidad con personas adultas en los centros de detención, alimentación, vestido y condiciones de aseo escasos o insuficientes, encierro por más de diez horas en las celdas. Hechos que se encuadrarían como tratos crueles, inhumanos y degradantes, contrarios a las disposiciones constitucionales que los prohíben y que prescriben el trato humano a las personas privadas de libertad (arts. 10 y 11 de la CN).

Es llamativo que, en contextos de preocupación por la seguridad, haya una falta de comprensión por parte de las autoridades de que esta se construye con la inversión en la prevención y la educación y en el ajuste a las normativas legales, particularmente en relación a adolescentes en conflicto con la ley.

Es evidente que debatir sobre la edad de imputabilidad de adolescentes no solo no resolvería la cuestión de la seguridad, sino descentraría el punto de debate sustancial: las urgentes medidas sociales y de respuestas de intervención efectiva con adolescentes y sus familias, además de la remoción de las causas estructurales vigentes.

Recomendaciones

- En relación a las políticas de niñez y adolescencia, la SNNA deberá profundizar la tranversalización del enfoque de derechos a las demás instancias del Poder Ejecutivo e impulsar la interlocución con el Poder Judicial, lugar donde muchos de los derechos se ven transgredidos por no darse el debido proceso y por la lentitud de los mismos.
- Ante la posible aprobación de la Ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social, en estudio actualmente en el Parlamento, la SNNA y el sector de las organizaciones de niñez y adolescencia deberán recordar a los parlamentarios y al Poder Ejecutivo que esta Secretaría precisa quedar fuera de este Ministerio, por ser órgano rector en materia de derechos de la niñez y la adolescencia y alentar la atención de lo social en la instancia a ser creada.
- El Sistema nacional de protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes necesita ser fortalecido, a fin de poder brindar la atención local y directa a través de programas y proyectos con una inversión municipal y departamental sostenida y que demuestre el compromiso de las instancias descentralizadas, como así también contar con fondos específicos para el desarrollo de las políticas.
- La justicia necesita impulsar investigaciones claras y transparentes que alejen los periodos donde reinó la impunidad y dar claras señales de adecuación al nuevo tiempo iniciado. Es muy pendiente la justicia en el caso de las muertes de los dos niños en la ciudad de Concepción.
- La SNNA deberá impulsar la realización de la Política con la justicia penal juvenil, involucrando a actores de la sociedad civil y otros organismos del Estado.

Bibliografía

Comisión interamericana de derechos humanos (2008) *Informe N° 16/08 – Caso 12359 Cristina Aguayo Ortiz y otros vs. Paraguay*. Washington: CIDH. Disponible en línea: www.cidh.org/annualrep/2008sp/Paraguay12359.sp.htm

Corte interamericana de derechos humanos (2004) *Caso Instituto de reeducación del menor vs. Paraguay – Sentencia del 2 de setiembre de 2004*. San José de Costa Rica. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf

Houdin, Celeste y López, Sara Raquel (2006) *Avances y retrocesos para el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes* en: Codehupy (2006): Derechos humanos en Paraguay 2006. Asunción: Codehupy. pp. 335-356.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2002) **Plan nacional de salud integral de la adolescencia**. Asunción: MSPBS.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008) **Informe de desarrollo humano. Paraguay 2008. Equidad para el desarrollo**. Asunción: PNUD.

Secretaría nacional de la niñez y la adolescencia (2005) **Construir otro Paraguay con niños, niñas y adolescentes. Política nacional de niñez y adolescencia y planes nacionales y sectoriales**. Asunción: SNNA.

6 DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

PUEBLOS INDÍGENAS EN EL CENTRO DEL DISCURSO POLÍTICO

Derechos de los pueblos indígenas

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

"Las naciones indígenas esperan a la orilla del camino que alguien los convoque a reapropiarse de sus tierras. Estas tierras de ahora en más no solo serán sagradas para su cultura sino -valga la figura- sagradas para la aplicación de la ley".

Fernando Lugo Méndez,
discurso de asunción presidencial, 15 de agosto de 2008.

INTRODUCCIÓN

El periodo que se informa ha sido un año marcado por la contienda electoral y posterior caída del la Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR), después de una larga hegemonía que superó las seis décadas. Analizaremos en este artículo la herencia de esta centenaria nucleación política en las dimensiones legal e institucional de los pueblos indígenas, al igual que sus condiciones actuales. De la misma manera, la presencia en el discurso pre y pos electoral de las nuevas autoridades, principalmente del presidente Fernando Lugo, de la situación de marginalización y exclusión de los pueblos indígenas, así como la prioridad otorgada a su atención en los primeros cien días de gobierno y cómo este discurso se ha materializado, o no, en las primeras medidas adoptadas y las señales de cambio que identificamos para el nuevo período.

Para visualizar la situación en la que se encuentran los pueblos indígenas centraremos el análisis en los datos de la encuesta de hogares indígenas (EHI 2008), de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), recientemente divulgados en lo que se refiere a educación, salud, trabajo y vivienda.

Trataremos también otras cuestiones de importancia ocurridas durante el 2008, las cuales tienen un fuerte impacto en la aplicación de los derechos humanos de la población indígena, como la situación de los pueblos aislados, la sequía que afecta la región occidental, los decretos de reservas naturales en detrimento de las reivindicaciones indígenas. Por último, haremos un breve repaso del cumplimiento o no, de las sentencias y recomendaciones hechas por organismos internacionales especializados de derechos humanos.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

En informes anteriores se viene advirtiendo que 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 que debe ser analizado en el contexto de la multiplicidad de instrumentos y la interdependencia aplicable a la materia [ya que en el ámbito interno] 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)" (Ayala Amarilla y Cabello, 2006, 360 y Barrios Cáceres, 2007, 355).

Ahora bien, resulta indispensable analizar el camino recorrido por los gobiernos colorados en materia indigenista en más de sesenta años, a fin de poder visualizar su herencia y determinar el punto de partida del nuevo Gobierno, así como su concepción, comprometida o no con el efectivo goce de derechos de los y las indígenas.

Las últimas décadas de gobierno ininterrumpido de la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado (ANR), se caracterizaron por el dominio de un aparato burocrático ineficiente y clientelar, por el régimen dictatorial al que dio soporte y en cuyo marco fueron cooptadas intermitentemente otras fuerzas políticas y violados sistemáticamente los derechos humanos; para pasar en el periodo de transición democrática, a competir con otras fuerzas electorales manteniendo la indiferenciación entre partido y Estado.

De esta caracterización, se evidencia que la tipología de las violaciones de derechos humanos en cada periodo ha sido diferente, habiendo sido el tamiz, la aplicación durante la dictadura del terrorismo de Estado como política generalizada y sistemática.

Conforme a los compromisos asumidos por el Paraguay como miembro del Instituto Indigenista Interamericano, en 1958 por Decreto 13141 se creó el Departamento de Asuntos Indígenas (DAI), dependiente del Ministerio de Defensa Nacional[1], a fin de "adoptar medidas tendientes a colonizar a los indígenas dispersos a modo de evitar su extinción y adaptarlos a la vida sedentaria"[2]. Entre las actividades destacadas de este organismo encontramos la organización del I

1 "Ideológicamente, representa la idea de que la atención de los problemas de los pueblos indígenas están en relación con la defensa de la seguridad territorial nacional, dada la ubicación geográfica de sus comunidades, en aquel entonces, en bosques y fronteras territoriales estatales. En un momento histórico en el que nacían los movimientos de guerrillas, los bosques y selvas eran estratégicos en la planificación de las acciones militares" (Corte Suprema de Justicia, 2003, 58).

2 En el DAI confluyen la internalización del problema indígena en América Latina, las tendencias integracionistas del indigenismo de la época, la visión del problema indígena desde una perspectiva socioeconómica, la relación entre el problema indígena y la seguridad territorial nacional, la responsabilidad del Estado como ente coordinador y regulador y la unidireccionalidad de sus políticas, que no contemplan la participación de los indígenas en la elaboración de sus programas (Corte Suprema de Justicia, 2003, 59).

Congreso Indigenista Nacional (1959), el cual elaboró una treintena de recomendaciones acerca de la situación legal, de salud, del régimen de colonización y de la educación.

En 1975, se creó el Instituto Nacional del Indígena (INDI), por Decreto 18365 del 20 de octubre. El nuevo ente intentó constituirse en un espacio de coordinación y centralización de actividades, ampliándose sus facultades en 1976, por Decreto 22274 del 19 de abril, hacia la fiscalización, orientación y coordinación de todos los proyectos promovidos por organismos oficiales y privados, la búsqueda, el estudio, la protección y organización de los elementos arqueológicos y la divulgación de la cultura indígena, entre otros. Con la creación de este organismo se subsana, por otra parte, un defecto que hasta ese momento persistía: la dispersión de la gestión mediante la abolición del DAI, lo que permitió centralizar las acciones en un solo órgano.

En junio de 1978, el INDI convocó a instituciones indígenas e indigenistas a un diálogo acerca de la situación de los pueblos indígenas. En esta reunión la Asociación Indigenista del Paraguay (AIP) propuso la determinación de un régimen jurídico para las comunidades indígenas, relacionado principalmente con los territorios. De allí surgió una comisión[3] que analizó la propuesta de la AIP, buscando llenar el vacío jurídico de la legislación civil y el Estatuto Agrario respecto de las comunidades indígenas. La propuesta final fue presentada por el INDI a la Presidencia de la República en julio de 1980, y luego de modificaciones y de incorporar la creación del actual Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), fue sancionado el 18 de diciembre de 1981, como Ley 904, Estatuto de las comunidades indígenas.

El Estatuto de comunidades indígenas constituyó un avance jurídico importante, ya que reconoce la existencia legal de las comunidades indígenas y su derecho a la titularidad de la tierra, la validez del derecho consuetudinario indígena, entre otros. La norma establece una base de restitución mínima por familia: 100 ha en el Chaco y 20 ha en la Región Oriental, lo que representa un desarrollo normativo sin precedentes en su tiempo, ya que instituye el derecho de propiedad comunitaria en extensiones determinadas, no simplemente por una cifra arbitraria sino por las necesidades socioculturales de cada pueblo. No obstante, el parámetro que en la práctica rige para la restitución de tierras es el

3 Integrada por el entonces Instituto de Bienestar Rural (IBR), la Asociación Indigenista del Paraguay (AIP), la API, la Asociación de Servicios de Cooperación Indígena Menonita (ASCII), el Equipo Nacional de Misiones y el Vicariato Apostólico del Pilcomayo.

de la Ley 904/81, no así los criterios constitucionales ni la normativa internacional.

Sin embargo, esta normativa no ha constituido un procedimiento efectivo para garantizar el acceso de los y las indígenas a sus territorios tradicionales. La Corte interamericana de derechos humanos (Corte IDH), ha condenado en dos ocasiones al Estado paraguayo, y ha dispuesto que debe:

> "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 ancestrales de los miembros de los pueblos indígenas que haga cierto sus derechos sobre sus tierras tradicionales" (Corte IDH, 2006, punto resolutivo n° 12).

En los últimos diez años de gobierno de la ANR, la administración del INDI ha sido objeto de un sinnúmero de cuestionamientos por parte de la sociedad civil, tales como corrupción en relación con compras fraudulentas, servilismo al partido Colorado, predominio de acciones asistencialistas, reducción y eliminación de posibilidades de vigencia y operatividad de medios institucionales, y falta de ejecución del presupuesto destinado a compra de tierras.

Como ya se ha hecho mención en informes anteriores,

> "la construcción de políticas, así como de las instituciones que las administran, deben estar permeadas de normas, principios y valores de los derechos humanos. El marco normativo de los derechos humanos de los pueblos indígenas supone la inclusión, en las estrategias públicas, de principios como el compromiso, la igualdad, la garantía de cumplimiento mínimo, la no discriminación, la realización gradual y progresiva y la no regresión" (Ayala Amarilla y Cabello, 2006, 359).

Tomando en consideración las falencias estatales en el diseño y ejecución de políticas públicas, Pojoaju – Asociación de ONG del Paraguay ha presentado al nuevo gobierno un documento en donde se plantean propuestas de lineamientos para el fortalecimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Entre las recomendaciones, se citan: el fortalecimiento de los mecanismos de interlocución y de acceso a la información como un requisito indispensable para la participación activa e informada; la obligación de observar los estándares de derecho derivados de la Constitución y de los instrumentos internacionales ratificados por el Paraguay y la obligatoriedad de los criterios claros para el diseño de estas políticas, mirando las acciones y omisiones en que ha incurrido; específicamente, en lo

que atañe a la reforma de su legislación en materia de procedimientos para la realización del derecho colectivo a la propiedad de la tierra, emanados de fuentes internacionales (Pojoaju, 2008, 39-40).

Sin duda alguna, las sugerencias al poder público vertidas por la sociedad civil en el citado documento tienden a constituirse en una referencia obligatoria, especialmente si tomamos en consideración las alarmantes estadísticas generadas este año, las que pasamos a exponer.

SITUACIÓN ACTUAL DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

La producción, análisis y publicación de información cuantitativa y cualitativa, fiable, comparable y actualizada sobre las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas constituyen una obligación que debe ser satisfecha por el Estado. Según los datos estimados por la EHI, la población indígena asciende a 108.308 personas, de las cuales un poco más de la mitad son hombres (50,8%), con una población eminentemente joven y con escasa población adulta. Después del censo de población indígena de 2002, este es el instrumento estadístico proveniente del Estado que nos da una visión general de la situación de los y las indígenas frente a derechos fundamentales como educación, salud, trabajo y vivienda.

A continuación se exponen los datos producidos en la encuesta (DGEEC, 2008):

Educación

La población indígena nacional en esta materia muestra escasos logros en la educación formal, ya que en promedio cursa solo los tres primeros años de escuela. El 38,9% de las personas indígenas de quince años y más de edad es analfabeta, es decir, cerca de 4 de cada 10 personas mayores de quince no tiene concluido el segundo grado de la educación primaria.

Las cifras demuestran la marginalización en la que se encuentran los pueblos indigenas, en lo que respecta a educación, la tasa de analfabe-

tismo según la última Encuenta Permanente de Hogares (EPH) es de 5,4%, frente a los 38,9% entre la población indigena. En la EHI no se presenta información desagregada sobre la diferencia entre hombres y mujeres en el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

Salud

El 87,8% de la población indígena no cuenta con seguro médico. En relación a las familias lingüísticas, se divisan valores que varían de 73% a 98%, donde la familia Guaicurú es la que muestra el nivel más escaso de aseguramiento (2%). Cerca del 30% de la población indígena reportó haber estado enferma o accidentada.

Situación laboral

La tasa de participación laboral (población ocupada o desocupada respecto a la población total en edad de trabajar) es del 52,2%. Este porcentaje es superior en la población masculina respecto a la femenina (71,1% y 33,8%, respectivamente).

El 71% de la población indígena ocupada de diez años y más de edad, trabaja en el sector primario, es decir, en actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería, la explotación forestal, la caza y la pesca. El resto se distribuye prácticamente de manera equilibrada entre los sectores secundario (14%) y terciario (15%).

En cuanto a la categoría o posición en la que trabajan las personas ocupadas, se desempeñan principalmente como trabajadoras independientes, 65,9% (sobre todo por cuenta propia o en el trabajo familiar no remunerado).

El ingreso promedio de las personas ocupadas que trabajan en relación de dependencia es cercano a los 778 mil guaraníes mensuales (US$ 194,50), siendo mayor entre los hombres, con una diferencia de un poco más de 300 mil guaraníes (US$ 75) aproximadamente a favor de los primeros respecto a las mujeres.

Vivienda

La estructura edilicia de las viviendas de los hogares indígenas revela que el 37,8% tiene pared de madera, siguiéndole en orden de importancia el tronco de palma con un 21%. Independientemente de la pertenencia a una de las cinco familias lingüísticas, la gran mayoría de las viviendas tienen piso de tierra, que llega incluso a superar el 90% en el caso de las Lengua Maskoy y Zamuco.

El acceso al agua procedente de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap) y del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa) alcanza a solo 1,4% de los hogares indígenas, mientras que las redes comunitarias proveen de agua a 4,5% de los hogares. La gran mayoría solo tiene acceso a tajamar o río (37,8%).

Por otro lado, el servicio de energía eléctrica alcanza a 21,3% de los hogares indígenas, siendo los menos beneficiados los pertenecientes a la familia lingüística Guaraní con un 13% de cobertura y los más favorecidos los hogares de la familia Guaicurú, donde el 62,1% de los hogares cuenta con este servicio.

Estos datos muestran la condición de desigualdad que afecta a las poblaciones indígenas en el acceso a los bienes y servicios públicos básicos, como los de educación, salud y agua, asi como su participación en el mundo del trabajo, además, de las brechas de género que se evidencian en la mayoría de estos aspectos, relevados en la encuesta. En su conjunto este estado de cosas supone violaciones sistemáticas de derechos consagrados en la Constitución Nacional (arts. 46, 47, 48), así como los establecidos en diversos instrumentos internacionales como el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (arts. 3, 6, 12, 13, 14).

HECHOS MÁS RELEVANTES

"Pueblos indígenas y dictadura": un desagravio que tardó 64 años La audiencia de la Comisión de Verdad y Justicia

Entre el 16 y el 17 de julio de 2008, en la sala bicameral del Congreso Nacional, se realizó la audiencia pública "Pueblos Indígenas y Dictadura", convocada por la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) y

la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), con el objetivo de analizar las violaciones de derechos humanos durante la dictadura y la transición democrática

> "con sus protagonistas irremplazables, los representantes de los Pueblos Indígenas, así como examinar las salidas y formas de reparación a las violaciones a los derechos humanos en perjuicio de sus miembros y comunidades"[4].

Durante dos días, casi cincuenta testimonios de indígenas de distintos pueblos[5] se oyeron en la Audiencia Pública, visibilizando, denunciando y rescatando para la memoria colectiva graves violaciones de derechos humanos cometidas en más de sesenta años: relatos que hablaban de genocidio, muertes, trabajos forzosos y denegación estructural de derechos.

En su discurso de despedida, el presidente de la CVJ agradeció a las naciones indígenas y a indigenistas presentes en la audiencia, por contribuir de esa manera con el informe. Manifestó, asimismo, su deseo del comienzo de una gran reivindicación de los pueblos indígenas, de la recuperación de sus tierras, su cultura y sus propias identidades como pueblo.

En las conclusiones presentadas por la CVJ a la sociedad, se plantea la responsabilidad del Estado en el despojo continuado de los territorios indígenas, antes, durante y después de la dictadura de Stroessner, como parte de una política de Estado fundada en el desconocimiento de los y las indígenas como personas y como pueblos; que se caracterizó no sólo por la negación del derecho de propiedad sobre sus tierras y territorios, sino además de derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la identidad, a la libertad e integridad personales (CVJ, 2008, párr. 157).

El documento concluye, además, que durante la dictadura de Stroessner "se dio un total desconocimiento de la dignidad humana de los indígenas" y se cometieron graves violaciones de los derechos humanos traducidas en los ataques de civiles y militares contra comunidades de

4 Palabras de Mario Melanio Medina, obispo, en su calidad de presidente de la CVJ, en la apertura de la audiencia pública, 16 de julio de 2008. El prelado también ponderó que el informe que habrá de "establecer moral y políticamente la responsabilidad del Estado, no podía de ningún modo excluir en su construcción ni omitir en su contenido, la participación y experiencias de vida de quienes precisamente han sido los excluidos históricamente por el Estado y la sociedad paraguayas, aún hasta hoy: los Pueblos Indígenas".

5 Algunos de los pueblos representados en la audiencia fueron los Enxet, Ayoreo, Maskoy, Toba Qom, Nivaché, Avá Guaraní, Mbyá, Aché y Pai Tavyterá.

los Pueblos Aché, Ayoreo, Maskoy y Toba Qom, en ejecuciones extrajudiciales de personas adultas y también de niños y niñas y de personas adultas mayores, así como violaciones sexuales a las mujeres. (CVJ, 2008, párr. 158).

En otros casos estas violaciones se tradujeron en prácticas contrarias a la condición humana impuestas a los indígenas, tales como la apropiación de niños y niñas indígenas para ser destinados al criadazgo, a la venta y a diversas formas de servidumbre, como en el caso del Pueblo Aché; el trabajo forzado y otras prácticas análogas a la esclavitud que afligieran a pueblos del Chaco, como el Enxet y el Maskoy; y métodos de esterilización forzosa para prevenir nacimientos de niños y niñas indígenas aplicados con aquiescencia del Estado (CVJ, 2008, párr. 159).

Asimismo, denunciaron prácticas patentes de discriminación contra las poblaciones indígenas, expresadas en intentos de asimilación religiosa y política, en la distribución de recursos para compra de tierras (diferencia en los fondos para tierras campesinas e indígenas) o la venta privilegiada de tierras a extranjeros, como también:

> "la tolerancia por parte del Estado de prácticas de discriminación racial por parte de la sociedad no indígena ha significado también la violación del derecho a la vida y a la integridad de los indígenas de parte de organizaciones confesionales"(CVJ, 2008, párr.160).

Estas prácticas, según criterio de la CVJ, han seguido presentes durante el periodo de transición democrática, entre otras razones,

> "por la ausencia hasta hoy en día de una ley contra la discriminación, pendiente de aprobación en el senado" (CVJ, 2008, párr. 161).

Viejas amenazas, nuevas estrategias
La nueva versión del "ambientalismo" terrateniente

El siempre presente peligro de obstaculizar el reclamo de territorio de pueblos originarios, adopta nuevas formas cada vez más sofisticadas, siempre arropadas bajo formas legales y hasta invocando fines tan puros como la conservación del medioambiente. Esto se traduce, en algunos casos, en que quienes detentan la propiedad de fincas que son reivindicadas como territorios tradicionales solicitan la declaración de las mismas como área silvestre protegida bajo dominio privado, imposibilitando consecuentemente la solicitud de expropiación por parte de los reivindicantes.

Tal es el caso, de la denominada Estancia Salazar, declarada como área silvestre protegida bajo dominio privado, por el período de cinco años[6]. La misma está situada en el territorio ancestral de la comunidad Xamok Kásek del Pueblo Enxet. El decreto que dio pie a esta "reserva natural" en su considerando, estima:

> "que el informe técnico de verificación y fiscalización de la propuesta presentada amerita la aprobación de la justificativa técnica, debido a la importancia biológica por las condiciones naturales del área, lo que permitirá la conservación de especies amenazadas y en vía de extinción, dado que por su ubicación resulta estratégicamente importante por el flujo de animales y plantas entre unidades de conservación ya existentes en la región" (Decreto 11804/08).

A pesar del rigor técnico-ambiental de los informes elaborados por organismos ambientalistas oficiales, como la Secretaría del Ambiente (SEAM), que sirven de asidero científico para estos decretos, el proceso de elaboración de estas normativas no cuenta con la debida coordinación con otras dependencias estatales, como el INDI y el Instituto Nacional para el Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), y posibilitan que se conviertan en escollos entorpecedores de los reclamos territoriales indígenas.

La declaración desconoce el derecho de la comunidad a su hábitat tradicional, la cual ha mantenido un reclamo abierto sobre la zona afectada por más de dieciocho años[7]. El decreto viola, por otra parte, el derecho a la propiedad comunitaria garantizada (art. 64, CN), al impedir el derecho de la comunidad a su hábitat tradicional; trasgrede la jerarquía constitucional del artículo 137 de la CN por contrariar las protecciones previstas en la Ley 43/89, los artículos 6 y 15 del Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo; además de violar el derecho de aplicar sus sistemas económicos y culturales tradicionales (art. 63, CN) y de atentar contra el derecho a la vida de los miembros de la comunidad.

Ciertamente, los y las indígenas aguardaron todos estos años por la convocatoria a reapropiarse de sus tierras, al decir de presidente Lugo. En honor a la coherencia, y honrando esa doble sacralidad que de-

6 Art. 1º. Decreto 11804/08, "por el cual se declara como área silvestre protegida bajo dominio privado la reserva denominada "Estancia Salazar", de fecha 31 de enero de 2008 y correspondiente a las fincas Nº 1418-13016 y los padrones Nº 3849-9708 respectivamente, registrada en el Registro General de la Propiedad, y que cuenta con una superficie de 12.450 hectáreas, ubicada en el Departamento de Presidente Hayes.

7 Según queda plenamente establecido dentro del expediente administrativo Indert nº 1272/06, y el Informe Nº 11/03 del 13 de marzo de 2003 de la Comisión interamericana de derechos humanos.

clama, debería el Estado paraguayo tomar los recaudos y arbitrar las medidas necesarias para remover este escollo en el camino de las reivindicaciones.

Los Ayoreo Totobiegosode y su reclamo territorial: amenazas a los bosques destinados a la cautela de pueblos aislados[8]

La seguridad jurídica y conservación de los bosques pertenecientes a los Ayoreos Totobiegosode en el departamento del Alto Paraguay se hallan amenazadas[9]. En 1993, se delimitaron cerca de 550 mil hectáreas y se iniciaron las gestiones ante el Estado paraguayo para legalizar parte del antiguo territorio, proteger sus bosques y la autonomía de los y las indígenas de este pueblo que siguen en asilamiento voluntario.

Una de las principales preocupaciones actuales de las comunidades Ayoreo Totobiegosode es respecto a la Finca Nº 13122, conocida como Yaguareté Porá SA, de 78.549 ha en proceso de reivindicación y que cuenta con licencia ambiental concedida por la SEAM y con Plan de uso de la tierra para la explotación ganadera y forestal, aprobado por el Instituto Forestal Nacional (Infona), para proceder a la desforestación de más de 51.000 ha de bosque[10]. El Consejo Nacional del Ambiente (Conam) aprobó el 23 de julio el dictamen de la Comisión Técnica de Biodiversidad (CTB), por el cual se recomienda la revocación de la licencia ambiental concedida a la finca[11]. Resulta imperativo que el nuevo titular de la SEAM, José Luis Casaccia, en su carácter de presidente del Conam y como autoridad de aplicación de la legislación

8 Este apartado fue desarrollado a partir de la información proporcionada por la Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT)

9 Por Resolución 1/01 del Ministerio de Educación y Cultura – Dirección General de Bienes Culturales, por la cual se registra y declara Patrimonio natural y cultural (tangible e intangible) Ayoreo Totobiegosode, el espacio histórico cultural y natural de posesión reconocida y de protección en curso por parte del Estado paraguayo, remanente del antiguo hábitat tradicional del grupo Totobiegosode de la etnia Ayoreo, habitantes originarios de la República del Paraguay, ubicado en la región Occidental, en el departamento del Alto Paraguay, distrito La Victoria

10 Decreto 332/07 y Resolución 2096/07 de la Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad de la SEAM, por la cual se crea la reserva privada Yaguarete Pora (no indígena) a una parte de la finca la Finca nº 13122

11 El inmueble está situado en el Núcleo de la zona sur del patrimonio Ayoreo Totobiegosode (departamento del Alto Paraguay), territorio que forma parte de la Reserva de la biosfera del Chaco, Paraguay, y que fue nominada por la Secretaría del Ambiente (SEAM), conjuntamente con el Comité MaB-Paraguay.

ambiental resuelva favorablemente el caso de tal forma a impedir el ingreso de las topadoras, que ponen en peligro los bosques, la tierra y las condiciones de vida de los y las indígenas.

Resulta imperioso que las autoridades nacionales, regionales y locales del nuevo gobierno protejan las regiones de alta deforestación y generen respuestas en un corto plazo a la legalización pendiente de tierras indígenas. Actualmente, la finca Yaguareté Porá SA presenta graves amenazas y riegos al patrimonio Ayoreo Totobiegosode.

Prioridad en el discurso… ¿prioridad en la designación?

Las elecciones del 20 de abril de 2008 se caracterizaron por contar con candidatos y candidatas indígenas a varios cargos electivos, especialmente en los departamentos de Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay, además de una marcada visibilidad de estas candidaturas, en consonancia a las propuestas en materia indígena. Tanto partidos tradicionales como movimientos de izquierda y centroizquierda, por ejemplo, el Partido de los Trabajadores y el Movimiento *Tekojoja*, contaron con candidaturas de indígenas a ocupar cargos electivos.

Tal vez la candidatura más mediática fue la de Margarita Mbywangui, líder indígena del Pueblo Aché, candidata a senadora por el Movimiento *Tekojoja*. Sin embargo, al no obtener el número de votos necesarios para alcanzar un escaño, fue nombrada por el presidente Fernando Lugo como presidenta del INDI[12]. Mientras este nombramiento contó con un elevado índice de popularidad en los sectores no indígenas; líderes de otras etnias se reunieron y manifestaron su desacuerdo con el nombramiento, aduciendo falta de representatividad, al provenir de uno de los pueblos con menor densidad poblacional, y falta de idoneidad para el cargo.

Otros de los signos que en su momento llamaron poderosamente la atención fue que a pesar de haber sido uno de los discursos más fuertes durante y después de la campaña, la definición de Mbywangi como presidenta del ente indigenista estatal fue uno de los últimos en definirse. A su vez, se debe considerar que es sumamente dificultoso poder lograr un consenso entre casi una veintena de etnias, en un país con

12 Decreto 56, del 18 de agosto de 2008. El nombramiento convirtió a Mbywangi en la primera indígena en ocupar la presidencia del INDI desde su creación, en 1981.

tan alta diversidad cultural. La oportunidad de contar con una mujer indígena al frente del INDI, luego de tantos años de nombramientos de presidentes y presidentas no indígenas, desató en su momento una suerte de tensión entre ciertos sectores.

Si bien el nombramiento de Margarita Mbywangui como titular del INDI ha generado resistencias, principalmente en sectores indígenas que no pertenecen a su misma etnia, hay que reconocer que se trata de la primera persona indígena al frente del INDI. Probablemente deberá profundizarse en la dificultad de festejar que una indígena ocupe ese cargo y seguramente su condición de mujer habrá jugado un rol, pero es de suponer que se debe principalmente a las relaciones de poder y significados interétnicos. No obstante, su confirmación como titular del organismo rector de la política indigenista constituye un avance en la tan postergada igualdad y la no discriminación étnica y de género en el Paraguay.

Algunas acciones en los cien días de gobierno

El informe 2007 ha hecho mención a la política estatal de ordinarización de situaciones de emergencia para la satisfacción mínima de algunos derechos como provisión de alimentos y agua, y la utilización de un doble estándar para la determinación de las comunidades asistidas.

En los primeros meses del 2008, durante la campaña electoral previa a las elecciones de abril, se mostró mayor diligencia y cobertura en cuanto a entrega de alimentos y comunidades beneficiarias. Sin embargo, luego de la derrota en las urnas del gobierno colorado, las instituciones encargadas del cumplimiento volvieron al modus operandi descrito con anterioridad: la priorización de comunidades con resoluciones favorables ante el sistema interamericano de derechos humanos, postergando las otras comunidades.

En este sentido, una de las primeras acciones del nuevo gobierno, tendientes a paliar las condiciones de precariedad extrema de vida de los y las indígenas fueron la presentación y puesta en marcha del Plan de acciones coordinadas interinstitucionales para la niñez, mujer, indígenas y sectores vulnerables[13]. Las metas de este plan están orientadas a

13 Estas acciones serán ejecutadas por siete instituciones gubernamentales del sector social: Secretaría de Acción Social, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Secretaría de la Mujer, Ministerio de Educación y Cultura, Dirección de Beneficencia y Ayuda Social y el INDI. Disponible en el sitio web http://www.sas.gov.py.

las comunidades indígenas, niños y niñas en situación de calle, mujeres víctimas de violencia y poblaciones en extrema pobreza.

Durante esta presentación se oficializó el concepto de "territorios sociales" para designar a unidades poblacionales, que en algunos casos podrán ser un distrito, una compañía o un barrio que cuentan con propios líderes y en los que convergen la acción coordinada de varias instituciones, desde la identificación de los problemas hasta la planificación y ejecución integral de las actividades para buscar soluciones.

Por otra parte, el 10 de setiembre de 2008, se declaró

> "en situación de emergencia por un periodo de noventa (90) días, a los Departamentos de Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes, afectados por una prolongada sequía a fin de tomarse medidas de mitigación; tomándose "medidas de mitigación y rehabilitación"[14].

Entre estas medidas de mitigación podemos citar la distribución de agua potable y alimentos a la población. A los efectos de la rehabilitación, y planeadas a mediano plazo se tiene previsto la reconstrucción económica y social de las comunidades chaqueñas expuestas a las adversidades climáticas, reparación de la infraestructura vial existente, apertura de nuevos caminos, la rehabilitación de los sistemas de almacenamiento y distribución de agua, y el acceso a la educación y a la vivienda.

En materia sanitaria, se instalará un centro de operaciones para la protección civil en el Chaco, establecimiento de atención sanitaria, inmunizaciones, desparasitación y atención gíneco-obstétrica a través de brigadas operativas del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y de las Fuerzas Armadas de la Nación.

Sin embargo, es importante destacar que estas medidas son insufientes para liberar de la pobreza y exclusión a las comunidades indigenas y, por tanto, se espera mayor acción del nuevo gobierno, principalmente en la restitución de las tierras y programas de desarrollo que a largo plazo garantice el bienestar de los pueblos indigenas y el disfrute de todos sus derechos.

14 Decreto 229, de fecha 10 de setiembre de 2008. Disponible en el sitio web www.presidencia.gov.py/lista_decretos.asp Durante la vigencia del estado de emergencia serán beneficiadas 266 comunidades indígenas que viven en la región.

Incumplimiento de sentencias internacionales

En el transcurso del 2008, el Estado paraguayo no ha tomado acciones concretas para efectuar un cumplimiento acabado de lo ordenado por instancias internacionales como la Corte interamericana de derechos humanos (Corte IDH) y la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH).

Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay

Con sentencia del 17 de junio de 2005, hasta ahora, el Estado se ha limitado a realizar actos simbólicos, burocráticos y dilatorios, sin proponerse decididamente, en tiempo y forma, a cumplir sus obligaciones y honrar los compromisos asumidos al ratificar la Convención Americana sobre los Derechos Humanos[15].

A tres años de la notificación de la sentencia, el Estado paraguayo no ha cumplido con su obligación de restituir las tierras tradicionales de la comunidad Yakye Axa. Actualmente se encuentra en poder del Ejecutivo un anteproyecto de ley de expropiación de las tierras reclamadas, a propuesta de la Procuraduría General de la República, el INDI y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este anteproyecto aún no ha sido formalizado en una comunicación que debe dirigir el presidente de la República al Congreso Nacional, órgano que finalmente decidiría la suerte de este proyecto. Urge que el presidente en consonancia y coherencia con sus declaraciones pre y pos electorales, en las cuales se percibe una sentida preocupación por la situación de discriminación y marginalización de los pueblos indígenas, remita el anteproyecto, dándole el carácter prioritario que se merece.

De igual manera, preocupa en extremo la nula participación que ha tenido el Congreso Nacional en este punto en particular, dada la importancia y trascendencia de las tareas legislativas en la resolución final en cuanto a la restitución territorial a la comunidad y consecuentemente al cumplimiento del principal punto resolutivo de la sentencia.

En donde ha habido algún avance, pero insuficiente, es en la creación del fondo para la compra de tierras. Actualmente y según versiones del INDI, este estaría integrado con 1600 millones de guaraníes

15 El Estado ha realizado únicamente acciones nominales, carentes de efectividad y coordinación interinstitucional para la restitución e tierras a la comunidad, poniéndose en riesgo su "derecho a la identidad cultural y la supervivencia misma de la comunidad indígena y sus miembros".

(US$ 400.000). No obstante, este monto aún no conseguiría cubrir el valor de las fincas identificadas como las tierras tradicionales de la comunidad Yakye Axa[16]. En materia de asistencia alimentaria y agua, las mismas aún no reúnen las condiciones de nutrición adecuada; tampoco la cantidad entregada resulta suficiente en relación a la frecuencia de las entregas.

Comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay

Con sentencia del 6 de febrero de 2006. Se han experimentado algunos avances en el cumplimiento de la sentencia, siendo uno de los más relevantes el pago parcial en concepto de daños inmateriales, lo que no implica suspender el suministro de bienes y servicios básicos, como vienen sosteniendo algunos funcionarios del Estado.

Otro avance efectuado es la concesión de la medida cautelar de "no innovar", de hecho y de derecho, sobre las tierras reivindicadas por la comunidad, así como la existencia de un fondo económico destinado a respaldar alguna acción adquisitiva de éstas, si bien, integrado con un monto aún muy inferior al necesario[17].

En la supervisión de sentencia, la CIDH señaló que:

> "mientras el Estado no cumpla en forma íntegra y adecuada la Sentencia, cada día la vida de los miembros de la Comunidad está en riesgo […], y además cada día se pone en riesgo la existencia misma de la Comunidad Sawhoyamaxa, su supervivencia cultural, su desarrollo como Comunidad y su […] expectativa de futuro como grupo…" (Corte IDH, 2008, considerando 35).

Al igual que en el caso Yakye Axa, respecto al suministro de bienes y servicios básicos, el Estado paraguayo sigue realizándolo de una manera negligente, infrecuente e insuficiente para cubrir las necesidades básicas de la comunidad. Los víveres entregados aún no reúnen las condiciones de nutrición adecuada y tampoco la cantidad entregada resulta suficiente en relación a la frecuencia de las entregas. En cuanto al suministro de agua, el volumen de cada entrega quincenal es insuficiente.

Respecto al registro y documentación de personas, tampoco se han dado avances, no se ha documentado la totalidad de los niños, niñas y

16 Hecho que de por sí trae aparejado el incumplimiento del punto resolutivo número ocho de la sentencia

17 Aun cuando representan un paso positivo en el cumplimiento de la Sentencia, no son suficientes para poder realizar la devolución de las tierras tradicionales de la Comunidad antes del término del plazo de tres años establecido por la Corte IDH.

adolescentes ni subsanado los errores que han aparecido en algunos documentos, manteniéndose pendiente la creación de un mecanismo permanente para regularizar la documentación de los miembros de la comunidad, especialmente los certificados de nacimiento. El incumplimiento de este punto resolutivo pone a los miembros de la comunidad, en especial a niños, niñas y adolescentes, en una situación de vulnerabilidad e imposibilita su acceso a la protección del Estado, ya que son expuestos a diversas formas de abuso y explotación.

Asimismo, el Estado no ha realizado ningún tipo de avance en adoptar

> "las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los pueblos indígenas que haga cierto su derecho de propiedad y que tenga en cuenta su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres" (Corte IDH, XX, párr. 235).

Tampoco se han registrado avances respecto a la publicación y transmisión radial de la sentencia de la Corte IDH, ya que el Estado se ha limitado a publicar la sentencia en la gaceta oficial.

Comunidad indígena Kelyenmagategma del Pueblo Enxet y sus miembros

En el reporte anterior, se había mencionado que en contexto del Caso Nº 12629 tramitado ante la CIDH,

> "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 sentirse imposibilitados de dar cumplimiento efectivo de la propuesta, los representantes del Estado se retiraron horas previas de su suscripción, por tanto no se abrió el proceso de solución amistosa, por exclusiva responsabilidad del Estado" (Barrios Cáceres, 2007, 365).

Durante este año, la CIDH convocó a una reunión de trabajo para analizar el cumplimiento de las medidas cautelares y discutir sobre la posibidad de una solución amistosa del caso. El día 24 de octubre, en el marco del 133º periodo de sesiones de la CIDH, se firmó un preacuerdo que en este momento debe ser sometido a referendum comunitario y en caso de ser aprobado, se estaría formalizando, dando inicio al proceso de solución amistosa.

Entre las acciones del gobierno del presidente Lugo en materia de juicios internacionales, se destaca la creación de una Comisión Interinstitucional[18] a los efectos de elaborar un informe sobre los Arbitrajes y Juicios Internacionales donde el Estado paraguayo es parte.

Los litigios ante el sistema regional de protección de derechos humanos tienen características propias y definidas: en ellos se determina la responsabilidad del Estado por la violación de derechos humanos y, a la vez, los mismos se diferencian marcadamente de los demás juicios de carácter patrimonial que afronta el Estado ante otras cortes internacionales.

Hasta este momento, existen signos que hacen pensar que en los casos indígenas ante el sistema interamericano seguirán la mismas líneas de los gobiernos colorados: la falta de presupuestación adecuada, la descoordinación interna de los organismos responsables del cumplimiento de los puntos resolutivos, limitándose a actos simbólicos, burocráticos y dilatorios, sin proponerse decididamente, en tiempo y forma, a cumplir sus obligaciones y honrar sus compromisos.

18 Decreto 287 del 19 de setiembre de 2008. Disponible en el sitio web www.presidencia.gov.py Esta Comisión está compuesta por el procurador general de la República, el ministro asesor jurídico de la Presidencia de la República, un representante de la Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República, un representante de la Procuraduría General de la República, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, un representante del Ministerio de Hacienda y un representante del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. La coordinación de la Comisión está a cargo del procurador general de la República.

Recomendaciones

- Diseñar e implementar políticas específicas de protección legal para pueblos aislados, en cumplimiento de lo establecido en el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo y los artículos concordantes de la Constitución Nacional.
- Crear mecanismos institucionales que garanticen la consulta a los pueblos indígenas y el derecho al protagonismo en la definición de las prioridades de políticas, planes, programas y proyectos.
- Implementar un Programa de restitución de tierras y territorios y reconocimiento de derechos de propiedad colectiva.
- Implementar un Programa de protección de la biodiversidad, en especial del patrimonio forestal e hídrico en todo el país, particularmente en tierras y territorios indígenas y en aquellas que son actualmente afectadas por reclamos de legalización por parte de comunidades interesadas.
- Cumplir plenamente los puntos resolutivos de las sentencias en los casos de las comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaxa.

Bibliografía

Ayala Amarilla, Oscar y Cabello, María Julia (2006): *Entre la realidad y los avances de la justicia internacional* en: Codehupy (2006) **Derechos Humanos en Paraguay 2006**. Asunción: Codehupy.

Barrios Cáceres, Mario J. (2007): *La ordinarización de la excepcionalidad: Pueblos indígenas y agenda estatal en un año de emergencias* en: Codehupy (2007): **Derechos Humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy. Pp. 353-368.

Comisión Verdad y Justicia (2008): *Conclusiones y Recomendaciones al Informe Final*. Asunción: CVJ.

Corte IDH (2008): *Supervisión de cumplimiento de sentencia. Caso Comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Supervisión de cumplimiento de sentencia*. 8 de febrero.

Corte IDH (2006): *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay.* Serie "C" Nº 146. Sentencia del 29 de marzo, punto resolutivo Nº 12.

Corte Suprema de Justicia (2003): **Digesto Normativo sobre Pueblos Indígenas en el Paraguay 1811-2003**. Asunción: Corte Suprema de Justicia.

DGEEC (2008): **Encuesta nacional de hogares indígenas 2008**. Fernando de la mora: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

Pojoaju – Asociación de ONG del Paraguay (2008): *Un país desestructurado y la oportunidad de cambio con el nuevo gobierno. Contribución de las ONGs para la formulación de políticas públicas del nuevo gobierno de la República del Paraguay 2008-2013*. Asunción: Pojoaju.

Fuentes en Internet:

http://www.dgeec.gov.py

http://www.sas.gov.py

www.presidencia.gov.py

www.corteidh.or.cr

7 DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

DE LA EXCLUSIÓN A LA EXPECTATIVA DE UNIVERSALIDAD

Derecho a la salud

María Cristina Guillén
Plan Paraguay

El ejercicio y la exigibilidad del derecho a la salud nos remiten a dos aspectos fundamentales. Por una parte, el acceso a los servicios de salud y, por otra, las condiciones de vida de una población específica, las cuales determinan el perfil de enfermarse y de morir de sus habitantes. Por detrás está implícita una concepción dinámica del proceso salud-enfermedad, expresión visible de la organización económica, política y social del país. En el último año, debido al deterioro extremo de las condiciones de vida y el colapso de los servicios de salud de la red pública, se abrió el camino hacia la universalidad y equidad en salud, con la nueva propuesta de salud.

INTRODUCCIÓN

La primera referencia internacional específica sobre salud y derechos humanos está en el preámbulo de la constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), adoptada por la Conferencia internacional sobre salud, de 1946, afirmando que:

> "El disfrute del más alto nivel posible de salud es uno de los derechos fundamentales de cada ser humano, sin distinción de raza, credo, creencia política, condición económica o social."

Dos años más tarde, el derecho a la salud fue plasmado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que expresa:

> "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad." (art. 24.)

En su propia concepción se coloca la relación entre el nivel de vida, la salud y el bienestar, expresados a través del acceso a bienes y servicios que posibiliten condiciones adecuadas de existencia a los seres humanos. Es así que el derecho a la salud tiene una conexión intrínseca con los demás derechos humanos, como el derecho a la vida, a la educación, al trabajo, a la alimentación, a la privacidad, a la participación, a la autonomía e integridad física, a la información y a estar libre de discriminación, tortura, trato inhumano, violencia, etc. (Comité DESC, 2000, párrs. 3 y 8). Por esta razón, se alude a la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos entre sí, pero, al mismo tiempo, el derecho a la salud posibilita el ejercicio de los demás derechos.

Es así que los componentes básicos de las obligaciones de los gobiernos con el derecho a la salud tienen que ver con la atención de la salud y de los determinantes subyacentes (Asher, 2004). El ejercicio y la exigibilidad del derecho a la salud nos remiten a dos aspectos fundamentales. Por una parte, el acceso a los servicios de salud y, por otra, las condiciones de vida de una población específica, las cuales determinan el perfil de enfermarse y de morir de sus habitantes.

Por detrás está implícita una concepción dinámica del proceso salud/enfermedad, expresión visible de la organización económica, política y social del país. En el último año, debido al deterioro extremo de

las condiciones de vida y el colapso de los servicios de salud de la red pública, se abrió el camino hacia la universalidad y equidad en salud, con el advenimiento del nuevo gobierno.

Marco legal e institucional

La Constitución Nacional garantiza el derecho a la salud, explícitamente:

> "El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad. Nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas y de socorro en los casos de catástrofes y de accidentes. Toda persona está obligada a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro del respeto a la dignidad humana." (art. 68.)

El otro artículo importante relacionado a los determinantes de la salud es el de la calidad de vida, que reconoce los factores condicionantes como extrema pobreza y plantea la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico y social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes (art. 6). En esa misma línea, se coloca el derecho a un ambiente saludable (art.7). La Constitución Nacional también hace referencia al Sistema nacional de salud como ejecutor de acciones sanitarias integradas que concierten, coordinen y complementen programas y recursos de los sectores público y privado (art. 69).

El marco normativo internacional del derecho a la salud, al cual el gobierno paraguayo está jurídicamente obligado, se refiere a tratados internacionales como el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc, arts. 10.2 y 12), la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés, arts. 10, 12 y 14.2) y la Convención sobre los derechos del niño (art. 24). Asimismo, el tratado regional de la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará, art. 6).

Otros documentos de consenso, pero no vinculantes, relacionados al derecho a la salud y firmados por el país están conformados por la Plataforma de acción de Beijing, asumida en la IV Conferencia Mundial

sobre la Mujer[1] y la Declaración del Milenio, que consensuó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a ser alcanzados por los gobiernos para el 2015, refiriéndose a la salud el cuarto objetivo, reducción de la mortalidad infantil, el quinto, de mejoramiento de la salud materna y sexto, de combate al VIH y al sida, la malaria y otras infecciones. Si bien los demás objetivos también se relacionan a los determinantes de salud como la pobreza, el hambre, el mejoramiento del acceso a educación, agua potable, etcétera.

El Código de la niñez y la adolescencia, Ley 1680/01, expresa que:

> "El niño o el adolescente tiene derecho a la atención de su salud física y mental, a recibir la asistencia médica necesaria y a acceder en igualdad de condiciones a los servicios y acciones de promoción, protección, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y recuperación de la salud." (art. 13.)

Agrega, además, que se deben respetar usos y costumbres de niños, niñas o adolescentes pertenecientes a un grupo étnico y que la atención de urgencia a cualquier niño, niña y adolescente no puede ser negada o eludida por razón alguna.

Como autoridad de salud, el Código Sanitario, Ley 836/80, le confiere competencias al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), debiendo entender en materia de salud y bienestar social. Asimismo, es el responsable de la política nacional de salud y bienestar, la cual debe estar acorde con los objetivos, las políticas y estrategias del desarrollo económico y social del país.

A su vez, la Ley 1032/96 concretiza las finalidades y organización del Sistema nacional de salud, de modo a implementar acciones de prevención, recuperación y rehabilitación de las personas enfermas, a través de la oferta de servicios de salud de los subsectores públicos, privados o mixtos, de seguros de salud y de las universidades (arts. 3 y 4). Crea los consejos de salud nacionales, regionales y locales como organismos de coordinación, consenso y participación interinstitucional de los sectores público y privado de la salud. Al mismo tiempo, le confiere al Sistema atribuciones para erradicar, evitar o disminuir los riesgos de enfermar y de morir, mediante acciones sanitarias concertadas entre instituciones sectoriales y extrasectoriales, gubernamentales y de la sociedad civil (art. 9).

1 Este documento proporciona principios, guías y compromisos para proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas, promover la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

En cuanto a las instituciones comprometidas de prestar atención a la salud, se cuenta con el subsector público, conformado por la red de servicios del MSPBS a través de puestos y centros de salud y de hospitales distritales, regionales, nacionales y especializados, distribuidos en la geografía paraguaya. También lo integra la sanidad militar y policial. El seguro social, a través del Instituto de Previsión Social (IPS), presta servicios de salud en los establecimientos de su red, en todo el país.

Si consideramos el marco legal e institucional vigente en el país, que compromete al gobierno a atender la salud de toda la población, podemos afirmar que existen tanto cláusulas legales específicas como entes responsables para hacer efectiva la exigencia del derecho a la salud por parte de la población derechohabiente.

Determinantes de la situación de la salud y el perfil epidemiológico de salud/enfermedad

La vulneración del derecho a la salud en Paraguay tiene sus raíces profundas en las condiciones de vida y salud generadas por un modelo económico, político y social cuyos denominadores comunes han sido la concentración de riqueza en un porcentaje pequeño de la población, en contrapartida a la pobreza, desigualdad e inequidad crecientes para una gran mayoría excluida del acceso a bienes y servicios esenciales para favorecer la promoción de la vida y la salud. Asimismo, ha propiciado la depredación de los recursos naturales y la contaminación ambiental, generando el cambio climático con devastadoras consecuencias al alterar los ecosistemas. El escenario configurado es el de un modelo de desarrollo excluyente y ecológicamente insostenible que deteriora la calidad de vida de las personas y delimita sus formas concretas de enfermarse y de morir.

Como telón de fondo a estas consideraciones, asumimos una concepción dinámica del proceso salud/enfermedad, cuyos determinantes se hallan anclados en la estructura económica, política y social imperante, delineando perfiles epidemiológicos de salud/enfermedad contrastantes y complejos, como fenómenos externos o visibles de la pobreza, inequidad, exclusión y deterioro ambiental que esa estructura genera.

La salud en este contexto se constituye en una mercancía y el Estado desvirtúa su rol al representar los intereses de los grupos de po-

der, antes que ser garante de los derechos para toda la ciudadanía. La salud pierde su identidad como derecho humano esencial, derecho de ciudadanía, bien público y deber del Estado, al cual todas y todos los habitantes del país deben acceder sin discriminación alguna.

En el último año, las condiciones de vida y salud de una gran mayoría de la población paraguaya llegaron a límites de desmejoramiento y deterioro que profundizaron el incumplimiento del derecho a la salud por parte del Estado, en cuanto a los determinantes políticos, sociales y económicos subyacentes al mismo. Como datos actualizados del país acerca de la pobreza e inequidad en la distribución del ingreso y el acceso a servicios, citamos los resultados de la última Encuesta permanente de hogares (EPH), los cuales refieren que, si bien los niveles de pobreza total disminuyeron, del 46,4% al 35,6%, entre el 2002 y el 2007, la pobreza extrema sufrió un incremento en 4 puntos porcentuales, tanto en zonas urbanas como rurales, en los dos últimos años. Por otra parte, solo el 2% de los hogares más pobres cuenta con red pública de desagüe frente al 20% de los que se encuentran en el quintil más rico (DGEEC, 2007). Similar comportamiento se registra para el acceso al agua, de modo que el 35,1% de los hogares más pobres logran ser abastecidos, en contraste con el 60% logrado por los hogares con mayores ingresos. Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, el 10% más rico recibe el 46% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre solo recibe el 0,7% (PNUD, 2007). Por su parte, la deforestación como responsable de la depredación ambiental continúa avanzando[2], así como la contaminación por agrotóxicos.

Enmarcados en la pobreza, la inequidad y el deterioro ambiental, emergen dos perfiles epidemiológicos de salud/enfermedad, contrastantes y simultáneos. Por un lado, el de las enfermedades denominadas de la riqueza (cardiacas, cánceres, violencia y accidentes, enfermedades laborales y mentales) que caracteriza a los países desarrollados y urbanizados con patrones de consumo y estilos de vida desfavorables. Por otro lado, el perfil de las correspondientes a la pobreza como las enfermedades transmisibles[3] y las parasitonutricionales, la mayoría de las cuales son prevenibles y curables con medicamentos de bajo costo.

2 Según monitoreo de deforestación de WWF Paraguay: www.wwf.org.py

3 Entre las que se encuentran las tradicionales y las re-emergentes como malaria, tuberculosis, dengue, fiebre amarilla; las persistentes como chagas, parasitosis intestinal y de piel, leishmaniasis; las emergentes como el VIH y el sida; y otras por cambio en sus características como la influenza aviar.

La coexistencia de ambos perfiles nos evidencia que, sin haber superado las enfermedades de la pobreza, nos vemos enfrentados a sufrir enfermedades propias de ambientes estresantes, violentos y degradados, constituyéndose ambos casos en transgresiones al derecho de los seres humanos a condiciones de vida dignas y de bienestar, por tanto, de salud.

Las formas de enfermarse y morir y las vulneraciones al derecho a la salud

Las consecuencias económico-sociales de la política neoliberal que afectaran a los países de Latinoamérica en las últimas décadas, entre las que podemos citar el aumento de la pobreza y la profundización de las desigualdades sociales y económicas entre diversos países y al interior de los mismos, han tenido un impacto directo en la salud de la población. Tales desigualdades sociales llevadas al campo de la salud implican que los grupos humanos con peores condiciones socioeconómicas se enferman más, sobre todo con problemas crónicos e incapacidades a edades muy tempranas, teniendo al mismo tiempo menor acceso a servicios de salud y la mayoría de baja calidad (Schneider, 2002).

Varias investigaciones en Latinoamérica han demostrado que la mortalidad de niñas y niños menores de 5 años, y sobre todo la mortalidad infantil (referida a la muerte de niños y niñas menores de 1 año de edad) han tenido mayor correlación estadística con la tasa de desempleo, ingreso familiar, PIB, índice de Gini, gasto en salud, indicadores de pobreza urbana y desigualdad del ingreso entre los más ricos y los más pobres, escolaridad materna, analfabetismo, viviendas con agua potable y saneamiento básico, entre las más destacadas (Szwarcwald, 2000; Nascimento, 2001; Gutiérrez, 2003).

Las tasas de mortalidad infantil y de menores de 5 años se constituyen así en indicadores privilegiados de las condiciones de vida y de la calidad de atención de los servicios de salud, al revelarse extremadamente vulnerables al deterioro de las condiciones de vida concretas de un país o región. De hecho, las crisis económicas afectaron la magnitud de las tasas de mortalidad infantil y de niñas y niños menores de 5 años, así como la velocidad de reducción, los valores y la composición de sus causas específicas.

Desde la década de los 80, las tasas de mortalidad infantil y de menores de 5 años han experimentado un descenso en la mayoría de los países de Latinoamérica, entre ellos el Paraguay. Sin embargo, coincidiendo con la profundización de la pobreza, desde la segunda mitad de esa década, los descensos se han hecho más lentos y se han estabilizado. Es así que la tasa de mortalidad infantil de 30,4 por mil nacidos vivos, en el año 1990, llegó actualmente a 18 por mil nacidos vivos[4]. Sin embargo, según las metas de los ODM para este indicador, como no alcanzamos a disminuir por lo menos al 45% de su valor de 1990, estamos clasificados actualmente como país rezagado en el cumplimiento de la meta (Unicef y Cepal, 2007).

Por otra parte, la distribución de estos indicadores es desigual al interior de los departamentos y distritos, presentando cifras mayores en aquellos con mayores necesidades básicas insatisfechas (NBI) como los departamentos del norte y noreste de la región Oriental (Concepción, Canindeyú, Guairá, San Pedro, Caazapá, Amambay, Caaguazú) y todos los de la región Occidental (DGEEC, 2002; MSPBS, 2007). En esta línea, un estudio para medir el impacto de la situación socioeconómica sobre la mortalidad infantil a través de un indicador epidemiológico denominado Riesgo Atribuible Poblacional[5] concluyó que el 56% de la tasa general de mortalidad infantil del país se podría haber reducido, en el 2002, si todos los departamentos del país hubiesen tenido las tasas de Asunción, el de mejor nivel socioeconómico medido a través de NBI. Esto hubiese significado evitar 990 muertes de niños y niñas menores de 1 año, para ese año (Guillén, 2005).

Otro indicador importante que evidencia condiciones de vida y de la calidad de atención de los servicios de salud es la tasa de mortalidad materna: esta aún presenta cifras importantes a pesar de su disminución en los últimos años, además del subregistro existente que impide valorar el evento de las muertes maternas en su correcta dimensión. Los últimos datos oficiales nos refieren una tasa de 121,4 por 100 mil nacidos vivos (MSPBS, 2007), siendo sus causas prevenibles (abortos, hemorragias y toxemias). Su ocurrencia se atribuye a la falta de servicios de educación y planificación familiar, así como de atención prenatal, atención calificada del parto y de emergencias obstétricas. También

4 Aunque dicha tasa no contempla el subregistro de las muertes infantiles que llegan hasta el 70%, según nuestra propia investigación.

5 Utilizado en la medición de impacto de las desigualdades en salud, permite estimar la proporción de la tasa general de mortalidad, que sería posible reducir si todos los grupos tuvieran las tasas del grupo socioeconómico más alto o con menores tasas de mortalidad.

este indicador presenta diferencias al interior del país, de manera que varios departamentos superan a la tasa nacional, como muestra de desigualdades e inequidades en salud, ocultadas por los promedios[6].

Asimismo, las causas de muerte de acuerdo a las edades permite visualizar la situación de salud y condiciones de vida de una comunidad local o nacional, pues revela determinadas características de la vivienda, saneamiento básico, asistencia médica y nutrición, las cuales manifiestan a su vez riesgos diferentes de morir. Así, niñas y niños de hasta 5 años de edad tienen aún un peso importante de sus enfermedades y muertes por causas denominadas evitables, como las lesiones debidas al parto, enfermedades transmisibles o nutricionales –infecciones respiratorias, diarreas, desnutrición, anemia, etc.–, las cuales llegan a conformar el 53,6% del total de causas[7]. Estas causas evitables hacen alusión a las condiciones de vida de niños y niñas menores de 5 años, sobre todo en infraestructura sanitaria y al acceso a servicios de salud eficientes. No obstante, en forma creciente y preocupante, las causas externas van incrementándose en este grupo etario.

Pero es desde los 5 años de edad hasta los adultos jóvenes que las muertes por causas externas (traumatismos por accidentes, homicidios) son predominantes. Como datos recientes de los accidentes de tránsito, el Foro Vial Paraguayo[8] denunció que este año se triplicaron las muertes por esta causa, en relación al año pasado. Se afectan niñas y niños en el 17% de los casos, recayendo el mayor peso en el grupo etario de 15 a 34 años de edad. Se registraron, como promedio, en el primer semestre del año, 5 fallecidos y 56 heridos por día. Más de la mitad de los accidentes fueron producidos por motocicletas. Nos evidencian ambientes de malos tratos y violencia, familiar y comunitaria, en los cuales se desenvuelven niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas. Precisamente, la violencia doméstica afecta de preferencia a la población en edad infantil y adolescente de ambos sexos y a mujeres jóvenes y adultas, constituyéndose en transgresiones claras al derecho a la salud, que continúan tan vigentes[9].

6 San Pedro con una tasa de 215 por 100 mil nacidos vivos; 281 por 100 mil nacidos vivos en Canindeyú y Boquerón con 256 por 100 mil nacidos vivos, de acuerdo a datos publicados en Indicadores básicos de salud 2007.

7 Cálculo propio realizado en base a datos de indicadores de mortalidad 2006, del Departamento de Bioestadística del MSPBS.

8 Diario Última Hora, 1 de octubre de 2008.

9 Ver el artículo sobre violencia en el capítulo sobre Derechos de familia.

Así también, el VIH y el sida se constituyen en amenazas serias por la tendencia de que los casos nuevos se desplazan hacia los y las jóvenes y adolescentes, sobre todo mujeres jóvenes, dando lugar a la feminización de la epidemia. La no vigencia del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y la inequidad de género con formas diferenciadas de vivir la sexualidad por parte de mujeres y hombres se colocan como telón de fondo de esta tendencia. El inicio sexual de las niñas y los niños es cada vez más precoz, entre los doce y trece años de edad, en muchos casos por abuso sexual por parte de adultos cercanos a ellos y ellas. El embarazo de adolescentes emerge como problemática seria, muchas veces invisible en los ambientes rurales[10].

Sobre la población indígena tenemos algunos datos que nos indican condiciones de vida desfavorables, como sus precarias viviendas, el 45% no cuenta aún con tierras legales, solo el 6% de sus hogares cuenta con la provisión de agua procedente de la red pública, la mayoría accede a través de tajamares o ríos. Desde el punto de vista de la situación de salud, cerca del 30% de la población indígena reportó haber estado enferma en los 3 meses previos a la encuesta, recurriendo el 39% a la consulta con el médico indígena o chamán. Por su parte, el 87,8% de la población no tiene acceso a seguro médico y apenas el 2,1% está asegurado al sistema previsional. Como dato de inequidad, la población indígena alcanza 2,2 años de estudio en contraste con 7,0 años de estudio de la población no indígena. Asimismo, la tasa de analfabetismo de la población indígena llega al 51%, mientras que en la población no indígena a nivel nacional llega apenas al 7,1% (DGEEC, 2008)[11].

No contamos con datos oficiales de morbimortalidad de estas poblaciones, pues no están desagregados por etnias en las estadísticas oficiales, imposibilitándonos conocer a profundidad la magnitud y las causas de sus formas de enfermar y de morir. No obstante, sus condiciones precarias de vida nos revelan vulneraciones al derecho a la salud de estas poblaciones empobrecidas y excluidas.

10 Ver el artículo sobre derechos sexuales, en el capítulo sobre Derechos de familia.

11 Ver el capítulo sobre Derechos de los pueblos indígenas.

Los servicios de salud y el incumplimiento del derecho a la salud

El sistema de salud en Paraguay, a pesar de contar con un marco legal interesante para concertar y coordinar los sectores público y privado, no logró escapar a la segmentación de tal manera que persistió la coexistencia de subsistemas con distintas modalidades de financiamiento, afiliación y provisión. Las poblaciones específicas acceden a sus servicios de acuerdo a su ingreso y su posición económica, configurando un subsistema público para los pobres, un subsistema previsional para los trabajadores formales y el subsistema privado para las personas de más altos ingresos económicos.

De acuerdo a los datos de la última Encuesta de hogares 2007, la cobertura del IPS es del 13,9% de la población total (19,2% urbana y 6,6% rural). Dentro de otro tipo de seguro están comprendidas las personas que acceden a seguros médicos privados, individuales, laborales, familiares, militares o policiales. Este alcanza una cobertura del 7,7% a escala nacional, siendo su distribución urbana del 11,6% y la rural del 2,3%. Por último, como variable no tiene, podemos suponer que se halla la población mayoritaria del 78,3% cuya única opción de acceso es a la red de servicios de salud del MSPBS. Al desagregarse por población urbana y rural, la proporción es del 69,2% y 91,1% respectivamente. Por tanto, el mayor porcentaje de población demanda servicios públicos en el área rural.

La red de servicios de salud del MSPBS está conformada por puestos y centros de salud en las comunidades y los distritos, a más de hospitales distritales y otros regionales. Estos últimos están en el área urbana de las ciudades del interior, pero los hospitales nacionales y especializados se encuentran concentrados en la capital y el departamento Central. Los puestos se hallan a cargo de auxiliares de enfermería ejerciendo funciones básicas, y los centros de salud y hospitales distritales, en una buena proporción, adolecen de infraestructura, equipamientos o recursos humanos[12]. Por otro lado, desde la política de salud hasta los servicios de atención carecen de enfoques de derecho, género y no discriminación. Así también, no ofrecen un modelo de atención integral que posibilite el fácil acceso a niveles más complejos de atención, así

12 Según abundantes publicaciones de la prensa escrita en los años 2007-2008.

como la adopción de la promoción de la salud[13] como estrategia clave para la participación de la comunidad en las propuestas de mejores condiciones de vida y de vínculo fundamental para la promoción y protección de los derechos humanos (OPS/OMS, 2000).

En dichos servicios de salud, los niños, las niñas y los adolescentes también se exponen a la vulneración de sus derechos, con el maltrato, la falta de información, la ausencia de confidencialidad y estigmatización en las consultas, sobre todo para adolescentes. Los propios sistemas de registro de estos servicios favorecen la invisibilidad de una buena parte de los casos de maltrato físico y sexual, al clasificarlos como simples traumatismos. Tampoco están preparados para afrontar adecuadamente los casos de violencia doméstica, cuyas víctimas son fundamentalmente mujeres. Por otra parte, el acceso a servicios de salud de curación y rehabilitación por parte de personas con discapacidad de áreas rurales y periurbanas, así como de la población indígena con respeto de su cultura, son asignaturas pendientes, en el cumplimiento de sus derechos humanos en general y de salud en particular.

Si bien el marco legal del Sistema nacional de salud sentó las bases para un proceso de descentralización efectiva hacia las regiones y los distritos en la figura de los consejos nacionales, regionales y locales, la práctica centralizada en la administración de recursos financieros, humanos y programas siguió vigente. Apenas a escasos meses de terminar su mandato, el ministro de Salud, Óscar Martínez, firmó 43 acuerdos de descentralización, entre nuevos y renovados, beneficiando a nueve departamentos del país. Aunque estos consejos están más orientados a administrar recursos locales que a promover la participación y el empoderamiento comunitario en el diagnóstico, el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas, planes y estrategias, se constituyen en espacios importantes a los cuales debe dárseles contenido para favorecer el ejercicio y la exigibilidad del derecho a la salud.

La estructura del gasto social en Paraguay es muy baja, no alcanzando el 10% del PIB. A su vez, el gasto en salud hace parte del 25% del total del gasto social y es el 2,5% del PIB (PNUD, UNFPA, Unicef, 2007), a pesar de las recomendaciones internacionales de que alcance al menos el 5% del PIB. Esto significa que el promedio del gasto social

13 Entendiendo la promoción de la salud como el proceso que proporciona a las poblaciones los medios necesarios para ejercer un mayor control sobre su propia salud y así poder mejorarla. Esta concepción incorpora las acciones comunitarias, de los servicios de salud, de las autoridades sanitarias y de otros sectores sociales y productivos (Carta de Ottawa, 1986).

por habitante por año es de US$ 142, frente a los US$ 696 del promedio latinoamericano. El gasto público en salud es de US$ 31, en tanto el privado llega a US$ 55.

El presupuesto aprobado para el 2008 para salud experimentó un ínfimo aumento del 4%, en contraste con el recorte del 4% en medicamentos e insumos. Por tanto, las áreas más afectadas serán las vinculadas a las mejoras en infraestructura, la contratación de recursos humanos y la compra de medicamentos e insumos. En contrapartida, los hogares que pertenecen al 20% más pobre de la población destinan más del 80% de sus gastos en salud a medicamentos y no cuentan con seguro médico. A esto se suma un 10% más de gastos por consulta (PNUD, 2007). Sin embargo, el 20% más rico gastaba el 61% en medicamentos y el 9% en consultas. Esta desigualdad en el gasto se relaciona con una desigualdad en el acceso a servicios de salud que no posibilita el ejercicio del derecho a la salud, haciendo recaer en el presupuesto de bolsillo de las familias más empobrecidas el costo más alto por el cuidado de la salud.

Para ilustrar aún más las transgresiones a este derecho, un estudio sobre gasto social (PNUD, Unicef y UNFPA, 2008) nos advirtió acerca de la deficiente ejecución presupuestaria de la administración pública en el 2007, destacándose en ella el MSPBS mediante algunos de sus programas. Así, la implementación del sistema nacional de información alcanzó el 14% de ejecución; el Programa de asistencia alimentaria nutricional (Proan), el 40% de ejecución; el Consejo nacional de salud y el Programa de agua potable, el 25% de ejecución. El monto total de lo no ejecutado llegó a 49 millones de dólares norteamericanos.

La denuncia periodística de la diputada por Capital Desirée Masi, del Partido Democrático Progresista[14], desnudó una flagrante violación a los derechos humanos de la población usuaria de la red pública de servicios de salud, al mostrar un cuadro con la ejecución presupuestaria en el rubro de medicamentos, por regiones sanitarias y por hospitales, con una mayoría de ejecución del 0%. Este hecho ocurría a solo una semana de la audiencia pública de presentación de cuentas del MSPBS, donde sus autoridades asumieron haber ejecutado el 35% del presupuesto.

Por otra parte, destacamos la escasez de recursos humanos, sobre todo enfermeras, enfermeros, médicas y médicos. La migración profesional fue un fenómeno aún relevante en el 2008, generando déficit de

14 Diario La Nación, 1 de agosto de 2008.

enfermeros y enfermeras, de tal modo que la relación actual es de 1,8 enfermeras/enfermeros por cada 10 mil habitantes[15].

Finalmente, la práctica prebendaria y clientelista con los recursos del Estado, específicamente los de salud, no se ha ausentado del escenario, sobre todo en el periodo preeleccionario. Así también, el nepotismo y los casos de corrupción por mala administración o cobros indebidos a las personas.

CASOS PARADIGMÁTICOS

Epidemia de fiebre amarilla

La epidemia de fiebre amarilla[16] que ocurrió a inicios del 2007 puso al descubierto, en primer lugar, la ausencia de liderazgo de la autoridad sanitaria nacional para garantizar las acciones sanitarias efectivas como lo enuncian las leyes vigentes, ante una situación de emergencia en salud y la reacción desbordante de la población que, temerosa por los casos mortales registrados, acudió en masa a los servicios de salud públicos con el interés de vacunarse. Así también, se constataron la desorganización, la falta de coordinación, la desinformación, la imprevisión, el ocultamiento de datos y las informaciones contradictorias y confusas por parte de autoridades ministeriales y que fueron señalados por numerosas personas a través de los diversos medios de prensa, manifestando la ausencia de un plan de contingencia para abordar la epidemia.

De la misma manera, quedó evidenciada la ausencia de una política de salud que privilegiase la promoción de la salud, la educación comunitaria con estrategias de cambios de comportamiento y comunicación social de acuerdo a actitudes y prácticas de la población, a fin de conducir a la eliminación efectiva y sistemática de los criaderos de vectores.

Como resultado de la desinformación, el ocultamiento y la demora en proveer informaciones claras, sumados a las noticias de las muertes de personas afectadas por la fiebre amarilla, la población entró en pánico y acudió compulsivamente a vacunarse, pensando que era la única salida.

15 Denuncias de la Asociación Paraguaya de Enfermeras, publicadas en el diario Última Hora, 1 de octubre de 2007.

16 Hasta marzo del 2008 se había cobrado 6 vidas y 22 personas fueron confirmadas con el virus, según Boletín epidemiológico de la Dirección de Vigilancia de la Salud-MSPBS.

La reemergencia de esta enfermedad es el resultado de la destrucción del ecosistema al invadir los seres humanos el hábitat natural de la fauna silvestre, al mismo tiempo de existir en el medio urbano vectores que permiten su diseminación. En el trasfondo se coloca un modelo económico que depreda la naturaleza, genera el cambio climático, con la consecuente alteración de los ecosistemas y el cambio de la distribución geográfica de vectores. Finalmente, se manifiestan en enfermedades humanas con alta letalidad.

Algunos testimonios recogidos por la prensa escrita nos relatan las dificultades experimentadas por la población demandante de vacunas:

> "Venimos por precaución, tengo 3 hijos y traje a toda la familia por prevención. Estuvimos primero haciendo cola en el [hospital] Barrio Obrero y allí se acabaron las vacunas, ahora estamos aquí esperando."[17]

Una madre desesperada por la larga fila a la que se enfrentaba con sus hijos pequeños, en un día sumamente caluroso, afirmaba:

> "No debieron declarar una alerta si no tenían todas las vacunas, hasta los niños están en condiciones infrahumanas."[18]

Vecinos del barrio Laurelty, ciudad de San Lorenzo, departamento Central, luego del fallecimiento de dos vecinos por fiebre amarilla, reclamaron que

> "el Ministerio de Salud al negar información confirma la criminalidad con que se maneja el sistema de salud en el país."[19]

Otras denuncias se refieren a la publicación por parte de un medio de prensa escrita de un cuadro que contiene el número de dosis de vacunas de fiebre amarilla que no fueron utilizadas en los últimos siete años[20], y por tanto inutilizadas (un total de 1.391.718 dosis). Las explicaciones del caso fueron eludidas por autoridades ministeriales. Finalmente, la publicación del costo de la epidemia de fiebre amarilla para el MSPBS, que indicó haber gastado el cuarenta por ciento del presupuesto total destinado al programa anual de vacunación, en solo dos meses[21], fue la gota que colmó el vaso.

---

17 Diario La Nación, 7 de febrero de 2008.

18 Diario Última Hora, 8 de febrero de 2008.

19 Diario Última Hora, 9 de febrero de 2008.

20 Estas dosis fueron compradas ante el riesgo de epidemia y debían haberse aplicado a la población según un plan de vacunación.

21 Más de 18 mil millones de guaraníes, equivalentes a 4 millones de dólares.

La situación descrita en sus aspectos más resaltantes –imprevisión, desinformación, desorganización, etc.– junto con la ausencia de una política de promoción y educación en salud hacia la ciudadanía, y el alto costo de la imprevisión, definen claramente violaciones serias al derecho a la salud de las ciudadanas y los ciudadanos del país. En este caso, con el agravante del desperdicio de más de un millón de dosis de vacunas no aplicadas en su momento.

Servicios de salud desabastecidos

Uno de los aspectos más críticos en este periodo ha sido el acceso a los servicios de salud del subsistema público conformado por los establecimientos del MSPBS. Variadas y complejas situaciones lo han colocado con insistencia, en los titulares de publicaciones periodísticas escritas, radiales y televisivas. En menor medida, las denuncias apuntaron al IPS. Los denominadores comunes hacían alusión a la falta de infraestructura, equipamientos, insumos, medicamentos, recursos humanos, ambulancias, basura patológica al aire libre, hospitales intervenidos por probable corrupción, etc. Cuando tenían disponibilidad de equipamientos e infraestructura no contaban con profesionales de la salud y viceversa. A través de las fotografías y los videos nos interiorizábamos como ciudadanía del deterioro, la dejadez y la decadencia de varias instalaciones.

En contrapartida, y como si fuese la otra cara de una moneda, varias mujeres y hombres adultos, niños, niñas, adolescentes y jóvenes con los rostros llorosos relataban sus terribles historias de peregrinaje de uno a otro servicio hasta acabar en alguna cama, casi siempre mediante el acompañamiento de la prensa o de la Fiscalía para lograr ser admitidos en algún servicio, en el mejor de los casos. En tanto, para otros ya era demasiado tarde para el acceso a una cama.

Entre los relatos de sus protagonistas, ciudadanas y ciudadanos que aprendían a ejercer y reclamar, tímida o valientemente su derecho a la salud, rescatamos algunos testimonios que nos acercan a esta problemática de derechos humanos y salud:

> " 'Tuvimos que golpear las puertas de la Fiscalía, ya que en los hospitales públicos nadie nos prestó atención, ya que supuestamente no hay lugar, y en los sanatorios privados hay que depositar como mínimo 1 millón (de guaraníes)', expresó un joven padre de 25 años, quien

acompañó a la esposa con parto prematuro que requería un servicio con terapia neonatal."[22]

Con el incremento de los casos de las infecciones respiratorias agudas, las consultas y las urgencias de los servicios quedaban rebasadas en su capacidad y los propios trabajadores y las trabajadoras de la salud daban respuesta más allá de sus posibilidades. En el servicio de urgencias del Hospital Nacional de Itauguá, relataba la propia jefa:

"En una sala de 4 camas estaban internados 11 pacientes. El viernes, cerca del mediodía, había además 3 niños internados en sillas y uno se encontraba parado en el pasillo."[23]

Lo paradójico era que a pocos metros se hallaban 10 camas que podían ser habilitadas si hubieran contado con enfermeras para el efecto. Una semana atrás habían solicitado la contratación urgente de enfermeras, pero no obtuvieron respuesta de las autoridades sanitarias.

A propósito de las largas horas de espera para que niños y niñas reciban atención, una madre reclamaba:

"Vine a las seis de la mañana y tenía el N°11, para la pediatra con la que consulta mi hijo. Ella terminó de atender y no me llamaron. Cuando me fui a averiguar qué pasó me dijeron que me pusieron con otro médico que atiende en otro turno. Ellos cambian sin avisar y los pacientes tenemos que esperar más horas para acceder a la consulta."[24]

Ante la imposibilidad de acceder a consultas o internaciones, las familias acudían a los hospitales públicos de la Argentina, sobre todo en ciudades fronterizas, de tal manera que en el hospital Madariaga, de la ciudad de Posadas, provincia de Misiones, de cada treinta consultas diarias, entre diez y quince correspondían a paraguayas y paraguayos. En el caso de internaciones, los servicios de terapia intensiva, hemodiálisis, maternidad y urgencias eran los más requeridos[25].

El acceso denegado a servicios de salud eficientes, de calidad y con cobertura para la población demandante, complementó y configuró el cuadro de indefensión de los ciudadanos y las ciudadanas ante la trasgresión de los derechos humanos referidos a la atención de la salud.

22 Diario Última Hora, 14 de mayo de 2008.

23 Diario Última Hora, 15 de junio de 2008.

24 Diario Última hora, 10 de enero de 2008.

25 Diario La Nación, 27 de octubre de 2007.

Uso masivo de agrotóxicos y consecuencias nocivas para la salud

El uso cada vez más frecuente de agrotóxicos en los cultivos extensivos de soja ha provocado el reclamo persistente de comunidades rurales e indígenas que sufren la acción directa de sus efectos nocivos en los pulmones, en la piel, en hijos e hijas que nacen con malformaciones y en la contaminación de sus fuentes de agua. Una denuncia hecha por una dirigente de la Coordinadora de organizaciones de mujeres trabajadoras rurales e indígenas (Conamuri) manifestaba las amenazas a la vida de campesinos que viven alrededor de maizales, en una comunidad de Alto Paraná. Meses atrás, una promotora de salud, de la misma comunidad, iba andando entre maizales con otras 6 mujeres embarazadas y relató que:

> "[…] de los dos lados se estaba fumigando. Cuando empezaron a tener mareos y vómitos, me acerqué a uno de los tractoristas y le supliqué por favor que paren para poder pasar, ya que el camino estaba cubierto por una llovizna blanca, y se rieron de mí."[26]

No obstante, el tema tomó destaque y provocó revuelo en el gremio de productores, cuando el presidente Lugo fue a las Naciones Unidas a denunciar el terrorismo de los agrotóxicos, causando muertes en los niños y las niñas del país[27]. Por su parte, un experto de una organización de ecodesarrollo destacaba que en los últimos cuatro años existieron numerosas denuncias a la Fiscalía porque los productores los aplicaban a cualquier hora y sin respetar las barreras vivas y responsabilizó a la instancia nacional de control de agrotóxicos de hacer cumplir la ley[28]. Esta denuncia fue tomada recientemente por el ministro titular de la Secretaría del Ambiente, José Casaccia, quien aseguró el envío de expertos a la zona para la investigación que determine medidas pertinentes al caso[29].

Documentar los efectos de agrotóxicos en la salud humana es una de las tareas más difíciles y escasamente realizadas en el país, no obstante su relevancia. Una destacada profesional médica del área de alergia e inmunología, a más de incansable luchadora por la vigencia de los derechos humanos, relató su experiencia de cinco años en un servicio de salud, con detalles y calidad técnica, a través de ocho estudios de casos.

26 Diario Abc Color, 18 de setiembre de 2008.

27 Diario Última Hora, 1 de octubre de 2008.

28 Diario Abc Color, 6 de octubre de 2008.

29 Diario Última hora, 29 de octubre de 2008.

Describe conmovedoras historias de personas de diferentes edades, razas y nivel socioeconómico, expuestas a los efectos de pesticidas en el distrito de Hohenau, departamento de Itapúa. Crisis severas de asma bronquial en niñas y niños, denuncias de fumigaciones a la madrugada para evitar evidencias, problemas de piel desde dermatitis a cánceres, así como la huida de familias enteras desde sus casas hacia la plaza de la ciudad para refugiarse de la "llovizna blanca", forman parte de las diversas vivencias relatadas como testimonio de "enfermedad y exclusión para muchos", parafraseando el título del estudio (Recalde, 2008)[30].

Los efectos nocivos en la salud por la exposición a los agrotóxicos son violaciones al derecho a la salud, por ser consecuencia de ambientes contaminados y degradados resultado de la acción devastadora del hombre en su afán de obtener lucro, sin respeto a otros humanos ni leyes vigentes.

Políticas públicas para la calidad de vida y salud con equidad

Las Políticas públicas para la calidad de vida y salud con equidad (APC, 2008) se constituyen en la propuesta de salud del nuevo gobierno. Su elaboración surge de un grupo de profesionales de la salud pública comprometido, desde años atrás, con la exigibilidad del derecho a la salud junto a las organizaciones sociales.

La filosofía política parte de la declaración de la vida como el valor ético supremo y la salud como un bien inseparable de ella. El derecho a la salud se enuncia como el resultado del acceso a un ambiente y a condiciones de vida compatibles con la dignidad del ser humano, así como a servicios de salud. Sus principios orientadores son la universalidad, la integralidad, la equidad y la participación social.

Para implementarla plantean las Estrategias de promoción de la equidad en calidad de vida, que parten del reconocimiento de condicionantes –particulares, de clase social, de cobertura de protección, etc.– que cruzan los ciclos vitales y que determinan la calidad de vida y de salud de las personas. Se proponen, así, Proyectos de promoción de la equidad en calidad de vida y salud como construcción política que

30 La Red rural de organizaciones privadas de desarrollo del Paraguay, a través del Observatorio rural, realizó una publicación póstuma del estudio de Carmen Recalde, www.redrural.org.py

mantiene y desarrolla la autonomía de las personas[31] según los ciclos vitales y las principales amenazas a la dignidad y calidad de vida.

Los proyectos según ciclo de vida (salud de la infancia, del adolescente y joven, de los adultos y de los ancianos) parten de la tolerancia y visión cero para enfermedades y muertes prevenibles, significando una meta de adecuar los medios a las necesidades de salud de la población y cuyo alcance se hará progresivamente hacia la satisfacción de todas ellas. Por su parte, los proyectos según principales amenazas a la dignidad y calidad de vida plantean la visión de un Paraguay protector de la vida[32].

Se propone un Sistema nacional de salud integrado y articulado a través de redes de atención y organizado alrededor de los proyectos mencionados. Su modelo de atención se dirige a orientar el sistema público desde las necesidades sociales, sin exclusiones. Dichas redes se conforman por redes principales (atención primaria, policlínicas de especialidades, urgencias y de hospitales) y complementarias (asistencia farmacológica, de vigilancia en salud, de rehabilitación y de apoyo diagnóstico), además de sistemas de apoyo en comunicación, transporte y regulación médica.

Las redes de atención se insertan en los territorios sociales donde se comparte unidad geográfica, social, económica y cultural. Como pieza clave de la gestión social de dichos territorios se coloca la participación protagónica de la ciudadanía, de modo a responder a sus necesidades por medio de planes estratégicos y agendas políticas, convirtiendo a la salud (sinónimo de calidad de vida) en eje articulador de los diferentes sectores sociales. La red de Atención Primaria de Salud se compone de unidades que abarcan a 3 200 personas a cargo de un equipo de salud de familia (profesionales médicos, de enfermería y agentes comunitarios de salud) articulado a las redes de urgencias, especialidades y hospitalarias.

Enmarcada en el Sistema nacional de salud, se define, además, una política nacional de recursos humanos en salud para dignificación de los trabajadores y las trabajadoras, así como del propio trabajo en salud.

31 Entendida la autonomía como la libertad de cada individuo de ejercer sus capacidades dentro del marco de las oportunidades que la sociedad y el Estado le brindan.

32 Ambiente libre de exposiciones sociales a las enfermedades, con promoción de la salud mental y la salud sexual y reproductiva, donde el trabajo dignifica a la persona, que integra a personas con discapacidad e igualdad de oportunidades para una vida independiente, que garantiza la seguridad alimentaria y la superación de la violencia y las adicciones.

Acciones de contingencia, mejora e innovaciones sustantivas y el inicio de la reforma estructural contempla el plan para los cinco años de gobierno. Se pretende instalar un total de 1 875 unidades de Atención Primaria de Salud para cubrir a toda la población, con gratuidad en todos los servicios de las redes y articulados a niveles crecientes de complejidad. Como fuentes de financiamiento se plantea la utilización de los recursos disponibles con mejora de su eficiencia y el aumento del gasto en salud al doble del actual, al finalizar el periodo de gobierno.

En el Plan de Contingencia[33] se definen ocho problemas principales a los cuales se dará respuesta inicial dentro de los primeros cien días de gobierno. Estos se refieren al alto costo de bolsillo para la recuperación de la salud; alta morbimortalidad por enfermedades prevenibles; cobertura insuficiente, con baja calidad en la prestación de servicios; elevada exclusión de los grupos vulnerables; gestión excesivamente burocrática y con elevada sospecha de corrupción; y persistencia de la centralización y fragmentación del sistema de salud.

Hasta el momento, los avances de la gestión en salud se ven reflejados en la declaración de gratuidad en los servicios de salud, en cuanto a las consultas, los aranceles hospitalarios (internaciones, procedimientos médico-quirúrgicos) y de estudios auxiliares de diagnóstico de internación (laboratorio, imágenes, endoscopías, otros)[34]. Asimismo, el inicio de la implementación de las 16 primeras redes de atención primaria (14 en el Bañado Sur de Asunción y 2 en el barrio Marquetalia de San Lorenzo) consistentes en la adecuación de infraestructura, selección y capacitación de los integrantes de los equipos de salud en las políticas y en el modelo de atención y de gestión de las unidades de Atención Primaria. Por otra parte, se establecieron acuerdos interinstitucionales para la atención de niños y niñas en situación de calle, indígenas, víctimas de violencia; elaboración y discusión del protocolo de atención a víctimas de violencia, etc.[35] En cuanto a la descentralización, se promovió la conformación o reactivación de los Consejos de Salud en varios departamentos del país, la conformación de un equipo técnico de descentralización, así como la adecuación de requisitos para las transferencias de fondos del presupuesto del MSPBS a los Con-

33 MSPBS. Plan de Contingencia en Salud. Setiembre de 2008 a marzo de 2009. Acceso a este documento a través de la página web: www.mspbs.gov.py

34 MSPBS. Resolución S.G. Nº 140, 30 de setiembre de 2008, www.mspbs.gov.py

35 Estos datos se obtuvieron de la sección noticias, www.mspbs.gov.py

sejos[36], efectivizada con el desembolso de 575 millones de guaraníes (US$ 115.000 aproximadamente) para invertir en los servicios de salud de Alto Paraná, Amambay, Central, Concepción, Guairá, Itapúa, Misiones y Paraguarí[37]. Por otra parte, se facilitará la compra de insumos, medicamentos, alimentos, equipos médicos para terapias intensivas y diálisis, por la vía de la excepción, ante el crítico desabastecimiento de los hospitales y centros de salud[38].

Merece destaque la creación de una Unidad de Derechos Humanos en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social[39], a fin de garantizar a la ciudadanía la atención y el acceso a los servicios de salud. Recibirá denuncias y realizará un seguimiento sobre los casos que tenga el Estado paraguayo ante los órganos judiciales internacionales en materia sanitaria.

La política actual en salud, tanto en su filosofía como principios, estrategias y contenidos programáticos es consistente y coincidente con el abordaje del derecho a la salud, existiendo un equipo humano y profesional calificado para implementarla. La universalidad y gratuidad de la atención, junto a la reorientación del Sistema nacional de salud, en el espacio de los territorios sociales, con participación protagónica de la población en su gestión, resultan ser los aspectos más relevantes e innovadores que despiertan expectativas de lograr la vigencia del derecho a la salud para la totalidad de los ciudadanos y las ciudadanas del país, promoviendo la salud al más alto nivel de disfrute. El plan de contingencia prevé avances progresivos para responder a los principales problemas detectados y se han dado pasos iniciales en esa dirección. No obstante, los desafíos a enfrentar son importantes y se refieren, entre otros, al imperativo de la articulación intersectorial para lograr incidir en la mejoría sustancial de la calidad de vida, a construir un modo de atención integral que responda a las necesidades de las personas con implicancias de cambio de las estructuras vigentes, a contar con capacidad de gestión efectiva de los recursos, a crear una nueva filosofía institucional que genere nuevas prácticas, a recuperar la credibilidad en el garante constitucional del derecho a la salud, a acceder a recursos financieros suficientes, a lograr instalar la participación comunitaria protagónica en el quehacer de la salud, de tal manera que el ejercicio y la exigibilidad del derecho a la salud se hagan realidad en la vida cotidiana de las ciudadanas y los ciudadanos del país.

36 MSPBS. Resolución S.G. Nº 184, 14 de octubre de 2008, www.mspbs.gov.py

37 Diario Última Hora, 22 de octubre de 2008.

38 MSPBS. Resolución S.G. Nº 167, 9 de octubre de 2008, www.mspbs.gov.py

39 MSPBS. Resolución S.G. Nº 179, 13 de octubre de 2008, www.mspbs.gov.py

Conclusiones

Frente a formas concretas de enfermase y morir de la población, por condiciones deterioradas de vida, la propia concepción de salud-enfermedad de un modelo biologista, centrado en la enfermedad y la asistencia médica, no como quehacer multisectorial relacionado al desarrollo y por tanto a condiciones de vida digna, han determinado políticas de salud con énfasis en acciones curativas, centralizadas. La gestión se ha caracterizado por una baja ejecución presupuestaria, servicios de salud desabastecidos, no resolutivos, espacios de clientelismo-prebendarismo y trabajadores de la salud sin condiciones laborales adecuadas y con salarios insuficientes. Estas características delinearon las vulneraciones al derecho a la salud del gobierno anterior.

La Políticas públicas para la calidad de vida y salud con equidad, con su concepción de salud-enfermedad relacionada a la calidad de vida, sus principios, estrategias y programas centrados en la universalidad, integralidad, equidad y participación social protagónica de la ciudadanía, se constituyen en una propuesta innovadora que se propone romper con un modelo excluyente, abriendo oportunidades para la salud y la vida a toda la población.

Recomendaciones

- Creación del Observatorio del Derecho a la Salud como instancia articuladora de alianzas, proyectos y acciones favorables a la vida y la salud de la ciudadanía; así como del seguimiento y monitoreo del cumplimiento del derecho a la salud por parte del garante constitucional.
- Diseño de interpretaciones de la salud en base a determinantes sociopolíticos, económicos y ambientales y su relación con los derechos humanos y la equidad.
- Construcción de indicadores de salud que permitan el seguimiento y monitoreo de los avances en el cumplimiento del derecho a la salud, desagregados por variables sociodemográficas y económicas, de participación comunitaria y de rendición de cuentas.
- Promoción de la investigación en salud desde la perspectiva del derecho a la salud y como instrumento de transformación de la realidad de enfermedades y muertes a la de la salud y la vida.
- Inclusión del enfoque del derecho a la salud, género, no discriminación y participación comunitaria en la formación de pregrado y posgrado en salud y en los programas, proyectos e indicadores de gestión de los servicios del Sistema nacional de salud.
- Promoción de la participación y movilización comunitaria como contralores de las garantías para el goce del derecho a la salud, incluyendo la rendición de cuentas, en el ámbito de las unidades de atención primaria de la salud y las demás instancias de las redes asistenciales de salud.
- Aumento del gasto en salud acorde a las necesidades y exigencias de la universalidad y gratuidad.
- Ampliación y profundización de la descentralización en salud como herramienta de empoderamiento ciudadano.
- Implementación de la carrera sanitaria.

Bibliografía

Alianza Patriótica para el Cambio (2008): *Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad 2008/2013*. Asunción: APC.

Asher, J. (2004): *The Right to Health. A Resource Manual for NGO's*. London: The Commonwealth Trust.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000): *Observación general N° 14 El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. Ginebra: Comité DESC.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2007): Encuesta permanente de hogares EPH - 2007. Fernando de la Mora: DGEEC.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2008): Encuesta de hogares indígenas EHI - 2008. Fernando de la Mora: DGEEC.

Gutiérrez y col. (2003): *La brecha en salud en México, medida a través de la mortalidad infantil. Salud Pública de México*. vol. 45, Nº 2, México.

Guillén, C. (2005): *Delineando el perfil de la muerte de niños y niñas menores de 5 años. Paraguay* 1993-2002. Asunción.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2007): *Indicadores básicos de salud. Paraguay 2007*. Asunción: MSPBS/OPS/OMS.

Nascimento, M. et al (2001): *Mortalidade infantil e condições de vida: a reprodução das desigualdades sociais em saúde na década de 90*. Cadernos de Saúde Pública, vol.17, Nº 3, Río de Janeiro, mayo/junio de 2001.

Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (2000): *Bioética y Cuidados de la Salud*. Washington: OPS/OMS.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Fondo de Población de las Naciones Unidas (2006): *El gasto social en el 2006 y el presupuesto para el 2007*. Asunción: PNUD, Unicef y UNFPA.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Fondo de Población de las Naciones Unidas (2008): *Invertir en la gente*. Asunción: PNUD, Unicef y UNFPA.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007): *Orientaciones de políticas para la reducción de desigualdades en el Paraguay*. Asunción: PNUD.

Recalde C. (2008): *Soja, fortuna para pocos, enfermedad y exclusión para millones*. Publicada en www. redrural.org.py noviembre de 2008.

Schneider, M. et al (2002): *Métodos de medición de las desigualdades de salud*. Revista Panamericana de Salud, vol. 12, Nº 6. Washington, 2002.

Szwarcwald, C. et al (2000): *Crisis económica y mortalidad infantil en Latinoamérica desde los años ochenta*. Cuadernos de Salud Pública, vol. 16, Nº 3. Río de Janeiro, julio/setiembre de 2000.

Unicef y Cepal (2007): *La reducción de la mortalidad infantil en América Latina y el Caribe: avance dispar que requiere respuestas variadas*. Desafíos Nº 6, diciembre de 2007.

EL HAMBRE SIGUE CRECIENDO EN PARAGUAY

Derechos a la alimentación y al agua

Diego Segovia
Base Investigaciones sociales (Base IS)

La cuestión del hambre en el mundo se agrava día a día. Paraguay posee condiciones ideales para la producción de alimentos, y recursos hídricos en abundancia. Sin embargo, la tierra está concentrada en pocas manos, así como las herramientas de producción, cuyo mecanismo está basado en la exportación. Además, se presenta un tímido e insuficiente control de la legislación ambiental que está poniendo en riesgo los recursos hídricos.

INTRODUCCIÓN

El Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc) es el instrumento más acabado en el que nos basaremos para la redacción de este artículo. La Observación general N° 12 del Comité de derechos económicos sociales y culturales (Comité DESC) establece claramente los aspectos que deben ser atendidos por los Estados para respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación adecuada. Asimismo, la Observación general N°15 establece en detalle lo que implica la vigencia del derecho al agua. El desarrollo de este derecho no podemos verlo de manera aislada, sin interrelacionarlo con otros derechos fundamentales como los derechos a la vida, al medio ambiente sano, a la salud, los derechos económicos, el derecho al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la reforma agraria, y nuevos como el derecho a la libre expresión, a la información, a la participación, entre otros.

La cuestión del hambre en el mundo se agrava día a día. El derecho humano a la alimentación adecuada está cada vez más lejos de ser una garantía para cada persona que vive en nuestro planeta. El problema no es la falta de tecnología ni de alimentos, sino es la gran desigualdad social que se ha generado, tanto interna como internacionalmente. Lo mismo pasa con el derecho al agua. El sistema económico, y el modelo de producción que necesita, ha hecho que se pierda todo respeto por la naturaleza y, como consecuencia, se han sobreexplotado y contaminado los pocos recursos de agua dulce con los que cuenta el mundo.

Aunque esta situación es grave, Paraguay no tendría excusa alguna para estar sintiéndola, ya que poseemos condiciones ideales para la producción de alimentos, y recursos hídricos en abundancia. Sin embargo, la tierra está concentrada en pocas manos, así como las herramientas de producción, cuyo mecanismo está basado en la exportación, y, por otro lado, se presenta un control tímido e insuficiente de la legislación ambiental que está poniendo en riesgo los recursos hídricos.

¿Qué herramientas legales existen en Paraguay para garantizar estos derechos? ¿Cuáles han sido las acciones del Estado para garantizar los derechos humanos a la alimentación adecuada y al agua? Estas son las preguntas trataremos de responder en los próximos párrafos.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

En el último año se ha avanzado poco en materia de legislación nacional en lo concerniente a los derechos a la alimentación y al agua, por lo que seguiremos considerando a la Constitución Nacional (CN) como referencia, pues establece explícitamente que el Estado deberá velar por el acceso de niños y niñas, y personas de la tercera edad, así como de la ciudadanía en general, a una alimentación adecuada (arts. 53, 54, 57, 70 y 72). De manera específica, y en concordancia con la CN, el Pidesc reconoce y protege el derecho a la alimentación (art. 11) y asegura la igualdad entre hombres y mujeres en el disfrute de este derecho (art. 3), condición que es ampliamente desarrollada en la Observación general 16 del Comité DESC.

Es importante destacar que el derecho a la alimentación ha sido objeto de una de las recomendaciones al Estado paraguayo emitidas por el Comité DESC tras analizar su informe periódico:

> 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 (Comité DESC, 2007, párr. 31).

También son relevantes, en este sentido, la Ley 1863/02, "Del Estatuto Agrario", y la Ley 836/80, "Del Código Sanitario", a pesar de que esta última, por su antigüedad, contiene regulaciones temporalmente desfasadas.

Hasta hoy día no existe en Paraguay una ley que promueva directamente el derecho a la alimentación adecuada o que intente articular las reglamentaciones que existen en materia alimentaria. Un grupo de organizaciones, lideradas por Acción contra el hambre, sin embargo, se encuentra trabajando en un proyecto de ley que se busca presentar al Congreso en los próximos meses, de ser así, será necesaria la articulación social para que sea aprobado.

Con respecto al agua, existen numerosos instrumentos que regulan las actividades en protección del ambiente, y los cauces y reservorios de agua. Al garantizar el derecho a un ambiente saludable, la CN sigue siendo el punto de partida (arts. 7 y 8). La Ley 1614/00 regula la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, y la Ley

3239/07, "De los recursos hídricos del Paraguay", está en la actualidad en su fase de reglamentación, en un proceso en que participan varios actores del Estado y la sociedad civil. Básicamente esta ley establece que los recursos hídricos pertenecen al Estado, a pesar de que abre la posibilidad a concesiones y permisos de uso, e incluso a la exportación de los recursos hídricos.

A pesar de que el marco legal ofrece posibilidades de garantizar los derechos a la alimentación y al agua, es poco lo que en materia de implementación, control y exigibilidad se ha hecho.

Los delitos ambientales han sido una constante, no se han iniciado ni concluido procesos respecto a la redistribución de tierras mal habidas, ni se ha iniciado un programa de reforma agraria integral, tal como lo establece en el Estatuto Agrario. Esta situación ha sido señalada por el Comité DESC al Estado paraguayo, como parte de los factores que dificultan y obstaculizan la aplicación del Pacto y, por lo tanto, el cumplimiento de los derechos en él garantizados (Comité DESC, 2007, párr. 12 inc. b). Por otra parte, la asignación de licencias ambientales ha sido un proceso constantemente plagado de irregularidades y, en algunos casos, sin control[1].

En Paraguay hay políticas asistencialistas de distribución de alimentos en sectores vulnerables. Tanto el Complemento nutricional escolar o "vaso de leche", administrado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), como el Programa nacional de asistencia alimentaria nutricional (Proan), del Instituto nacional de alimentación y nutrición (INAN) del Ministerio de salud pública y bienestar social (MSPBS) pueden fomentar la dependencia alimentaria[*] en las comunidades campesinas, ya que podrían promover entre los productores y las producto-

1 Un ejemplo de esto fue cuando la Secretaría del Ambiente (Seam) dio curso favorable a un estudio de impacto ambiental para el cultivo de marihuana (cannabis sativa) en un terreno de casi 11 ha, en el departamento de San Pedro. El estudio fue presentado como parte del proyecto forestal Río Verde SA, el pasado 28 de julio. La noticia fue publicada por el Diario Abc Color, Asunción 17 de agosto de 2008. Disponible en www.abc.com.py/2008-08-17/articulos/442212/la-seam-autoriza-proyecto-para-cultivo-de-marihuana.

* **Nota del equipo académico**
Las respuestas asistenciales del Estado son necesarias en situaciones particulares en que están en riesgo derechos fundamentales de grupos vulnerables y vulnerabilizados (personas adultas mayores, población indígena, niñas, y sus familias en situación de pobreza) y en casos como los de desnutrición infantil, hambre y desabastecimiento de agua en condiciones ambientales adversas y catástrofes naturales. Las medidas asistenciales también tienen en algunos casos el carácter de medidas de acción positiva, como podría ser el vaso de leche, o de ayuda humanitaria, como en los casos de catástrofes naturales. Sin embargo, las mismas no deben sustituir a la formulación e implementación de políticas públicas que promuevan la igualdad entre las personas, la seguridad alimentaria y el desarrollo integral.

ras la actitud de esperar del Estado, y no la de producir en condiciones favorables (con conocimientos técnicos de mercado, con posibilidades de comercialización, etc.) ni la de tener en consideración la soberanía alimentaria. El Gobierno comenzó a hablar de un programa hambre cero, como el de Brasil, lo cual puede ser positivo, siempre y cuando se abastezca de la producción local de las familias campesinas y no termine desalentando aún más la producción de alimentos.

En cuanto a acciones tendientes a garantizar la alimentación adecuada a las personas adultas mayores, actualmente cuenta con media sanción un proyecto de ley que busca asignar una pensión básica alimentaria a toda persona mayor de sesenta años de edad. Este es un proyecto ambicioso y, si bien costará sacrificios al Estado paraguayo, puede contribuir a mejorar la calidad de vida de estas personas. Aun así, estando orientado a un sector muy específico de la población, no será suficiente para construir la seguridad y mucho menos la soberanía alimentaria, que en el fondo es la única estrategia que permitiría una garantía universal del derecho a la alimentación.

Por otra parte, en lo que respecta al agua, cuenta con media sanción un proyecto de ley que pretende dar autonomía a la gestión de los recursos hídricos en el departamento de Alto Paraná, en el que el proyecto atribuye numerosos poderes a actores privados y estatales, lo que pone en riesgo la garantía del derecho al agua para todos los sectores de la población.

Con respecto a las acciones del nuevo Gobierno, es aún pronto para evaluar un cambio en cuanto al cumplimiento de estos derechos, pero algunas señales han sido dadas en procesos de intervención de plantaciones irregulares, ya sea respecto a ilegalidad en la tenencia de la tierra o al irrespeto de normas ambientales. Como respuesta a los reclamos del sector campesino, por ejemplo, se ha anunciado la creación de un Concejo de Reforma Agraria que estará compuesto por representantes del Poder Ejecutivo y organizaciones sociales[2].

2 Diario Abc Color, Asunción 7 de noviembre de 2007, edición digital: www.abc.com.py/2008-11-07/articulos/467241/crean-consejo-nacional-para-la-reforma-agraria

IMPARABLE AUMENTO DEL HAMBRE EN EL MUNDO

Este año se ha asistido, a escala planetaria, a un recrudecimiento de la situación alimentaria de millones de personas. La Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) calcula que, en el 2007, 75.000.000 de personas más han pasado a engrosar la lista de aquellas que no pueden acceder cotidianamente a una alimentación adecuada. El número total se calculaba en 923.000.000. Esto indica que en la mayoría de los países que firmaron los Objetivos de desarrollo del milenio (ODM) no se cumplirá la meta de reducir el hambre al cincuenta por ciento para el 2015.

Además de estas cifras y proyecciones ya habituales, este año el hambre ha sido motivo de graves conflictos políticos y sociales en más de treinta países del mundo. Desde la revuelta en Haití, hasta la militarización del control de camiones que transportan alimentos en Pakistán, llegamos a Paraguay, donde cada vez se hace más normal la paramilitarización o el resguardo policial de campos cultivados con soja.

El director de la FAO,

> "[Jacques] Diouf [,] opinó que las poblaciones de al menos 37 países corren peligro de morir de hambre y como no están dispuestas a ello, saldrán a las calles en busca de soluciones a la crisis por los comestibles. En varios países como Egipto, Camerún, Costa de Marfil, Madagascar, Filipinas, Indonesia y Haití ya estallaron graves disturbios y protestas por los elevados precios de los alimentos. Estallidos de violencia por iguales causas han sido reportados por la FAO en Senegal, Burkina Faso y Etiopía, mientras que en Pakistán y Tailandia unidades del ejército han sido movilizadas para prevenir asaltos a almacenes de alimentos" (Bolpress, 2008).

En Paraguay, los índices de exportación de alimentos ha aumentado considerablemente, al igual que el hambre. El año pasado Paraguay exportó más de 4,3 millones de toneladas de soja y 370.000.000 de dólares norteamericanos en carne. Al mismo tiempo, 600.000 niños sufrían distintos grados de desnutrición y 270.000 personas se incorporaban a la lista de quienes que no pueden acceder a una alimentación básica (DGEEC, 2007). ¿No es una ironía que, siendo un país privilegiado para la producción de alimentos, 1.170.000 personas no puedan comer lo que necesitan para llevar una vida digna?

Entre las causas podemos citar la injusta distribución de la riqueza y

la ausencia histórica de una política de reforma agraria seria. Paraguay está en la lista de los diez países más desiguales del mundo. El campo es el lugar en el que más se agudizan las desigualdades. Un cuarto del territorio nacional se entregó como prebenda en la época de la dictadura, y los gobiernos posteriores nada han hecho por revertir esta situación. Las familias campesinas, aproximadamente el 40% de la población nacional, apenas tienen un 5% de las tierras del país, según datos de la misma Unión de gremios de la producción (UGP). Es decir, un cálculo bruto nos permite afirmar que solamente esta proporción del territorio está destinada a la producción de alimentos diversificados para el consumo nacional (excluyendo la producción de lácteos y otros alimentos producidos en gran escala). El resto, es destinado a la producción sojera y ganadera que se orienta principalmente a generar ganancias a un reducido sector empresarial, por medio de la exportación.

Las familias campesinas, abandonadas desde siempre, sin infraestructura mínima ni asistencia para la formación de capital humano, hoy día sufren con la aplicación de agrotóxicos en los campos vecinos, donde sin respetar normas ambientales contaminan los suelos y las aguas, acabando con los cultivos propios del campesinado y, en algunos casos, terminan matando a los animales. Se han registrado también casos de muerte de personas, en particular niños y niñas, por intoxicación.

Por otra parte, las familias campesinas no tienen la posibilidad de competir en el mercado con lo poco que producen. Este sistema es el que impulsa un éxodo rural acelerado y genera más pobreza y hambre, confinando a pequeños productores y productoras de alimentos a las periferias urbanas de la miseria, donde tampoco existen oportunidades laborales. Por ello, según las últimas encuestas permanente de hogares (EPH), la pobreza se está convirtiendo en un fenómeno más característico de las zonas urbanas, con la carga de inseguridad y violencia que esto comporta.

Suba de precios de alimentos, principal causa del aumento de la indigencia

La suba en el precio de los alimentos, según el informe del Programa de naciones unidas para el desarrollo (PNUD, 2008), es la principal causa del aumento de la indigencia que revelan las EPH (DGEEC, 2005 y DGEEC, 2007). Recordemos que la indigencia o pobreza ex-

trema es una situación en la cual las personas son incapaces de adquirir mensualmente una canasta básica de alimentos.

Durante el 2008, los precios de los alimentos han seguido la racha alcista de los últimos años. El ifnorme asegura que el aumento de la pobreza extrema en Paraguay se debe no al empeoramiento de los ingresos de familias pobres, sino al aumento drástico de los precios de la canasta básica familiar. En los últimos dos años, la inflación del sector alimentario ha estado muy por encima de los demás sectores de la economía, siendo entre 2005 y 2007 del 39,2%, mientras que otros bienes y servicios han mantenido un índice inflacionario de alrededor del 6% (BCP, 2008). Nos hemos convertido en un país de alimentos caros y para ello basta mirar la cantidad de ciudadanos y ciudadanas que día a día cruzan la frontera para hacer sus compras en Argentina. Pero, ¿por qué Argentina, un país en que tradicionalmente el Estado interviene más en la economía con impuestos, puede ofrecer alimentos a un precio que llega a ser hasta 114% inferior al de Paraguay[3]? La respuesta apunta a las acciones y omisiones del Estado paraguayo que se mantiene sin poder garantizar el acceso de la ciudadanía a la alimentación.

Estudios realizados por Base IS[4] muestran que el 74,8% de la población nacional invierte la mayor parte de sus ingresos en alimentación, mientras que el 90,5% pone los gastos alimentarios entre los tres primeros lugares del presupuesto familiar. Esto se entiende, ya que al menos el 58,1% de la población percibe menos del sueldo mínimo y, efectivamente, las deterioradas condiciones laborales impiden muchas veces que se pueda mantener una buena alimentación. Así, por ejemplo, existe un 20,5% de población empleada que trabaja entre cincuenta y sesenta horas semanales y un 24% que trabaja más de sesenta horas semanales. Esto también implica que la población está siendo limitada en el ejercicio de otros derechos como la educación o el disfrute cultural, ya que la mayor parte del sueldo está destinado a la alimentación.

Llamativamente, la suba de los precios de alimentos no redunda en beneficio de las familias agricultoras que siguen viviendo en la pobreza. Dos motivos explican esto:

- el primero, que los alimentos cuyos precios subieron son más que

3 Visita del autor a localidades fronterizas argentinas. Se puede ampliar información en la publicación del diario Abc Color, Asunción 31 de agosto de 2008, edición digital: www.abc.com.py/2008-08-31/articulos/446481/en-mercado-argentino-la-carne-de-vaca-es-hasta-114-mas-barata, consultado el 31 de octubre de 2008.

4 Investigación emprendida por Base/IS, todavía no publicada.

nada aquellos que están orientados al mercado externo y dependen de los precios internacionales.

- el segundo, que si suben los precios en el mercado interno, las campesinas y los campesinos son la base de una cadena de extorsión que concentra las mayores ganancias en los actores más grandes del sistema. El Estado nada ha hecho hasta hoy por evitar que esto suceda.

Como es sabido, todo esto afecta con mayor intensidad a las mujeres, quienes generalmente corren con la responsabilidad culturalmente asignada de alimentar a sus hijas e hijos, al mismo tiempo que tienen menos acceso a la propiedad de la tierra, por tanto no pueden recibir créditos u otro tipo de beneficios del Estado.

El monopolio del control de los alimentos

Se ha instaurado en Asunción un monopolio del sector supermercadista en violación a la CN, principalmente en relación con la libertad de concurrencia.

> "Toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia, dentro de un régimen de igualdad de oportunidades. Se garantiza la competencia en el mercado. No serán permitidas la creación de monopolios y el alza o la baja artificiales de precios que traben la libre concurrencia. La usura y el comercio no autorizado de artículos nocivos serán sancionados por la Ley Penal" (art. 107).

Si bien hay más de un actor, la fusión de los principales megacompetidores (Superseis y Stock) otorga a esta cadena un poder desmesurado que le permitiría incluso fijar precios artificiales a los productos[5]. Esto representa casi un control monopólico de los alimentos en la ciudad de Asunción y en muchas ocasiones los pequeños comercios denunciaron políticas predatorias contra los competidores. Las panaderías son las más perjudicadas, ya que los supermercados mantienen, como atractivo principal, el precio de sus panificados por debajo del costo real de producción, dado que sus economías de escala se lo permiten y, de esta manera, arruinan a pequeños emprendedores.

5 Diario La Nación, Asunción 27 de junio de 2008.

DESTRUCCIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

Destrucción de los humedales: crímenes ecológicos irreparables

Durante el 2008, así como en años anteriores, la prensa ha publicado una serie de denuncias sobre hechos punibles cometidos en violación a normas ambientales respecto a humedales[6]. Entre las denuncias se mencionan principalmente la extensión de la frontera agropecuaria y, fundamentalmente, la plantación de caña dulce para la producción de etanol. Ñeembucú, uno de los departamentos más característicos de estos ecosistemas, ha sido gravemente afectado[7]. Pero no solo se concentran las denuncias en Asunción, sino que también se han registrado casos semejantes en los departamentos de Alto Paraná, Paraguarí, Guairá, Caaguazú y otros[8].

La destrucción de los humedales tiene efectos nefastos para el ecosistema, las comunidades rurales, el país y el planeta en general. Estos reservorios son los que permiten la purificación y filtración de aguas hasta los mantos subterráneos que abastecen con agua a cientos de comunidades en el país. Recordemos que más de un cincuenta por ciento de la población nacional no tiene acceso a agua corriente y depende enteramente de sus pozos. La inacción del Estado ante estos delitos ecológicos es lo que ha generado una sistemática violación de los derechos al agua y la alimentación adecuada de muchos paraguayos y paraguayas.

El Chaco, problema irresuelto

La sequía que afecta al Chaco paraguayo de manera aguda cada año, y mucho más fuertemente a las poblaciones indígenas que allí viven, es un problema al que aún no se le encuentra solución. La voluntad política de la Asociación Nacional Republicana (ANR) - Partido Colorado, en sesenta y un años de gobierno, para resolver esto fue prácticamente nula. El gobierno de Fernando Lugo comienza de tomar con más

6 Diario Abc Color, Asunción 10 de julio y 10 de octubre de 2007, 13 de marzo, 5 y 6 de junio, 28 de julio, 3 y 12 de setiembre de 2008.

7 Diario Abc Color, Asunción 6 de junio de 2008. Reclaman fin de agresión contra los humedales.

8 Diario Abc Color, Asunción 6 de junio de 2008.

seriedad este problema y se ha conformado una coordinación para la gestión de los proyectos que pretenden dotar de infraestructura para el almacenamiento y la distribución de aguas. Aun así, esto requiere un compromiso constante y una habilidad política que permita realizar planes de la envergadura necesaria.

La realización del rally en el estado de emergencia ambiental del Chaco paraguayo[9], impuesta por un interesado grupo de poder, podría ser signo de debilidad que puede sentar precedentes y dar vía libre a todo tipo de actividades que contaminan y destruyen los recursos naturales, base principal del sustento de las comunidades campesinas e indígenas de la Región Occidental.

Megapuerto de Cargill: amenaza latente

El año pasado se informó sobre las intenciones de la transnacional Cargill de construir un puerto granelero a menos de quinientos metros de las principales tomas de agua de la Empresa de servicios sanitarios del Paraguay (Essap), hecho que vulneraría el derecho al agua de más de un millón cien mil personas (Segovia, 2007, 426 y 427).

Ya en los últimos días del 2007, la Junta Municipal de Asunción otorgó los últimos permisos necesarios para el inicio de las obras. En este sentido, llamó la atención la irresponsable postura que asumieron los y las ediles concejales por la ANR, salvo uno que se abstuvo, del Partido liberal radical auténtico (PLRA) y de la Unión nacional de ciudadanos éticos (Unace), quienes han dado vía libre a un emprendimiento que puede atentar contra la vida y salud de gran parte de las personas que habitan en el área metropolitana de Asunción.

En ese sentido, es importante destacar el reciente derrame de agrotóxicos en el Puerto Fénix, unos metros más arriba del puerto que construye Cargill. Los mismos estaban siendo introducidos de manera ilegal al país. Esto nos lleva a la conclusión de que, en el futuro, la población asuncena se expone a sufrir de contaminaciones a través del consumo de agua.

9 El 10 de setiembre de 2008 el Ejecutivo estableció, mediante el Decreto Nº 229, el estado de emergencia en los departamentos de Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes. Disponible en el sitio web www.presidencia.gov.py/lista_decretos.asp

NUEVO GOBIERNO: SIGNOS DE CAMBIO O FALTA DE SEÑALES CLARAS

Este año ha sido histórico para el Paraguay desde el punto de vista político. Aun así, es poco lo que se puede analizar desde las acciones del Estado a favor o en contra de los derechos humanos al agua y los alimentos. Los primeros cuatro meses estuvieron dedicados al furor de la campaña electoral. Los siguientes cuatro, al destartalamiento del Estado en manos de la ANR, y los últimos cuatro, a las señales del nuevo Gobierno sobre lo que serán sus políticas.

Los ocho meses de la ANR fueron signados por lo habitual: indiferencia hacia el pueblo, salvo los favores en época de campaña electoral, utilización indebida de bienes y recursos del Estado, corrupción, malversaciones, negociados con grupos de poder en detrimento de los derechos del pueblo, etc. Todo esto resultó en violaciones de derechos similares a las que se venían denunciando años anteriores.

Por otra parte, resulta muy difícil aún hacer un análisis del comportamiento del nuevo Gobierno, mas cabe destacar, sin embargo, que se perciben intenciones de avanzar en pos de la seguridad y soberanía alimentarias. Las negociaciones con las organizaciones campesinas son un indicador de ello, así como el inicio de las intervenciones fiscales en defensa del ambiente, o en pos de la regularización de las tierras mal habidas.

Sin embargo, algunos ministros del Poder Ejecutivo han expresado su indiferencia para garantizar el derecho a la alimentación adecuada. Así, tenemos las declaraciones de Martín Heisecke, ministro de Industria y Comercio, que afirmó, luego de la drástica subida de los precios de la carne, que si los paraguayos y las paraguayas querían seguir comiendo carne, deberían simplemente trabajar más[10]. Cuando el 35,1% de la población es pobre y el 19,4% pobre extrema (DGEEC, 2007), ¿no será justamente la falta de trabajo una de las cuestiones a resolver? Si la carne es un alimento culturalmente requerido en la dieta de un pueblo y existen condiciones para producirla, conforme a los estándares internacionales del derecho a la alimentación, resulta una obligación para el Estado paraguayo garantizar el acceso a este alimento a todos sus ciudadanos y ciudadanas (Comité DESC, 1999). El mismo discurso

10 Diario Abc Color, Asunción 1 de septiembre de 2008.

tuvo el viceministro de Ganadería, Armín Hamann, quien aseguró que no se puede exigir a los ganaderos y frigoríficos que sacrifiquen las ganancias que les ofrece el mercado internacional, pero que sí se puede exigir a la ciudadanía que cambie sus hábitos alimentarios, de acuerdo a sus posibilidades de comprar en el mercado[11].

11 Diario Abc Color, Asunción 31 de agosto de 2008.

Conclusiones y Recomendaciones

Así como se discute en el país sobre la soberanía energética, para el Estado paraguayo es estratégico avanzar en pos de la soberanía alimentaria. La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir autónomamente su política agraria y alimentaria. Es el derecho que tienen los campesinos y las campesinas a producir sus propios alimentos y el derecho de las consumidoras y los consumidores a decidir lo que quieren consumir, cómo consumir y de quién abastecerse. Se basa fundamentalmente en la promoción del consumo local, aunque no excluye la posibilidad de exportar los excedentes, en la garantía del acceso a la tierra, al agua y a los recursos naturales necesarios para la producción de alimentos, en el reconocimiento del valor estratégico del campesinado en la economía nacional, entre otras cosas.

Para alcanzar la soberanía alimentaria urge la aplicación de una reforma agraria integral, compromiso postergado durante años. Las ocupaciones son el único medio por el cual los campesinos y las campesinas han podido hacer visible su reclamo por una reforma agraria integral. Aunque ella, en el fondo, debería ser un reclamo de toda la sociedad paraguaya, solo se les ha respondido con amenazas, ejecuciones a dirigentes campesinos y criminalización de sus luchas, con un sinnúmero de personas procesadas por delitos como "asociación criminal", "obstrucción al tránsito terrestre", "invasión de inmueble", etc.

Ante toda la catástrofe ambiental que se produjo en los últimos tiempos, hoy se están dando pasos, a escala mundial, para el retorno a una agricultura sustentable de pequeña y mediana escala, que utilice la mano de obra local y los elementos que la naturaleza provee a cada región, prescindiendo de los transgénicos y todo el paquete tecnológico que los acompaña. Es el caso de Suiza, por ejemplo, que se declara país libre de transgénicos, así como algunas regiones españolas como el País Vasco y las Islas Baleares y, más recientemente, Ecuador en su nueva Constitución.

La agroecología ofrece un modelo que puede ser socialmente justo, culturalmente adecuado y económicamente productivo, pero al mismo tiempo conserva los recursos naturales. Los productores y las productoras del campo deben comprender que un modelo agroecológico puede llegar a ser mucho más rentable que el monocultivo y, además, tiene innumerables ventajas, como que no depende de insumos externos, es sustentable, genera una demanda de trabajo exponencialmente mayor y, por tanto, contribuye a la distribución de las riquezas, a la disminución de la pobreza y a la potenciación del capital humano.

Bibliografía

Banco Central del Paraguay (2008) **Informe Económico Preliminar 2007**. Asunción: BCP.

Bolpress (2008) *El encarecimiento de los alimentos desatará graves conflictos sociales, alerta la FAO*. Disponible en: www.rebelion.org/noticia.php?id=65943, consultado el 3 de noviembre de 2008.

Comité de Derechos económicos, sociales y culturales (1999) *El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). Observación general N° 12*. Ginebra: Comité DESC.

Comité de Derechos económicos, sociales y culturales (2007) *Observaciones finales al segundo y tercer informes de Paraguay sobre la aplicación del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Ginebra, 22 de noviembre de 2007. Catalogado: E/C.12/PRY/CO/3.

Proyecto Invertir en la gente (2008) **Impacto del aumento de precios de alimentos en la pobreza extrema: el caso paraguayo**. Asunción: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – Unicef, Fondo de Población de las Naciones Unidas – Unfpa.

Segovia, Diego. (2007) *El difícil camino hacia una alimentación suficiente y adecuada. Derecho a la alimentación* en: Codehupy (2007). **Derechos humanos Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy. Pp. 418-429.

EL DESAFÍO CLAVE DEL "MINISTERIO DE LA GENTE"

Derecho a la educación

Ramón Corvalán
Servicio paz y justicia - Paraguay (Serpaj-Py)

El nuevo Ministerio de Educación y Cultura (MEC), redefinido por las nuevas autoridades como "el ministerio de la gente", se propone como un primer gran objetivo "lograr que la ciudadanía perciba que los cambios estructurales en el MEC están enfocados hacia el ostensible mejoramiento de la calidad, transparencia y eficiencia del servicio educativo". Pero, noventa días después de asumir el gobierno, no se percibe todavía la adopción del enfoque de derechos en las propuestas formuladas.

INTRODUCCIÓN

"Cantidad sin calidad", este era el título del informe publicado en 2006 por el Programa de promoción de la reforma educativa en América latina y el Caribe (Preal), en que se evaluaban los progresos, las deficiencias y las paradojas de las reformas educativas emprendidas en la región. El título puede aplicarse a la situación que las nuevas autoridades del MEC deberán enfrentar:

Paraguay posee, por un lado, una alta tasa neta de matriculación en los grupos de edades entre 4 y 14 años comparados con países latinoamericanos y, por otro, exhibe alta repetición y bajo nivel de logros en la educación primaria (Schiefelbein, 2007, 162 y 163). Un estudio anterior ya mostraba que la reforma educativa se caracterizaba por una serie de deficiencias (Instituto Desarrollo – JICA, 2004)[1]:

- en cuanto a calidad se constataba un bajo rendimiento en las pruebas nacionales;
- en cuanto a eficiencia persistían los problemas de repitencia, deserción y abandono escolar;
- desde la perspectiva de la equidad no se habían logrado revertir o influenciar significativamente las condiciones de desventaja e inequidad que afectaban a campesinos y campesinas, población urbana pobre, mujeres de todas las edades y miembros de comunidades indígenas;
- además no se había mejorado la calidad de la formación docente; y
- el presupuesto asignado así como su composición constituía una importante barrera para el logro de objetivos trazados.

Estos problemas, a su vez, se encuentran vinculados con la tarea de desmontar los efectos producidos al interior de las instituciones públicas por la intensa y prolongada hegemonía de la Asociación Nacional Republicana (ANR), que se traduce en una trama de corrupción, impunidad y autoritarismo que aún prosigue generando interferencias para producir una gestión más eficiente del sistema educativo (Conec, 2005, 15). La necesidad y pertinencia de un transparente corte administrativo por ello constituye una tarea ineludible para las nuevas autoridades del MEC.

1 "Una de las principales limitantes es la estructura presupuestaria del MEC, considerando que aproximadamente el 92% se destina a gastos corrientes; mientras que el presupuesto destinado a la construcción de aulas en promedio en este periodo (2003-2008) representa sólo el 0,3% del presupuesto del MEC" (MEC, 2008).

Instalar una política pública con enfoque de derechos en el sector educativo deberá considerar la situación caracterizada anteriormente. Al respecto, en el Plan estratégico de educación Paraguay 2020 – actualizado. Bases para un pacto social[2], publicado en junio de 2008 por el MEC, se hace referencia en dos ocasiones a la visión de la educación como derecho. Así, en la presentación se destaca:

> "[…] como principio fundamental que la educación es un derecho inalienable de toda persona y un bien social que el Estado debe asegurar" (MEC, 2008).

En tanto, en el apartado Visión del sistema educativo nacional, se plantea que:

> "[…] al 2020 se anhela para el Paraguay un sistema educativo: democrático con enfoque basado en los derechos humanos, descentralizado, participativo, abierto e intercultural, que desarrolla la educación como bien público a favor de todos los ciudadanos y todas las ciudadanas del Paraguay durante toda su vida" (MEC, 2008).

Sin embargo, ni en el discurso de las nuevas autoridades del MEC ni en los sitios web de la entidad se incorpora esta perspectiva en ninguna de las metas principales formuladas[3]. Tampoco aparece en las cuatro acciones on line[4] ni en los cuatro planes lanzados en el marco de los cien días de acción[5].

Por su parte, en el documento elaborado por la Mesa de Educación del Frente Social y Popular para su presentación como propuestas al MEC y al gobierno, la referida iniciativa de la sociedad civil asume a la educación:

> "[...] fundamentalmente en su carácter de derecho humano y como tal entendemos que el Estado tiene la cuádruple responsabilidad de respetar, garantizar, proteger y promover su cumplimiento"

En el mismo documento se destaca que el propio concepto de 'calidad educativa'

2 Documento producido en el gobierno anterior y actualizado y publicado en el vigente.

3 Las metas son: mejorar ostensiblemente la calidad, transparencia y eficiencia del servicio educativo; replantear el concepto, los alcances, la calidad y la gestión de la educación pública; promover la educación desde una sociedad justa; y crear las condiciones necesarias para consolidar una nueva ciudadanía, promoviendo la responsabilidad, la participación y la autogestión de los grupos y las comunidades.

4 Estas cuatro acciones se refieren a la primera infancia, la violencia escolar y adicciones, la formación para el trabajo en un contexto de humanidad, y la reforma de la educación media.

5 Las acciones son denominadas: Todos por la lectura; Todos por la patria; Todos por la solidaridad; y Todos por los valores.

"[...] debe entenderse desde su carácter de derecho humano"[6].

Debe reconocerse que existen espacios de participación y discusión generados por el nuevo MEC: estos pueden funcionar como puentes entre diversos sectores ciudadanos interesados en incidir en la construcción de un proyecto educativo nacional. En este sentido, desde la Dirección de Educación Permanente se vienen realizando una serie de jornadas con representantes de organizaciones y movimientos para analizar los posibles aportes de la educación popular al proceso de construcción de una política educativa. Asimismo, el MEC cuenta con el Foro de Debate Ciudadano[7], como otro espacio para que la ciudadanía presente sus inquietudes y propuestas.

Por tanto, el desafío clave de las nuevas autoridades del MEC gira en torno a la incorporación del enfoque de derechos en su visión y en su práctica institucional, y en lograr sostener diversas experiencias de participación con diferentes actores en un proceso que apunta a la "consolidación de una nueva ciudadanía", tal como lo enuncia una de sus metas.

MARCO NORMATIVO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La Constitución Nacional dedica el Capítulo VII (De la educación y la cultura) al derecho a la educación. Puntualmente garantiza que:

> "toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad" (art. 73).

Por su parte, el artículo 74 garantiza el derecho de aprender y la libertad de enseñar, "así como el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico". En tanto, el artículo 75 identifica a la sociedad en general como responsable de la educación y luego señala a la familia, al Municipio y al Estado como entidades particulares en términos de responsabilidad. Igualmente destaca que:

6 En un Manifiesto de la misma organización se afirma que "[...] la educación es un derecho y su defensa y garantía deben ser acompañadas por políticas públicas que nos garanticen todos nuestros derechos".

7 Este Foro se enmarca dentro de los 100 días de acción del MEC y se propone como un espacio abierto a la ciudadanía para recibir proyectos e inquietudes vinculados con la educación. Se lleva a cabo un día a la semana en horas de la tarde (de 15:00 a 18:00 hs) y las personas u organizaciones interesadas pueden solicitar el espacio llamando a las oficinas del MEC.

> "el Estado promoverá programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos" (art. 75).

La obligatoriedad y la gratuidad de la educación escolar básica en las escuelas públicas se garantizan en el artículo 76, así como la enseñanza en lengua materna y la instrucción en el conocimiento y en el empleo de los idiomas oficiales (guaraní y castellano) son garantizadas en el artículo 77. El mínimo presupuestario de recursos destinados a la educación en el presupuesto general de la Nación, que no será inferior al veinte por ciento del total asignado a la administración central, excluyendo préstamos y donaciones, es definido en el artículo 85.

Es importante señalar que la educación de los pueblos indígenas es garantizada por el artículo 66 que aclara que:

> "el Estado respetará las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas especialmente en lo relativo a la educación formal".

El derecho a la educación en Paraguay también se encuentra protegido por diversos instrumentos de derechos humanos ratificados por el país. Así, el artículo 13 del Pacto internacional de derechos humanos (Pidesc), Ley 04/92, establece "el derecho de toda persona a la educación", y que esta debe

> "[O]rientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales."

Este artículo del Pidesc también hace referencia a diferentes aspectos de la educación primaria, secundaria y superior, así como a la educación permanente de adultos y al mejoramiento de la formación docente.

Por otra parte, la igualdad entre hombres y mujeres, consagrada por la Constitución Nacional (art. 48), en el ámbito de la educación recibe una protección específica a través del artículo 10 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw), ratificada por Paraguay como Ley 1215/86. Este artículo establece que los Estados parte tomarán todas las medidas pertinentes para eliminar la discriminación y garantizar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres en la educación. En virtud de este Pacto el Estado está obligado a tomar medidas para crear

> "Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza

> preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional" (Cedaw, art. 10, inc. a).

Las garantías planteadas en otros instrumentos normativos como la Ley general de educación (Ley 1264/98) y el Código de la niñez y la adolescencia (Ley 1680/01), conforman el marco de protección del derecho a la educación en Paraguay. Debe destacarse que, en cuanto a contenido del derecho, este marco incluye las garantías requeridas para diseñar políticas públicas en el sector educativo cuya calidad se defina por el enfoque de derechos.

Desde esta perspectiva, el derecho a la educación, y particularmente en el actual escenario en que el nuevo MEC se propone generar una amplia discusión sobre la "nueva escuela pública", resulta singularmente sensible con la manera en que se garantiza el derecho a la participación. Al respecto, Rosa María Torres aclara que:

> "no basta con acceder a la escuela, a la educación, al aprendizaje, al aprendizaje a lo largo de la vida. Derecho a educarse implica derecho a participar, en cada ámbito y nivel, en las decisiones y relaciones que rigen la vida escolar y otros escenarios de la educación" (Torres, 2006).

Precisamente, la participación es la primera de las llamadas "3P" de la Convención sobre los derechos del niño (Ley 57/90), que incluye, además, la provisión y la protección. El VI Informe interamericano de la educación en derechos humanos, del Instituto interamericano de derechos humanos (IIDH) destaca que la participación constituye

> "el aspecto más desafiante de este potente instrumento internacional y la que ha sido 'estudiada escrupulosamente por investigadores y activistas de todo el mundo que valoran la libertad de los niños-ciudadanos de hoy y que comprenden que de ellos serán las responsabilidades del mañana" (IIDH, 2007, 30).

En este sentido, el Código de la niñez y la adolescencia garantiza a niños, niñas y adolescentes el derecho de organización y participación en entidades estudiantiles (art. 21, inc. b) y consagra el principio del interés superior, a fin de que toda medida que se adopte respecto al niño o adolescente, se funde en su interés superior.

> "Este principio estará dirigido a asegurar el desarrollo integral del niño o adolescente, así como el ejercicio y disfrute pleno de sus derechos y garantías" (art. 3, Ley 1680/01).

En similar tono, la Ley general de educación, incluye entre los derechos del alumnado el de:

> "ser respetado en su dignidad, en su libertad de conciencia y en todos sus otros derechos, según estado y edad [e] integrar libremente asociaciones, cooperativas, clubes, centros estudiantiles u otras organizaciones comunitarias, legalmente constituidas" (art. 125, Ley 1264/98).

Debe insistirse en la importancia de la participación porque durante el proceso generado por el movimiento por los derechos de niños, niñas y adolescentes, las personas adultas que se han hecho cargo de acompañar el mismo

> "han dado un amplio espacio a los derechos civiles y a los derechos económicos y sociales de los niños, pero un espacio muy pequeño a los derechos políticos y de participación política" (Baratta, 1998).

Esto derivó en que la democracia se haya convertido en un límite de la ciudadanía de los niños y de las niñas. Desde esta perspectiva en que la infancia se constituye en la cuestión límite de la democracia es que debe interpretarse el Código de la niñez y la adolescencia cuando enuncia que:

> "el niño y el adolescente tienen derecho a una educación que les garantice el desarrollo armónico e integral de su persona y que les prepare para el ejercicio de la ciudadanía" (art. 21, Ley 1680/01).

El carácter emancipador del derecho a la educación encuentra en la ampliación y profundización de este ejercicio, la posibilidad de introducir una verdadera reforma en la manera de diseñar e implementar una política pública en educación con enfoque de derechos. La meta planteada por el nuevo MEC vinculada con la consolidación de una "nueva ciudadanía", igualmente debe fundarse en el reconocimiento del derecho a la participación enunciado en los instrumentos comentados.

Asimismo, la calidad educativa, cuyo núcleo de contenidos se refleja en cuatro categorías que derivan en obligaciones de los gobiernos, supone la puesta en práctica del principio de participación[8] a fin de que la educación pública garantice el pleno ejercicio de la ciudadanía comprendida como un estatuto de acceso a todos los derechos.

> "Contar con una educación de calidad no sólo es un derecho en sí mismo, sino una condición para el pleno ejercicio de todos los demás derechos. El acceso al empleo y a la seguridad social, la participación en

8 Estas categorías son conocidas como las 4A y fueron propuestas por Katarina Tomasevski, entonces Relatora especial del Derecho a la educación, de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Incluye la Asequibilidad (presupuesto suficiente, escuelas y maestros necesarios, infraestructura y dotaciones pertinentes); la Accesibilidad (gratuidad, accesibilidad económica, material y geográfica a las instituciones educativas); la Adaptabilidad (pertinencia del currículo y la oferta educativa de acuerdo a contextos y poblaciones específicas) y la Aceptabilidad (calidad de la educación asociada a las necesidades, intereses y expectativas de las diversas comunidades y poblaciones).

> el mercado laboral, el disfrute de las garantías del derecho a la información y a una plena participación en la vida política, la posibilidad de exigir servicios de salud o de vivienda están, en la práctica, estrechamente vinculados a las destrezas y conocimientos que ofrece la educación" (IIDH, 2007, 27).

LAS DEUDAS

La estrategia educativa basada en los derechos humanos

Lo anterior tiene como trasfondo el hecho de que Paraguay carece hasta ahora de una estrategia educativa basada en los derechos humanos. Ni siquiera el sistema estadístico aplicado al análisis del sistema educativo se encuentra construido con el enfoque de derechos. Apenas pueden analizarse algunos aspectos relacionados con la asequibilidad y la accesibilidad, pero en cuanto a aceptabilidad y adaptabilidad se carece de indicadores para efectuar el monitoreos correspondiente[9]. Por su parte, los informes anuales del IIDH relativos a la educación en derechos humanos vienen constatando la permanente deuda del Paraguay en cuanto a la incorporación efectiva de la misma. Este hecho se relaciona con la intensa experiencia autoritaria que condicionó el proceso social en Paraguay. Un documento del Consejo nacional de educación y cultura (Conec) publicado en 2005 constata la vigencia del fenómeno:

> "Después de quince años del viraje político, es posible constatar que el legado autoritario todavía exhibe una preocupante capacidad de pervivencia y de reproducción" (Conec, 2005, 15).

Por ello no es casual que el Informe final producido por la Comisión de Verdad y Justicia, capítulo de Conclusiones y Recomendaciones sobre derechos humanos en Paraguay (agosto, 2008), incluya entre sus ítems lo siguiente:

- Medidas dirigidas a promover una educación de derechos humanos que cuente lo ocurrido (recomendaciones 57 al 63);

9 "Lo que las evaluaciones no nos dicen (todavía) es cuántos alumnos se sienten a gusto en la guardería, la escuela, el colegio, la universidad, el centro de adultos o el taller de capacitación. Los niveles de satisfacción de necesidades y expectativas de los alumnos y sus familias, un dato clave para dar cuenta de la calidad de la educación, no se han traducido hasta la fecha en un indicador de los sistemas escolares". Cf. Rosa María Torres. Justicia educativa y justicia económica. 12 tesis para el cambio educativo. Fe y Alegría, 2005, pg. 36.

- Medidas en materia de educación para todos los sectores de la sociedad en materia de derechos humanos (recomendaciones 107 al 125);
- Medidas de capacitación de derechos humanos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad (recomendaciones 126 al 131).

Debe aclararse que es preciso distinguir entre educación en derechos humanos y un sistema educativo con enfoque de derechos humanos. El primero se vincula con determinada cobertura temática (contenidos curriculares, sobre todo de orden jurídico-político) y con una metodología propia (métodos, técnicas y recursos pedagógicos para formar en el ejercicio de los derechos y la ciudadanía democrática), puntos que a su vez responden a las recomendaciones de la comunidad internacional emanadas de la conferencia de Viena (1993) y reiteradas en la Declaración del Decenio de la educación en derechos humanos (1994) y del Programa Mundial de la educación en derechos humanos (2005) (IIDH, 2005, 65). Por su parte, un sistema educativo con enfoque de derechos humanos se refiere a una política pública que garantiza, respeta y protege en su diseño e implementación todos los derechos reconocidos. En términos de educación pública, supone que las experiencias educativas planteadas deben básicamente traducir los contenidos del derecho a la educación garantizados en la Constitución Nacional (respetar el contexto de la cultura de la comunidad; promover la libertad, la paz y la justicia social; ser gratuita; respetar los derechos humanos, la identidad cultural, la particularidad de los pueblos indígenas; garantizar el principio del interés superior del niño y la niña; entre otros). Al principio se había señalado la exclusión de sectores de la población de la oferta educativa planteada por la Reforma Educativa; el derecho a la educación de campesinos y campesinas, miembros de comunidades indígenas, mujeres de todas las edades, población urbana pobre de ambos sexos no es garantizado actualmente por el sistema educativo.

Por estas razones es que en el caso paraguayo, tanto la educación en derechos humanos como un sistema educativo con enfoque de derechos humanos, aún resultan asignaturas pendientes.

Todos los derechos en la educación

Por ello, tampoco deben seguir obviándose las Observaciones finales del Comité de Derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas planteadas ante el examen del segundo y tercer informes del Paraguay sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc). Así,

> "Al Comité le preocupa especialmente la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los niños [y las niñas] 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" (Comité Desc, 2007, párr. 12 inc. h).

También menciona las situaciones de desigualdad de salarios entre el hombre y la mujer, la discriminación que padecen las mujeres en el Paraguay, en particular las mujeres en las zonas rurales, la expansión del cultivo de soja, pueblos indígenas que no cuentan con un título legal de sus tierras ancestrales, el alto grado de desnutrición que afecta especialmente a las poblaciones rurales y a los pueblos indígenas.

La igualdad y la no discriminación

Puntualmente el Comité pide al Estado, entre otros puntos:

> "[…] 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" (Comité Desc, 2007, párr. 24).

Por su parte, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer había recomendado:

> "[…] que los Estados Partes incluyan en sus informes periódicos sobre las mujeres discapacitadas y sobre las medidas adoptadas para hacer frente a su situación particular, incluidas las medidas especiales para que gocen de igualdad de oportunidades en materia de educación y de empleo, servicios de salud y seguridad social y asegurar que puedan participar en todos los aspectos de la vida social y cultural" (Comité Cedaw, 1991).

Gratuidad de la educación

Otro desafío se vincula con hacer efectivo el principio de gratuidad de la educación en el nivel de la educación escolar básica, con la inclusión del preescolar y extendiéndolo progresivamente a los programas de complemento nutricional y al suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos (art. 32, Ley general de educación).

Una investigación realizada por el Foro por el derecho a la educación constata que este principio resulta violado en la práctica: las familias de las zonas rurales estarían gastando un promedio de 112 mil guaraníes mensuales (unos US$ 28) por sus hijos e hijas que estudian en

el nivel escolar básico (Heisecke, 2008). Por tanto, el Estado paraguayo sigue con su deuda de suministrar educación gratuita y obligatoria a la población. Se destaca que esta responsabilidad no permite exclusión alguna.

> "Hacer responsable del sostén económico de la educación a las familias y las comunidades locales ensancha la brecha entre los que más tienen, los que tienen poco y los que no tienen nada" (Tomasevski, 2004).

Gestión transparente y rendición de cuentas

En cuanto a la transparencia de la gestión, hasta el cierre de la elaboración de este informe, el nuevo MEC no ha dado indicios de haber realizado un efectivo corte administrativo para informar a la ciudadanía sobre la situación financiera-administrativa encontrada.

Se inició con dos casos que tuvieron un carácter más bien mediático:

- Pedro Gómez de la Fuente, director de Relaciones Internacionales del MEC, presentó en la Fiscalía General del Estado una denuncia solicitando que sean investigados Nicanor Duarte Frutos, Blanca Ovelar de Duarte y María Esther Jímenez por hechos de corrupción[10]. El propio ministro actual, Horacio Galeano Perrone, aclaró posteriormente que dicha denuncia no es institucional del MEC porque debe intervenir la Dirección General de Administración y Finanzas, además de la instrucción de un sumario administrativo para finalmente derivar los resultados a las instancias judiciales que correspondan[11]. "No miro hacia atrás", había aclarado el ministro de Educación.
- Otro caso se relacionó con los 400 mil textos, 7.213 kits escolares, discos de música, enciclopedias y libros de literatura encontrados en un depósito del MEC y que, por supuesto, nunca fueron distribuidos a las escuelas. Entre otras cosas, este hecho viola el principio de asequibilidad del derecho a la educación. Pese a todo, en ambos casos no se avanzó –al menos hasta ahora– en la aclaración de los hechos y en la identificación de responsables. Es recomendable com-

10 Dicen que Blanca integra pandilla de delincuentes. Diario Abc Color. Asunción, 10 de setiembre de 2008, edición digital en http://www.abc.com.py/2008-09-10/articulos/449627, visitado el 10 de octubre de 2008.

11 MEC: Denuncia contra ex ministra no es institucional. Gacetilla de Prensa disponible en http://www.mec.gov.py/index.php?id=news/denuncia_exministra_10_09

prender que la transparencia de la gestión no puede depender de la actitud del ministro de "no mirar hacia atrás", sino en la responsabilidad institucional de aclarar las denuncias, porque de lo contrario puede resultar bastante contradictorio sostener una gestión definida como transparente teniendo como trasfondo la impunidad.

Las deudas del sistema educativo paraguayo son complejas y exigen disposición efectiva de asumir la tarea de montar una educación pública con enfoque de derechos.

Por ahora no sólo existen deudas con las observaciones del Comité de derechos económicos, sociales y culturales, porque el MEC tampoco logra que se cumpla la resolución interna 12774/03 que contempla aspectos como la higiene y el contenido nutricional de los alimentos en las cantinas escolares: en las veintitrés cantinas del departamento Central utilizadas en una investigación, la mayoría de los encargados dijo desconocer cuáles son las recomendaciones del MEC y la totalidad de los encuestados manifestó nunca haber sido visitado por inspectores de las municipalidades, del MEC o del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social[12].

12 Nadie controla calidad e higiene de los alimentos escolares en las cantinas escolares. Diario Abc Color, Asunción 8 de junio de 2008, pág. 41.

Recomendaciones

La ausencia de un enfoque de derechos humanos en las propuestas del Ministerio de la Gente, pese a la introducción del tema en el documento Plan Estratégico de Educación Paraguay 2020 – Actualizado, exige proponer como recomendaciones:

- Tener en consideración efectiva el enfoque de derechos humanos en las propuestas, planteos, planes y convocatorias de discusión con la ciudadanía surgidas del Ministerio de Educación y Cultura.
- Diseñar con un criterio participativo una propuesta de educación en derechos humanos, con base en las propuestas formuladas por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Asegurar la participación efectiva de los diversos actores vinculados con el sistema educativo, en el proceso de diseño de la "nueva escuela pública" y de manera particular, garantizando el derecho del alumno y de la alumna de formarse juicio propio, de expresar su opinión y de ser escuchados.
- Incorporar de manera efectiva las recomendaciones de los organismos internacionales relacionadas con la educación pública tales como el Comité de derechos económicos, sociales y culturales y el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer.
- Garantizar la gratuidad de la educación escolar básica, conforme a los criterios enunciados en la Constitución Nacional y la Ley General de Educación.
- Incluir las recomendaciones planteadas en el Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay de 2007, relacionadas con la calidad de la formación docente, la equidad del sistema educativo, el derecho a aprender a lo largo de la vida, diseño de currículos relevantes y pertinentes (principios de adaptabilidad y aceptabilidad).

Bibliografía

Baratta, Alessandro (1998) *Infancia y democracia* en: García Méndez, Emilio y Beloff Mary – compiladores (1998) I**nfancia, Ley y Democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño** (1990-1998). Bogotá: Unicef y DePalma. Pp. 46ss.

Comité de Derechos económicos, sociales y culturales (2007) *Observaciones finales del segundo y tercer informes del Paraguay*. Ginebra: 22 de noviembre de 2007.

Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (1991) *Recomendación general número 18. Las mujeres discapacitadas*. Ginebra: Cedaw.

Consejo Nacional de Educación y Cultura (2005) **Situación y perspectivas de la educación paraguaya. Análisis prospectivo y acciones prioritarias para el bienio 2006/2007**. Asunción: Conec.

Heisecke, Ernesto (2008) **Gastos de bolsillo en la educación escolar básica de escuelas públicas. Asunción**: Foro por el Derecho a la Educación.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2007) **VI Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos. Desarrollo normativo de la educación en derechos y el gobierno estudiantil. Segunda medición**. San José de Costa Rica: IIDH.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2005) **IV Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos. Desarrollo en la planificación nacional**. San José de Costa Rica: IIDH.

Instituto Desarrollo (2004) *Estudio y análisis del sector educativo en Paraguay. Informe final*. Asunción: JICA.

MEC (2008) *Infome sectorial de rendición de cuentas a la ciudadanía. Periodo 2003 – 2008*. Actualizado al 14 de julio de 2008. Asunción: MEC.

Schiefelbein, Ernesto (2007) *Educación y empleo en Paraguay* en: Dionisio Borda – editor (2007) **Economía y empleo en el Paraguay**. Asunción: Cadep. Pp. 162ss.

Tomasevski, Katarina (2008) **El derecho a la educación en Colombia. Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas**. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

Torres, Rosa María (2006) *Derecho a la educación es más que acceso de niños y niñas a la escuela*. Ponencia en el Simposio Ciutat.edu "Nuevos retos, nuevos compromisos", Barcelona.

DIFICULTADES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Derechos culturales

Patricio Dobrée
Centro de documentación y estudios (CDE)

La capacidad para ejercer el derecho a la cultura requiere instituciones sólidas y competentes, que sean capaces de reconocer y promover las expresiones simbólicas de los distintos sectores y grupos identitarios del país. Hasta el momento, la concreción de esta meta ha encontrado importantes dificultades. El desafío para el futuro, por tanto, consiste en fortalecer las instituciones recientemente creadas con el propósito de apuntalar un espacio público plural e inclusivo donde puedan participar activamente todos los sectores culturales.

ALGUNAS CUESTIONES INTRODUCTORIAS

En el 2006 el Estado paraguayo sancionó la Ley 3051/06, "Nacional de Cultura", y con ello creó condiciones más favorables para la defensa y el ejercicio de los derechos culturales. Este instrumento jurídico, inédito hasta ese momento, estableció normativas claras que especifican los deberes y las responsabilidades del Estado en el ámbito de la cultura, crea un marco institucional apropiado para su cumplimiento e introduce mecanismos participativos para la gestión cultural. La Ley Nacional de Cultura, de este modo, se convirtió en un instrumento orientador de suma relevancia para evaluar el cumplimiento de los compromisos del Estado paraguayo en materia de derechos culturales, tal como se señaló en el Informe de Derechos Humanos en Paraguay 2007 (Dobrée, 2007, 440-451).

Este artículo pretende dar continuidad al análisis iniciado el año anterior, donde se realizó un recuento de los deberes asumidos por el Estado a partir de la puesta en vigencia del nuevo marco legislativo. Con este propósito, se evaluará el proceso de institucionalización de la Secretaría Nacional de Cultura (SNC) y posteriormente se describirán algunos casos donde los derechos culturales han sido soslayados o directamente ignorados según los criterios definidos por la ley.

Es importante aclarar que no se incluirán referencias sobre los derechos de los pueblos indígenas –excepto la presentación de un caso concreto–, los derechos lingüísticos ni el derecho a la libertad de expresión y a la de opinión. Todas estas especificidades ciertamente se encuentran relacionadas de modo muy estrecho con los derechos culturales. Sin embargo, se ha decidido excluirlas debido a que el análisis de su situación se realizará de modo más detallado en otros artículos de este informe[1].

La metodología para la obtención de la información incluida en este artículo ha consistido principalmente en la realización de entrevistas a altos funcionarios y altas funcionarias de la actual administración[2] de la SNC, a integrantes del gabinete anterior[3] y a referentes de la comunidad cultural. Estos datos, a su vez, fueron complementados con noticias ex-

1 Ver los artículos sobre derecho a la libertad de expresión, derecho a la libertad de asociación, derecho a la libertad de reunión y manifestación, discriminación basada en el uso de la lengua y derechos de los pueblos indígenas, en este mismo volumen.

2 La administración del ministro Ticio Escobar en el gobierno de Fernando Lugo.

3 Del gobierno de Nicanor Duarte Frutos.

tractadas de los principales periódicos del país y documentos obtenidos de los portales electrónicos de algunas instituciones del Estado.

Finalmente, se quisiera dejar una breve constancia sobre la relevancia del contexto en el que se escribe este artículo. Como se sabe, el 2008 marca un punto de inflexión en la vida política del país, que afecta también a la cultura en general. La llegada al poder de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), después de más de sesenta años de gobierno sin interrupciones del Partido Colorado, posiblemente haya producido una profunda transformación en el imaginario político de la sociedad paraguaya. Por primera vez en su vida, las personas nacidas después de 1947 –prácticamente el 93% de la población paraguaya– han sido partícipes de un proceso de alternancia en la administración de las principales instituciones del Estado. Este quiebre podría estar demarcando un nuevo horizonte en términos de la cultura política del país, caracterizado por la gestación de una escena pública más amplia, diversa y participativa.

UN MARCO LEGAL FAVORABLE PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS CULTURALES

La actual Constitución Nacional (1992) afirma en numerosos artículos la vigencia de los derechos culturales de la ciudadanía y establece un conjunto de principios que tienen como finalidad garantizar su ejercicio. Este amplio reconocimiento del derecho a la cultura constituye un importante avance en materia de legislación cultural, sobre todo si se toman en cuenta la escasa relevancia que tuvo el tema en las constituciones anteriores (1940 y 1967).

Los principales mandatos constitucionales referidos al derecho a la cultura establecen, entre otros aspectos, el carácter pluricultural de la nación paraguaya (arts. 1 y 140); la oficialidad del idioma guaraní (art. 140); 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. 80); la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios culturales (arts. 47 y 74); el derecho a la diferencia étnica de los pueblos indígenas (arts. 62, 63, 64, 65 y 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); la promoción del desarrollo cultural en relación con el económico y social (art. 176); y la descentralización estatal (art. 1) y la libre gestión de los municipios en materia de cultura (art. 168).

En materia de derecho internacional, el Paraguay también ha ratificado algunos de los principales tratados y ha firmado las más importantes declaraciones que toman en cuenta los derechos culturales. Entre estos, figuran la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 10, 22 y 27); el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (art. 15); el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (arts. 19 y 27); la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre (art. 13); el Protocolo adicional de la Convención americana sobre los derechos humanos en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales – Protocolo de San Salvador (art. 14); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención sobre los derechos del niño; el Convenio 169 de la Organización internacional del trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales; la Declaración y programa de acción de Viena; y en particular los protocolos y convenciones elaborados por la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (Unesco). En este último caso, cabe mencionar que el país ha ratificado a fines del 2007 la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, lo cual constituye un hecho relevante para la vigencia de los derechos culturales[4].

Este marco normativo ha servido de fundamento para la formulación y sanción de la mencionada Ley Nacional de Cultura, la cual ha permitido operativizar en cierta medida el conjunto de mandatos constitucionales y los compromisos internacionales asumidos por el Estado paraguayo. En términos más concretos, la ley establece un conjunto de responsabilidades que, de modo resumido, se refieren a la adopción de un modelo democrático y descentralizado de gestión cultural; la protección y el acrecentamiento del patrimonio cultural tangible e intangible

4 Por otra parte, en diferentes épocas el país ha firmado un significativo número de acuerdos de cooperación bilateral en materia de asuntos culturales. Sin embargo, como ha observado Salerno (2008), la ratificación de estos convenios internacionales no significa que el Paraguay haya elaborado una política cultural exterior sistemática y planificada, perdiendo valiosas oportunidades para realizar intercambios y dar a conocer sus expresiones simbólicas en otros países, entre otras acciones. La actual administración de la SNC ha reconocido este vacío y ha iniciado gestiones para actualizar algunos de estos convenios.

del país; la garantía de la libertad de creación, pensamiento y expresión; la protección de los derechos morales y económicos de autor; el fomento de la producción, la transmisión y la difusión de la cultura; la integración del desarrollo artístico, intelectual, científico y tecnológico en los proyectos estatales de desarrollo económico y social; el cuidado y la preservación del ambiente natural y del construido; y la promoción de la cooperación e intercambio internacional en materia de cultura.

Este instrumento legal a su vez estableció la creación de la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), institución que adquirió autonomía respecto al Ministerio de Educación y Cultura (MEC), obtuvo un rango ministerial y asumió las funciones que se describieron anteriormente, entre otras competencias.

DIFICULTADES PARA FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD

La formulación e implementación de políticas públicas en cualquiera de los sectores del Estado dependen en gran medida de la articulación de cuatro factores básicos: la existencia de un marco institucional sólido, la disponibilidad de recursos presupuestarios, la elaboración de un plan con objetivos claros y la participación de la ciudadanía organizada. Estos componentes tienen gran relevancia para garantizar el ejercicio de los derechos culturales, ya que se requieren intervenciones bien orientadas y sostenidas si se pretende crear un escenario diverso e inclusivo capaz de promover, poner en circulación y conservar la multiplicidad de expresiones simbólicas producidas en el país. En tal sentido, como garante de esta clase de derechos, el Estado debería cumplir un rol articulador, regulador y redistribuidor, con la finalidad de promover la diversidad cultural, favorecer el libre acceso de la comunidad a los bienes culturales y compensar los desequilibrios que por lo general introducen las lógicas del mercado dentro de este campo.

Sin embargo, estos factores fueron poco tomados en cuenta durante el proceso de gestación de la SNC. Más bien se podría decir que hasta el momento la institucionalización de una dependencia estatal encargada específicamente de la cultura se realizó en un contexto marcado por tensiones políticas, la ausencia de un plan concreto y la falta de claridad

conceptual. En efecto, durante la administración del gobierno saliente se enfrentaron dos sectores con proyectos opuestos dentro del MEC. Según los testimonios recogidos, el sector oficial buscaba la permanencia del Viceministerio de Cultura dentro de la estructura administrativa de la cartera de Educación, mientras el otro sector abogaba por la autonomía. Con la aprobación de la Ley Nacional de Cultura, la creación de la SNC se hizo inevitable, pero el sector oficial presentó varias trabas para su concreción. Como resultado, fue creada una institución híbrida, con un organigrama vertical, sin mayores recursos presupuestarios y con una lógica de funcionamiento aún viceministerial.

Estas contrariedades se reflejaron en el presupuesto general de gastos de la Nación. Para el ejercicio 2008, la SNC recibió escasos fondos públicos en comparación con las responsabilidades asignadas por la ley. Dicha limitación presupuestaria, a su vez, se vio agravada por el hecho de que casi la totalidad de los recursos fueron destinados al pago de salarios del personal.

Gráfico.
Desglose por grandes rubros del presupuesto 2008 de la SNC

Fuente: Datos suministrados por la Dirección Administrativa de la SNC

Con más del 80% de su presupuesto dedicado al pago de salarios, la SNC quedó con un margen de posibilidades demasiado estrecho para desarrollar programas y proyectos dentro de un plan de cultura a largo plazo. En pocas palabras, la carencia de un presupuesto apropiado fue una de las principales trabas para la formulación de políticas culturales más integrales y sostenidas.

En este marco, la administración saliente de la SNC también se caracterizó por una gestión bastante desordenada. Es cierto que la elaboración de un Plan Nacional de Cultura para el período 2007-2011 fue una de sus principales realizaciones. No obstante, los contenidos de dicho instrumento no dejaron de ser un mero listado de buenas intenciones, sin definiciones suficientemente claras y concretas de políticas públicas. A estas deficiencias hay que agregar el descontento de ciertos sectores de la comunidad cultural que participaron en el proceso, pero vieron cómo algunas de sus propuestas fueron retiradas arbitrariamente sin discusiones ni consultas.

El resto de las intervenciones de la anterior administración de la SNC se limitó a la ejecución de algunas acciones puntuales, sin criterios orientadores más amplios. Por lo general, estas actividades estuvieron acotadas al patrocinio de algunos festivales y a la creación o fortalecimiento de centros culturales comunitarios. Todo ello, además, se realizó de un modo particularista, sin una participación más amplia de los distintos grupos culturales del país y con indicios que permiten sospechar sobre numerosos casos de corrupción y malversación, según algunos referentes de este sector.

Con el cambio de gobierno, las nuevas autoridades se encontraron frente al desafío de administrar una secretaría con un bajo nivel de institucionalidad y prácticamente sin presupuesto. Esta situación motivó la elaboración de un Plan de acción de los cien días basado en tres ejes principales: transparencia y honestidad administrativa; afianzamiento institucional; y participación ciudadana. Cada uno de estos ejes presenta acciones de gobierno concretas a implementarse durante este período y sobre las que se rendirá cuenta a fines de este año.

Este nuevo proceso se inició con la instalación de algunos espacios de diálogo con varios referentes de la comunidad cultural, como por ejemplo con el Foro permanente de cultura. Esta instancia de la sociedad civil, que convoca a representantes de varios sectores, ya venía impulsando un proceso de discusión y análisis sobre la realidad cultural del país de cara al cambio político con la finalidad de presentar propuestas de políticas públicas. Sus aportes fueron bien recibidos y todo parece indicar que serán tomados en cuenta en la formulación del Plan Nacional de Cultura 2009, al igual que sus sugerencias servirán para conformar el Consejo Nacional de Cultura previsto por la ley. Aun así, si se considera la pluralidad de actores y actoras culturales existentes en

todo el país, para la SNC aún constituye un desafío importante construir instancias de representatividad más amplias capaces de recoger las opiniones y propuestas de una gran diversidad de sectores.

En el marco de los desafíos presentes, durante el 2008 las nuevas autoridades de la SNC han comenzado a reformular la estructura de la organización: de un esquema vertical se pretende pasar a un modelo organizacional más horizontal. Al respecto, actualmente se encuentra vigente el decreto que mantiene el organigrama elaborado por la administración anterior, pero se espera que antes de fin de año esta situación pueda ser revertida mediante la firma de un nuevo decreto.

Otra acción relevante de la nueva administración de la SNC ha sido la gestión de fondos de la cooperación internacional con el objetivo de cubrir algunos de los importantes vacíos presupuestarios. Hasta el momento, se han establecido acuerdos con los gobiernos de España y Brasil, quienes se han comprometido respectivamente a la transferencia de fondos para proyectos culturales y a la capacitación y asistencia técnica en materia de gestión cultural.

Todas estas transformaciones, a su vez, se encuentran acompañadas por investigaciones sobre un importante número de presuntos casos de corrupción y malversación de fondos, los cuales están siendo revisados para ser derivados posteriormente a las instancias judiciales competentes, según representantes de la nueva adminstración.

En resumen, el proceso de creación de la SNC se caracterizó por una gestión tensa y desprolija, la ausencia de un programa claro de trabajo, la escasez de recursos y un bajo nivel de participación ciudadana. Estas circunstancias desfavorables determinaron serios obstáculos para que durante el 2008 el Estado asumiera sus deberes relacionados con la protección de los derechos culturales en términos más concretos. Pero, aun tomando en cuenta estos impedimentos, es relevante destacar la importancia que han tenido la instalación y la paulatina institucionalización de una cartera de Cultura para alcanzar progresivamente mejores condiciones que permitan garantizar este tipo de derechos humanos.

ALGUNOS CASOS DE INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES ASUMIDOS POR EL ESTADO

Partiendo del marco descrito anteriormente, es posible abordar ahora con mayor detalle el análisis de algunos casos donde el Estado debería haber adoptado intervenciones más decididas para garantizar el ejercicio de los derechos culturales de distintos sectores de la población. Este recuento no abarca todo el espectro de situaciones donde los derechos culturales han sido menoscabados durante el 2008.

Más bien se trata de la presentación de algunos casos paradigmáticos que pretende aportar elementos de juicio para identificar las circunstancias en las que el Estado ha dejado de cumplir algunos de los deberes especificados en la Ley Nacional de Cultura.

El derecho a la cultura de los pueblos indígenas

Como ya ha sido indicado, uno de los primeros deberes que establece la Ley Nacional de Cultura se refiere al reconocimiento de la diversidad cultural y el respeto a los derechos culturales de las minorías. Esta obligación supone la identificación y valorización de la pluralidad de experiencias y manifestaciones simbólicas que producen los distintos grupos culturales del país y acciones decididas para crear un espacio público inclusivo, donde puedan inscribirse sus memorias, lenguas, costumbres, rituales, creencias, expresiones artísticas y otros elementos de los universos de sentidos que determinan sus identidades. En Paraguay, al igual que la mayoría de los países de la región, este derecho ha sido históricamente denegado a los pueblos indígenas desde los tiempos de la colonia, y los etnocidios cometidos constituyen una de las deudas más graves que el Estado debería asumir. Sin embargo, pese a las declaraciones de buenas intenciones que suelen repetirse cada cierto tiempo, se continúa avalando todo tipo de atropellos que afectan a las veinte etnias que habitan el territorio nacional.

Aunque la cuestión de los derechos indígenas será abordada con mayor amplitud en otro capítulo de este informe, se ha considerado relevante llamar la atención al menos sobre un caso que ilustra de manera ejemplar uno de los modos en que se ignoran los derechos culturales de los pueblos originarios en Paraguay. Durante el 2008, numerosas or-

ganizaciones indígenas y ONG dedicadas a la defensa de sus derechos presentaron una serie de denuncias contra el rápido avance de la deforestación de fincas bajo la titularidad de las empresas Yaguareté Porá SA, River Plate SA y BBC SA[5]. En estos documentos se señalaba que el talado de los montes tradicionales estaba afectando directamente a los Ayoreo Totobiegosode en aislamiento, los Jonoinerausade, que se desplazan en los bosques del núcleo de la zona sur del Patrimonio indígena en el Alto Paraguay. Las organizaciones mencionadas, por otra parte, informaron que en octubre de 2008 la empresa Yaguareté Porá SA se negó a recibir una inspección de la Secretaría del Ambiente (SEAM), dispuesta a raíz de un informe presentado por la Contraloría General de la República (CGR), en el cual se indicaba que un estudio de impacto ambiental previamente presentado por dicha firma –y aprobado inicialmente por la SEAM– había obviado datos y desconocido la

> "existencia de comunidades indígenas ubicadas desde la década de 1990 en sus sitios históricos, y el registro y declaración del territorio como Patrimonio Natural y Cultural (Tangible e Intangible) Ayoreo Totobiegosode por Resolución 01/01 del Ministerio de Educación y Cultura"[6].

La respuesta inicial de la dependencia del Estado encargada de la protección del medioambiente y las posteriores dificultades para realizar una inspección más detallada revelaron así serias incapacidades para garantizar el ejercicio de los derechos culturales de estas comunidades, como se verá a continuación.

El derecho de los pueblos indígenas a habitar sus territorios ancestrales y a utilizar sus recursos, reconocido en el Capítulo V de la Constitución Nacional, guarda una estrecha relación con sus derechos culturales. Para la mayoría de estas etnias el territorio supone un fundamental valor simbólico. Dicho de otra forma, el territorio es el espacio natural donde puede desplegarse un modo de vida propio y sin el mismo la cultura sería imposible. Melià y Temple (2004), refiriéndose a los guaraníes, señalan que la tierra se identifica con el tekoha, que es el lugar donde resulta posible vivir según las costumbres y establecer las rela-

5 Sección de noticias del portal de la organización Gente, Ambiente y Territorio (GAT), disponible en http://www.gat.org.py/gat/?p=4 y en http://www.gat.org.py/gat/?p=3, consultadas 31 de octubre de 2008.

6 Dirección de Comunicación de la Contraloría General de la República: "Por desconocer existencia de comunidades Ayoreo Totobiegosode Contraloría detecta causales para cancelar licencia ambiental otorgada por la SEAM", 16 de octubre de 2008, disponible en: http://www.contraloria.gov.py/index.php?option=com_content&task=view&id=68, consultado el 31 de octubre de 2008.

ciones económicas, sociales y religiosas esenciales para la vida guaraní. Si bien los Ayoreo Totobiegosode pertenecen a otra familia lingüística (Zamuco), el concepto resulta útil para comprender el valor que tiene el territorio para estos grupos, así como para otras etnias cuyas tierras son permanentemente asediadas por productores agrícolas, ganaderos e incluso campesinos. Aunque los casos son por demás numerosos y se extienden a la mayoría de las etnias del país, es importante recordar también que la Corte interamericana de derechos humanos (Corte IDH) ha emitido una sentencia, a favor de las comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaxa de la parcialidad Enxet, que obliga al Estado paraguayo a la adquisición de tierras para su asentamiento definitivo, compromiso cuyo plazo de cumplimiento ha vencido el 13 de julio de 2008 y hasta el momento no tiene respuestas[7].

Resulta evidente que las situaciones planteadas conllevan una enorme complejidad, tanto por los factores intervinientes como por los intereses en juego. Sin embargo, este tipo de casos no debería dejar de formar parte de la agenda de la SNC. Al respecto, resultaría necesario comenzar a estudiar los mecanismos más apropiados para lograr intervenciones articuladas con otras instituciones del Estado involucradas, tales como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y la propia SEAM, entre otras. Ello significa ciertamente transversalizar la cuestión cultural en todas las estructuras del Estado.

La postergada conservación del patrimonio

Otra de las responsabilidades específicas del Estado consiste en la protección y el acrecentamiento de los bienes materiales e intangibles que conforman el patrimonio cultural del Paraguay. A fines del 2007 e inicios de 2008, una serie de publicaciones periodísticas denunciaron el estado de abandono en el que se encuentran algunas construcciones que forman parte del patrimonio del país. Uno de estos casos corresponde a las Reducciones Jesuíticas, declaradas Patrimonio cultural de la humanidad por la Unesco[8]. Según un preocupante informe presentado

7 Tierra Viva "Indígenas paraguayos inician nuevo capítulo de lucha" disponible en: http://www.tierraviva.org.py/www/index.php?option=com_content&task=view&id=72&Itemid=1, consultado el 10 de noviembre de 2008.

8 Abc Color, Asunción jueves 15 de noviembre de 2007.

por la CGR en noviembre de 2007, el Estado paraguayo hasta esa fecha no había implementado programas de protección y monitoreo de las ruinas ni había establecido normativas para proteger y conservar estos bienes patrimoniales, tal como lo establece la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, ratificada por nuestro país según la Ley 1231/86. Incluso permitió la realización de intervenciones y prospecciones arqueológicas sin que se contara con las autorizaciones correspondientes, entre otras graves omisiones.

Otro caso similar se refiere a la iglesia de La Encarnación, ubicada en Asunción, declarada monumento histórico nacional en 1992. Según una publicación periodística, el edificio se encuentra en un estado de alarmante deterioro y su situación podría agravarse aún más si no se inician trabajos de restauración[9]. Las referencias sobre esta clase de casos podrían aumentar notablemente si se tomara en cuenta el estado en el que se hallan los museos, iglesias, edificios históricos y otros bienes patrimoniales situados en el interior del país y que no reciben ningún tipo de atención.

Finalmente, con relación a estos deberes, también cabe mencionar las dificultades por las que atraviesan el Archivo y la Biblioteca Nacional, dependientes de la SNC. De acuerdo con otro informe de la CGR, de 2007, estas entidades registran importantes deficiencias en el archivo, manejo y conservación de los documentos bajo su custodia. Principalmente estos problemas se deben a la falta de recursos humanos y técnicos, las inadecuadas condiciones ambientales del espacio físico, la ausencia injustificada de documentos y el mal uso de recursos donados por la cooperación internacional.

Estos casos se vuelven más graves considerando que dentro del reducido presupuesto para el año 2008, la SNC contaba con un fondo de 150.000.000 de guaraníes para construcciones que no fue utilizado, según fuentes de la misma Secretaría.

Incumplimiento con artistas y denuncias por corrupción

El Estado paraguayo, por otra parte, también se ha comprometido a velar por los derechos morales y económicos de la creación, lo cual implica, entre otros aspectos, garantizar condiciones de empleo dignas

9 Diario Última hora, Asunción 12 de febrero de 2008.

para los trabajadores y las trabajadoras de la cultura. Durante el 2008, se registraron situaciones de incumplimiento del pago de salarios de los y las integrantes del Ballet Nacional[10] y la Orquesta Sinfónica Nacional (OSN)[11], que motivaron protestas en la vía pública. En ambos casos, la demora en la formalización de estas responsabilidades por parte del Estado fue producto de la falta de coordinación entre el MEC y la SNC en el marco del proceso de separación de estas entidades. A estas irregularidades, que afectan la credibilidad de las instituciones encargadas de garantizar los derechos culturales, cabría agregar también la denuncia que integrantes de la OSN, el Conservatorio Nacional de Música (Conamu) y directores, directoras, profesores y profesoras de música formularon contra el director y el administrador de las mencionadas instituciones por presuntas irregularidades en el manejo de fondos, pago a funcionarios y funcionarias, firma de contratos y reiterados malos tratos y persecuciones contra sus integrantes, entre otras acusaciones. Esta denuncia finalmente motivó la destitución del director de la OSN y el envío de la documentación a la CGR para su estudio.

10 Diario Abc Color, Asunción 28 de mayo de 2008.

11 Diario Abc Color, Asunción 7 de mayo de 2008.

Conclusiones y Recomendaciones

Una evaluación del proceso puesto en marcha por el Estado en el campo de las políticas públicas de cultura, aun con todas las deficiencias mencionadas, permite observar que se han producido algunas acciones positivas en comparación con décadas anteriores. La sanción de la Ley Nacional de Cultura y la creación de una secretaría autónoma con rango ministerial constituyen una plataforma inicial para asumir el compromiso de proteger y garantizar derechos culturales de los distintos sectores de la población. La condición de autonomía es importante porque implica la posibilidad de prestar una atención especializada a un ámbito de la realidad extremadamente complejo y diverso, que requiere intervenciones diferenciadas. Anteriormente, al estar el Viceministerio de Cultura contenido dentro de la estructura administrativa del MEC, los problemas de la cultura no dejaban de ocupar un lugar secundario dentro del conjunto de responsabilidades de la cartera. Por otra parte, en términos más conceptuales, circunscribir la cultura al ámbito de la educación puede resultar bastante reductivo. Mientras la educación entre sus fines se propone la transmisión de conocimientos, destrezas y capacidades con el objeto de alcanzar la igualdad social, la cultura remarca las diferencias y pone énfasis en el potencial creativo y transformador de las particularidades.

Ahora bien, estos logros pueden convertirse en meros formalismos si no son apuntalados por una sólida voluntad política para impulsar políticas y garantizar los derechos culturales. Dicha voluntad obviamente va más allá de enunciados declarativos y se concreta en la sanción y aplicación de leyes y en la transferencia de recursos presupuestarios que superen ampliamente las exiguas asignaciones actuales. Junto a la creación de una escena pública donde participen los distintos sectores culturales de todo el país –y no sólo los de Asunción– y la consolidación de la institucionalidad a través de la profesionalización de sus cuadros burocráticos y la transparencia administrativa, estos son algunos de los principales desafíos que se presentan a la Secretaría Nacional de Cultura para los próximos años.

Tomando en cuenta estos motivos, se recomienda al Estado paraguayo:

- Cumplir con los objetivos generales propuestos en el plan de acción de los cien días, elaborado por la Secretaría Nacional de Cultura (SNC).
- Realizar un estudio con el objeto de determinar con claridad las necesidades presupuestarias de la cartera para cumplir con los objetivos previstos y ampliar la asignación de recursos dentro del presupuesto general de gastos de la Nación, siguiendo las recomendaciones de este informe.

- Iniciar un proceso de formación permanente que permita profesionalizar y aumentar las capacidades del personal de la SNC y los gestores y las gestoras culturales de todo el país, tanto del ámbito público como del privado.
- Fortalecer los espacios de participación de la comunidad cultural –sobre todo de los grupos minoritarios y del interior del país– con el objeto de diseñar un Plan Nacional de Cultura que tome en cuenta sus necesidades y contemple sus propuestas.
- Estudiar, mejorar y promover la aprobación de las leyes relacionadas con temas culturales que actualmente se encuentran en el Parlamento (leyes de lenguas, del libro, del cine y del mecenazgo).
- Iniciar un proceso que tenga como finalidad transversalizar el tema de la cultura en las demás instancias del Estado, a fin de integrar las perspectivas, los intereses y los aportes de los distintos actores culturales a los distintos proyectos de desarrollo económico y social.
- Continuar con las gestiones iniciadas con los gobiernos de otros países y las instituciones de la cooperación internacional con el propósito de establecer acuerdos que tengan como objetivo apoyar proyectos culturales en el país y poner en circulación los productos de creadores y creadoras nacionales en circuitos mundiales.

Fuentes consultadas

Contraloría General de la República (2007) *Informe final de la Resolución CGR Nº 1495/06 "por la cual se dispone la realización de un examen especial al Archivo Nacional y Biblioteca Nacional dependiente del Vice Ministerio de Educación y Cultura (MEC), a efectos de evaluar la gestión de los mismos en el manejo, conservación y preservación de los bienes culturales objeto de su custodia".* Asunción.

Contraloría General de la República (2007) *Informe final de la Resolución CGR Nº 245/07 "por la cual se dispone la realización de un examen especial a la Secretaría Nacional de Cultura (ex Viceministerio de Cultura) y a la Secretaría Nacional de Turismo, con relación a la gestión de protección y situación ambiental de las Ruinas Jesuíticas del Paraguay".* Asunción.

Melià, Bartomeu y Temple, Dominique (2004) **El don, la venganza y otras formas de economía guaraní**. Asunción: Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (Cepag).

Presidencia de la República – Secretaría Nacional de Cultura (2007) *Plan Nacional de Cultura 2007 – 2011. Paraguay. Descolonizando nuestras culturas en el Bicentenario de la Independencia*. Asunción.

Presidencia de la República – Secretaría Nacional de Cultura (2008) *Plan de Acción de los 100 días*. Asunción.

Salerno, Susana (2008). *Claves para construir futuro* Revista Correo Semanal: Diario Última Hora (sábado 8 de marzo de 2008). También disponible en: http://www.paraguaycultural.info/, visitado el 2 de noviembre de 2008.

MUCHAS MÁS HORAS…
JORNADAS LABORALES EXTENSAS

Derecho al trabajo en condiciones dignas

Graciela Azcona y Adriana Marecos

La necesidad de asegurar la viabilidad del cumplimiento de los derechos laborales y de protección social de mujeres y hombres genera la preocupación fundamental de promover buenas prácticas de administración laboral. Que el Ministerio de Justicia y Trabajo mantenga su rol de defensa de los derechos humanos laborales en el contexto nacional es clave para el desarrollo de planes nacionales de trabajo decente, permitiendo el desarrollo de políticas públicas que permitan asegurar un buen nivel de calidad de vida a los trabajadores y las trabajadoras.

INTRODUCCIÓN

El trabajo decente ha sido definido por la OIT como

> "[el] trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social."[1]

Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias y a la protección contra el desempleo, así lo prescribe la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 23, inc. 1). Este derecho con rango constitucional (Constitución Nacional, art. 86) y garantizado en el Código Laboral (Ley 123/93) se refiere al trabajo decente, realizado en condiciones de libertad, igualdad y dignidad, que asegure ingresos dignos al trabajador y la trabajadora y su familia.

Es preocupante la brecha que existe entre las normas constitucionales que reconocen y amparan una larga enumeración de derechos humanos laborales y la insuficiente cobertura para hacerlos reales. El Estado Social de Derecho que proclama la Constitución Nacional (art. 1) requiere una actuación promocional y protectora por parte del Estado. Sin embargo, la realidad concreta demuestra que la satisfacción de estos derechos humanos laborales se encuentra en la actualidad muy alejada de su reiterada proclamación en el texto constitucional.

En la práctica, trabajadoras y trabajadores se ven sometidos a la precarización de sus condiciones laborales y, por ende, a malas condiciones de vida, que suelen ir asociadas. Esto se refleja en extensas jornadas de trabajo, sin protección social, con una remuneración inferior al mínimo legal establecido, sin posibilidad de acceder al cobro de la asignación familiar y al usufructo de las vacaciones, ausencia de servicios de apoyo para trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, y con limitaciones para organizarse en defensa de sus intereses.

Las precarias condiciones de trabajo impactan negativamente en mayor proporción en las mujeres que en los hombres, debido a sus patrones de empleo, que en general son más inestables, soportando una doble y hasta triple jornada, sumándose a ello las tareas domésticas y la crianza de los hijos y las hijas.

A continuación, se analizará en qué medida el Estado garantiza el

1 http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/rct/35rct/doc_ref/doc1/i.htm

derecho al trabajo decente de las trabajadoras y los trabajadores, especialmente en lo relacionado a las condiciones laborales, con especial énfasis en el cumplimiento de la jornada legal de trabajo.

MARCO LEGAL

El derecho al trabajo es un derecho inherente a la persona humana, incorporado a instrumentos internacionales, de ámbito universal, regional y nacional. Es un derecho humano fundamental.

La jornada legal de trabajo se encuentra incluida en el catálogo de derechos humanos laborales que reconoce y garantiza la Constitución Nacional:

> "La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo no excederá de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales, diurnas, salvo las legalmente establecidas por motivos especiales. La ley fijará jornadas más favorables para las tareas insalubres, peligrosas, penosas, nocturnas o las que se desarrollen en turnos continuos rotativos. Los descansos y las vacaciones anuales serán remunerados conforme con la ley." (art. 91, CN).

Este reconocimiento está acorde con los instrumentos normativos internacionales especializados en materia de derechos humanos: la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 24), el Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales (Pidesc, art. 7, inc. d), el Protocolo adicional a la Convención interamericana sobre derechos humanos relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador, art. 7, incs. f, g, h) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés).

En materia de convenios internacionales del trabajo, Paraguay ha ratificado los cuatro convenios sobre horas de trabajo[2]. Guarda relación con el tema el Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, de 1981, también ratificado por Paraguay (Ley 3338/07).

El libro segundo del Código Laboral establece las condiciones ge-

2 Convenio N° 1 sobre las horas de trabajo (industria), de 1919, Ley 946/64; Convenio N° 14 sobre el descanso semanal (industria), de 1921, Ley 945/64; Convenio N° 30 sobre las horas de trabajo (comercio y oficina), de 1930, Ley 942/64; Convenio N° 106 sobre el descanso semanal (comercio y oficina), de 1957, Ley 947/64.

nerales del trabajo determinando la jornada de trabajo efectivo, la duración de este en sus diversas formas (arts. 154 y 193 al 211) y los descansos legales (art. 212 al 217). Estas disposiciones son de orden público y los beneficios que ellas otorgan al trabajador y la trabajadora son irrenunciables. Su aplicación y cumplimiento deben estar sujetos a permanente fiscalización administrativa.

MARCO INSTITUCIONAL

La Constitución Nacional garantiza la fiscalización y el control oficial del cumplimiento de las normas laborales, de seguridad social y de higiene en el trabajo, y la aplicación de sanciones en los casos de su violación (art. 99, CN).

La institución encargada de velar por el cumplimento de la jornada legal de trabajo es el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). Sin embargo, en los últimos dos años no ha implementado un sistema efectivo de fiscalización, ni se conocen planes y/o programas que apunten al mejoramiento de las condiciones de trabajo, con excepción del compromiso asumido con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de implementar la "Agenda de Trabajo Decente", suscrito en abril de 2006. A la fecha, no se conocen los resultados de su aplicación, ni se notan acciones decididas que hayan apuntado al fortalecimiento institucional, a la creación de empleos de calidad o al mejoramiento del cumplimiento de la normativa laboral, que fueron tareas prioritarias señaladas en el documento suscrito.

El MJT en el 2007 recepcionó 1.216 denuncias por incumplimiento de leyes laborales, entre las que cabe resaltar el salario inferior al mínimo y el incumplimiento de la jornada legal de trabajo. De las fiscalizaciones se desprende que un gran porcentaje de las empresas inspeccionadas no cuentan con un registro o control de horario donde se acrediten las horas trabajadas y sirvan de base para el pago de los salarios[3].

De la revisión de los antecedentes disponibles sobre la jornada laboral y su ejercicio efectivo, se desprende que:

3 Datos obtenidos a través de entrevistas realizadas por Graciela Azcona a Francisco González, Aníbal Detez y Rufino Cardozo, fiscalizadores de la Comisión interinstitucional de transporte del Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social, del MJT, Asunción 14 de noviembre de 2008.

- No existen suficientes datos duros en materia de información estadística y hallazgos, con excepción de los datos proveídos por la Comisión interinstitucional de transporte y la Dirección General del Trabajo del MJT, así como los informes brindados por las centrales sindicales de trabajadores del transporte;
- Las jornadas más extensas de trabajo se concentran en los sectores de comercio y servicios, y dentro de este último en el área de transporte[4].
- Las largas jornadas de trabajo tienen enormes efectos negativos sobre la salud física y mental de los trabajadores y las trabajadoras, originados en el trabajo sedentario, la mala nutrición y el estrés por presión laboral y familiar. En el caso de las trabajadoras, el problema se agudiza porque la jornada de trabajo excesiva afecta principalmente al binomio madre/hijos e hijas y la polimortalidad asociada al embarazo y al parto. Estas enfermedades físicas se ven acompañadas por patologías en la esfera mental y la falta de ejercicio recreativo.

Desde el 1995, las trabajadoras organizadas y los trabajadores organizados que se nuclean en las diferentes centrales sindicales[5] vienen reclamando mejores condiciones laborales, entre ellas, el cumplimiento de las ocho horas de trabajo y el efectivo control por parte del MJT[6]. Desde ese año, fueron varios los intentos del gobierno para hacer efectivo el cumplimiento de ese derecho. Sirvan como ejemplo la creación en 1995 de la Comisión interinstitucional de transporte público de pasajeros y carga, como parte del acuerdo suscrito por trabajadores y trabajadoras, empleadores y empleadoras y el gobierno para el levantamiento de una huelga general de transporte realizada entonces. También se creó, por parte del MJT, una nueva modalidad de fiscalización del trabajo en el sector transporte, pasando de la inspección rutinaria en el local de la empresa a la inspección del trabajo de los choferes a bordo de los ómnibus y en la vía pública.

Cabe resaltar que, tal vez como esfuerzo, estos intentos merezcan algún valor. Sin embargo, no se presentan resultados concretos, más que resoluciones administrativas de aplicación de multas que son recurridas ante el Poder Judicial, las que al judicializarse llevan a que las

4 Ministerio de Justicia y Trabajo, Informe Anual de la Dirección General del Trabajo. Año 2007.

5 Central general de trabajadores (CGT), Central nacional de trabajadores (CNT), Central unitaria de trabajadores – Auténtica (CUT-A), Central única de trabajadores (CUT), Unión de sindicatos de trabajadores del transporte (USTT).

6 Informe anual de la Comisión Interinstitucional de Transporte. 2007.

trabajadoras y los trabajadores queden desprotegidos, ya que el tiempo de demora de los juicios es de tres años en promedio, mientras siguen trabajando entre doce y catorce horas diarias.

La debilidad institucional que caracteriza a Paraguay, en este gobierno y los anteriores, es el problema de fondo para el desarrollo de políticas públicas y programas sustentables en materia laboral. La primera manifestación de la debilidad institucional surge en la misma estructura organizativa del MJT, que cubre las áreas de justicia y trabajo, quedando la segunda a cargo de un viceministerio que cuenta con un presupuesto limitado y solamente con 51 inspectores[7] para la fiscalización de todas las empresas del país, careciendo de un sistema de inspección eficiente con un manual claro y mejorado de procedimientos; de un sistema eficiente de registro y base de datos, como también una norma punitiva que vaya más allá de la simple multa y, sobre todo, que asegure la proporcionalidad entre la falta cometida y la pena aplicada. Actualmente resulta más beneficioso para las empleadoras y los empleadores, en términos económicos, pagar la multa y seguir infringiendo la ley[8].

CASOS

Trabajadores y trabajadoras del transporte público de pasajeros

El control de la jornada laboral precisa de fuentes directas o registros que permitan establecer su duración. Para ello la tenencia y uso de la cartilla de control de horario[9] es fundamental. Uno de los principales problemas del sector es que no existe este registro, con lo cual la consecuencia inmediata es la carencia de una base cierta para constatar las horas de trabajo realizadas.

El 80% de las empresas de transporte del área metropolitana de Asunción no cumple la jornada legal de trabajo y aquellas que la cumplen, tampoco utilizan la mencionada cartilla, trabajando con sistemas

7 Datos proporcionados por la Jefatura de Recursos Humanos del Viceministerio del Trabajo.

8 En el mes de octubre de 2008, se llevó a cabo una manifestación por parte del gremio de choferes nucleados en la Federación de trabajadores del transporte /Central nacional de trabajadores (Fetrat/CNT) ante el Viceministerio de Trabajo, reclamando celeridad de los procedimientos administrativos y el cumplimiento de la ley. Ello evidencia un retardo excesivo en el procesamiento de las denuncias y el aumento de la burocracia en la tramitación de estas.

9 Ley 884/1981. Art. 14 Obligación de la cartilla individual.

excepcionales no autorizados, generalmente planillas confeccionadas por la misma empresa, fácilmente adulterables o sustituibles en caso de control. La mayoría de las empresas utilizan el sistema de trabajo por redondo, que permite simular el cumplimiento de la norma[10].

Esta violación del derecho laboral y humano es causa de conflicto social desde hace décadas, y ha ocasionado numerosas protestas nacionales e internacionales por organizaciones de trabajadoras y trabajadores. La última huelga general reclamando el cumplimiento de la jornada laboral y el control por parte del gobierno, entre otros derechos, se realizó en marzo de 2006[11]. Esta medida de fuerza nuevamente fue levantada en virtud a un acuerdo por el cual el MJT se comprometió al control irrestricto de la jornada de trabajo. Sin embargo, no fue posible verificar la efectividad de los controles, porque se desconoce la cantidad de empresas que han sido multadas en tal sentido.

En este punto conviene aclarar que la Ley 1416/99 prevé sanciones más gravosas que la multa tanto para la empresa como para los trabajadores y las trabajadoras, como ser la suspensión temporal de las actividades que desarrolla la empresa de transporte público y la cancelación del usufructo de línea, pudiendo ser sancionados también los trabajadores[12]. El primer y único caso de suspensión de actividades por cuatro días por incumplimiento de disposiciones laborales, aplicado por el MJT, se dio a una empresa de transporte de la ciudad de Capiatá, departamento Central, en el 2006. No se hizo un seguimiento al caso por parte del Ministerio, por lo que se desconoce la situación laboral actual de los trabajadores de dicha empresa[13].

Dos casos graves se dieron en el 2007, que desembocaron en denuncias ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, donde se involucra a las empresas de transporte San José S.A. (Línea 24) y San Augusto SRL (Línea 50). En ambos casos, el cumplimiento de la jornada ordinaria de trabajo integró el listado de reclamaciones. Los trabajadores de la Empresa San José S.A. también denunciaron el hecho ante el defensor del Pueblo, quien requirió al MJT el control del cumplimiento de dicha norma, no existiendo respuesta hasta la fecha[14].

10 Datos obtenidos a través de una entrevista realizada por Graciela Azcona a Miguel Zayas, presidente de la Fetrat, 16 de noviembre de 2008.

11 Diario Abc Color, Asunción 1 de marzo de 2006.

12 Ley 1416/99 que modifica el artículo 385 de la Ley 496/94, que modifica, amplía y deroga artículos de la Ley 213/93 y los artículos 5, 6, 10 y 15 de la ley 884/81 que regula las condiciones de trabajo en el transporte automotor terrestre. Arts. 1 y 2.

13 Ministerio de Justicia y Trabajo. Informe de la Comisión de Transporte, 2006.

14 Datos obtenidos a través de entrevistas realizadas por Graciela Azcona a Francisco González, Aníbal Detez y Rufino Cardozo, fiscalizadores de la Comisión interinstitucional de transporte del Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social, del MJT, Asunción 14 de noviembre de 2008.

Trabajadoras y trabajadores domésticos

Otro caso paradigmático es el de las trabajadoras domésticas, ya que en lo que respecta a las horas de trabajo existen disposiciones que evidencian una marcada desigualdad con otro tipo de trabajos, pues la jornada laboral de una trabajadora del hogar puede durar, según la ley, hasta doce horas por día, que constituyen cuatro horas más que el resto de los trabajadores y las trabajadoras. Esta disposición legal es contraria a la Constitución Nacional, que garantiza el derecho fundamental a la no discriminación (art. 46).

Según la Encuesta permanente de hogares (DGEEC, 2007), el 17,1% del total de la población femenina ocupada se desempeña como trabajadora doméstica, por ende, con la obligación de cumplir la jornada de doce horas de trabajo y al mismo tiempo con las responsabilidades familiares. Esto constituye una carga excesiva, atendiendo a las horas trabajadas, la insuficiente provisión de servicios de apoyo para el cuidado de la familia y la incompatibilidad de los horarios de los servicios públicos, hospitales y colegios con la jornada laboral.

En este sentido conviene señalar que el Paraguay ha ratificado, el 22 de octubre de 2007[15], el Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, por el cual ha asumido la obligación de incluir entre los objetivos de su política nacional a las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo y que estas ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales (art. 3, inc. 1, C156).

Analizando las condiciones en que se desarrolla el trabajo doméstico remunerado en nuestro país, se nota la ausencia de políticas específicas por parte del MJT, que debería diseñar y gerenciar planes y programas de mejoramiento de las condiciones laborales de trabajadoras y trabajadores de este sector y como primera medida proponer la urgente modificación de la normativa, a los efectos de equiparar las condiciones de trabajo de quienes trabajan en él con las de otras categorías ocupacionales.

Al respecto, cabe mencionar las Observaciones finales del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer realizadas al

15 El 21 de diciembre de 2007, el Estado paraguayo hizo el depósito en la OIT y es el momento a partir del cual lo considera ratificado. Sin embargo, ya es ley en el país con la promulgación, que se realizó el 22 de octubre de 2007.

Estado paraguayo, a través de las cuales ha demostrado su preocupación por las prácticas discriminatorias contra las trabajadoras domésticas y los trabajadores domésticos, tales como la jornada de trabajo de doce horas y la remuneración inferior al salario mínimo (Comité para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, 2005, párr. 15). Sin embargo, el Estado aún no ha tomado medidas eficaces tendientes a solucionar la problemática y los discursos de dignificación del trabajo doméstico remunerado no son acompañados por acciones específicas al respecto.

También es importante destacar que en las últimas observaciones al Estado paraguayo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomendó:

> "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"[16].

16 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 39° periodo de sesiones, Ginebra, 5 al 23 de noviembre de 2007. E/C.12/PRY/CO/3 del 22 de noviembre de 2007. Naciones Unidas, párr. 26.

Conclusiones

Analizando los informes anteriores sobre derechos humanos en Paraguay (Pilz, 2006; Villalba, 2007), en lo que respecta a los derechos laborales, no se vislumbra una evolución positiva respecto a las condiciones laborales de trabajadores y trabajadoras que siguen cumpliendo jornadas superiores a la legalmente establecida.

Paradójicamente, a 42 años del compromiso asumido por el Paraguay de cumplir con los convenios sobre horas de trabajo, las trabajadoras y los trabajadores siguen protestando y exigiendo su cumplimiento[17].

Además, con relación a los incumplimientos se ha denunciado ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que un porcentaje importante de trabajadores y trabajadoras realizan actividades laborales de entre doce y dieciséis horas diarias (Villalba, 2007, 464).

Es evidente que la falta de medidas administrativas y políticas para garantizar el derecho al trabajo decente, en condiciones dignas y justas, sigue impactando negativamente en la clase trabajadora, constituyéndose en una de las determinantes que incide en el aumento de la pobreza y en la migración, especialmente de las trabajadoras, ya que ellas se encuentran en una situación más desfavorable y tienen poco poder de negociación en el mercado de trabajo.

A partir de agosto del presente año, con la instalación del nuevo gobierno, y la caída del partido Colorado, son grandes las esperanzas de trabajadores y trabajadoras de mejorar sus condiciones laborales y, por ende, su calidad de vida, partiendo del respeto de las ocho horas de trabajo diario.

En lo que respecta a ello, la autoridad administrativa del trabajo prometió fijar los lineamientos en cuanto a la fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral, manifestando que las inspecciones se realizarán por ramas laborales, iniciándose en aquellas que arrastran denuncias por el incumplimiento del salario mínimo y las ocho horas de trabajo[18].

17 "… Los conductores sindicalizados señalaron que en la mayoría de las empresas de transporte no cumplen con las 8 horas de trabajo…" Diario Abc Color, Asunción, 27 de septiembre de 2008.

18 El anuncio fue hecho por el viceministro de Trabajo y Seguridad Social, Raúl Mongelós, ante dirigentes de la CNT. Diario Abc Color, Asunción, 30 de agosto de 2008, edición digital.

Recomendaciones

Algunas de las recomendaciones que se indican seguidamente ya fueron sugeridas en informes anteriores.

- Cumplir con la normativa internacional y las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de derechos laborales.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales referentes a la jornada laboral.
- Difundir las leyes nacionales, los tratados y convenios internacionales relacionados con el derecho al trabajo decente.
- Promover la modificación del Código Laboral, a fin de eliminar la discriminación para trabajadoras y trabajadores del sector doméstico.
- Generar políticas públicas que favorezcan el mejoramiento de las condiciones laborales de trabajadores y trabajadoras, con enfoque de género.
- Mejorar la eficiencia de las instituciones que tienen a su cargo velar por el cumplimiento de las normas laborales.
- Mejorar el procedimiento de inspección y el procedimiento sancionador del Ministerio de Justicia y Trabajo.
- Diseñar políticas de empleo teniendo en cuenta las necesidades de trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, desarrollando y promoviendo servicios comunitarios, públicos o privados de asistencia a la infancia y de asistencia familiar.

Bibliografía

Abramo, Laís (2006): *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (2005). *Observaciones finales a los informes combinados tercero y cuarto y el informe quinto de Paraguay*. 15 de febrero de 2005. Catalogado como CEDAW/C/PAR/CC/3-5.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2007). Encuesta permanente de hogares EPH-2007. Fernando de la Mora: DGEEC.

Pilz, Dania (2006): *El Estado sigue sin proteger el trabajo* en: Codehupy (2006) **Derechos humanos en Paraguay 2006**. Asunción: Codehupy. pp. 315-334.

Villalba, Roberto (2007): *Ajustes que faltan para el cumplimiento de los derechos de trabajadores y trabajadoras* en: Codehupy (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007.** Asunción: Codehupy. pp. 462-469.

LA LIBERTAD SINDICAL EN TIEMPOS POLÍTICOS

Libertad sindical, negociación colectiva y derecho a la huelga

Roberto Villalba
Centro de documentación y estudios (CDE)

La alternancia en el gobierno luego de sesenta y un años de administración pública partidizada, ha generado un conjunto de expresiones sindicales por parte del funcionariado público, que durante el 2008 han compartido un escenario de protestas ciudadanas en el que han estado presentes las reivindicaciones históricas de los trabajadores y trabajadoras del país, relativas a salario digno, estabilidad laboral, libertad sindical y la vigencia real del Estado Social de Derecho.

INTRODUCCIÓN

Una parte importante de los hechos registrados en el movimiento sindical, en el periodo que se tiene en cuenta en este informe, estuvo empañada por la campaña proselitista para la elección de un nuevo presidente o una nueva presidenta de la República. Las amenazas de despido, si no se apoyaba a la candidata del partido oficialista, se escucharon continuamente desde el segundo semestre del 2007 y con mayor énfasis entre enero y abril del 2008. Los principales afectados fueron en general los funcionarios y las funcionarias de distintas dependencias del Estado, así como los trabajadores y las trabajadoras de la salud trasladados de sus respectivos puestos (tres trabajadoras del hospital de Zeballos Cue fueron trasladadas por cuestiones políticas)[1] y los trabajadores de la electricidad que denunciaron ser presionados para realizar trabajos "no previstos" como parte de la campaña proselitista oficialista[2]. A esto se sumaron los maestros y las maestras que denunciaron presiones en el sentido de que si querían conseguir rubros tenían que trabajar por el oficialismo. Estas son muestras de las distintas maneras de clientelismo y prebendarismo que sobresalen en momentos electorales.

Desde círculos cercanos al gobierno de Nicanor Duarte Frutos se hacía correr la versión de que si ganaba el candidato de la oposición (Fernando Lugo) todos serían despedidos. Se presentaba como amenaza al funcionariado lo que indicaban las encuestas, que daban como tendencia a Lugo como ganador, lo que significaba la caída de la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado (ANR) luego de 61 años en el poder, incluyendo las más de tres décadas de dictadura stronista (1954-1989).

En este contexto también se pueden leer los datos que fueron apareciendo relacionados a la situación socio económica del país: la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) unos meses antes de las elecciones generales expresaba que el desempleo se encontraba declinando, de 11,1% a 8,5%[3], o sea que las estadísticas demostraban que la administración de Duarte Frutos estaba logrando disminuir la pobreza. Este discurso es muy similar al que el gobierno hacía uso en años anteriores, sin que se lograran avances importantes (Ortiz Sandoval, 2004).

1 Diario Abc Color, Asunción 16 de febrero de 2008.

2 Diario Abc Color, Asunción 27 de febrero de 2008.

3 Diario Abc Color, Asunción 19 de marzo de 2008.

Sin embargo, detrás de estas estadísticas se escondía la migración de miembros de familias paraguayas que viajan a la Argentina, a España y, más recientemente, a Italia en busca de trabajo. Los cálculos aproximados estiman que entre 2002 y 2006 salieron del país alrededor de 180.000 paraguayos y paraguayas (DGEEC, 2007)[4].

Otro hecho que poco se menciona es la cantidad de jóvenes que ingresan al mercado laboral (entre 80.000 y 90.000) como fuerza de trabajo, pero que no tienen ubicación con ingresos fijos, por lo que obligatoriamente o pasan al sector informal o forman parte del contingente de desempleo.

En protesta por la falta de una política que atienda la falta de empleo y denunciando la migración, la Central Nacional de Trabajadores (CNT) se pronuncio en una manifestación por las calles de Asunción[5].

Los reclamos del primero de mayo de las centrales obreras dirigidos al presidente Fernando Lugo (electo el 20 de abril, asumió el 15 de agosto) fueron claros reflejos de la situación por la que atraviesan los trabajadores y las trabajadoras del Paraguay. Los líderes sindicales que se dirigieron en calidad de oradores, solicitaron a Lugo que en su calidad de presidente de la República defienda los derechos de los trabajadores y las trabajadoras a través del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), que genere puestos de trabajo, que el Instituto de Previsión Social (IPS) sirva a la gente y que se evite la migración forzosa en busca de empleo fuera de nuestro país, entre otros reclamos[6].

Breve resumen de la situación en el ámbito sindical

Pasaron 19 años desde que cayó el régimen dictatorial: en el transcurso de aquellos años, poco o nada se podía hablar de libertad de organización, libertad sindical o de participación. Febrero de 1989 significó mucho para paraguayos y paraguayas, fue el fin de una de las dictaduras más prolongadas y duras de América Latina. En el Paraguay, los trabajadores y las trabajadoras iniciaron un periodo de organización acelerada, en un corto periodo (1989-1993), de 22.500 trabajadores sindicalizados se pasó a 110.000. No se conocen trabajos de censo sindical posteriores.

4 Diario Abc Color, Asunción 19 de marzo de 2008.

5 Diario Abc Color, Asunción 9 de marzo de 2008.

6 Diario Abc Color, 2 de mayo de 2008.

Luego de este corto periodo de importante crecimiento cuantitativo, se pasó a una etapa de estancamiento acompañada de momentos de crisis internas que derivaron en la multiplicación de centrales obreras, hecho que dispersó la capacidad de reivindicaciones.

En general se puede afirmar que la tasa de sindicalización se mantiene a niveles que se pueden considerar bajos, teniendo en cuenta la proporción de los trabajadores y las trabajadoras sindicalizados frente al total de trabajadores y trabajadoras sindicalizables.

En el ámbito sindical internacional ocurrieron hechos positivos para la clase trabajadora en general. Este es el caso de la conformación a nivel mundial de la Confederación Sindical Internacional (CSI) que surgió por la disolución de las dos centrales obreras más grandes del mundo, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (Ciosl) y la Confederación Mundial de Trabajadores (CMT) que a su vez conforman, a nivel regional, la Confederación Sindical de las Américas (CSA).

La situación señalada debería tener estrecha vinculación con el Paraguay debido que la mayor parte de las centrales está afiliada a una u otra de las internacionales, sin embargo, el proceso de unidad sindical aún no logró su coagulación y aunque se habla de una coordinación de centrales sindicales, en la práctica no se ha conformado como tal. En este proceso están la Central Nacional de Trabajadores (CNT), la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A), la Central General de Trabajadores (CGT) (Pilz, 2006).

En el periodo considerado en este informe, surgió además un denominado "Comando Sindical" conformado por la Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo (Cesitep), la CGT, al menos una parte de los que conforman esta central, y la CPT.

Esto significa que lo que a nivel internacional esta ocurriendo, la unidad de los trabajadores para la luchas de sus reivindicaciones, aquí en el Paraguay todavía queda camino por andar.

MARCO LEGAL Y NORMATIVAS

Los trabajadores y las trabajadoras cuentan con instrumentos jurídicos que les favorecen en la realización de sus actividades de organización y manifestación tanto en la legislación nacional como en la internacional.

La Constitución Nacional dedica el artículo 32 a la libertad de reunión y manifestación, disponiendo que:

> "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 en tales actos" (art. 32, CN).

A su vez, el artículo 42, relativo a la libertad de asociación, señala que:

> "Toda personas es libre de asociarse o agremiarse con fines lícitos, así como nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación […]" (art. 42, CN).

En cuanto a los más específicos derechos sindicales se encuentran reconocidas la libertad sindical, la celebración de convenios colectivos de trabajo y el derecho a la huelga y al paro (arts. 96 a 98).

> "Todos los trabajadores públicos y privados tienen derecho a organizarse en sindicatos sin necesidad de autorización previa. Quedan exceptuados de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y de las Policiales. Los empleadores gozan de igual libertad de organización. Nadie puede ser obligado a pertenecer a un sindicato. Para el reconocimiento de un sindicato, bastará con la inscripción del mismo en el órgano administrativo competente" (art. 96, CN).

El Código Laboral establece el alcance del concepto de sindicato, los tipos previstos, sus finalidades y el número de miembros necesarios para su conformación (arts. 283 y 288 a 293).

En el marco del derecho internacional, el Paraguay se halla obligado por una serie de tratados en la materia, de los que presentamos aquellos considerados de mayor relevancia.

- Entre los instrumentos adoptados por Organización Internacional del Trabajo (OIT), se destacan el Convenio 29 sobre el trabajo forzoso, el Convenio 87 de libertad sindical y protección del derecho de sindicación y el Convenio 98 sobre derecho de sindicación y negociación colectiva. Asimismo el Convenio 100, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, el Convenio 105 relativo a la abolición del trabajo forzoso, el Convenio 111 relativo

a la discriminación en materia de empleo y ocupación, el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y el Convenio 182 relativo a las peores forma de trabajo infantil.

- El Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc) establece el derecho a fundar sindicatos, a formar federaciones, a funcionar sin obstáculos y el derecho a la huelga (art. 8).
- El Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP) consagra el derecho a la reunión pacífica (art. 21) y el derecho a asociarse libremente (art. 22).
- La Convención americana sobre derechos humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica reconoce la libertad de asociación (art. 16).
- El Protocolo adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales o Protocolo de San Salvador establece los derechos sindicales (art. 8).

Aunque este desglose normativo parecería apuntar a que los derechos en las relaciones laborales de los trabajadores y las trabajadoras esta plenamente salvaguardados, el hecho es que gran parte de ellos no son aplicados y son violentados sistemáticamente. Aún perduran los arreglos entre patronales y autoridades, los papeles en blanco que el trabajador tiene que firmar obligatoriamente para entrar a trabajar en una empresa, o los salarios que se pagan muy por debajo del salario mínimo por ocho o más horas diarias trabajadas.

CONFLICTOS LABORALES Y VIOLACIONES A LOS DERECHOS

La relación obrero-patronal no siempre pasa por periodos de paz laboral prolongados; al contrario, a menudo los conflictos están instalados y tienen como causales las más diversas razones. A esto habría que agregar que en la mayoría de las veces estos conflictos no alcanzan a ser públicos, por los acuerdos a que se llega entre las partes. De allí que los monitoreos que se realizan en base a periódicos, la televisión o la radio no siempre configuran el total de los conflictos que suceden en el ámbito laboral.

Las denuncias a las que se tiene acceso varían desde la persecución a trabajadores y trabajadoras que se quieren organizar, violando la Constitución Nacional (art. 97), el Código laboral y los convenios internacionales (principalmente los convenios 87 y 98), hasta situaciones donde las horas de trabajo diario alcanzan a ser doce. Sobresalen en estos casos la falta de control del MJT[7].

Nuevamente, es en el sector de los trabajadores y las trabajadoras del Estado donde se ubica la mayor parte de los conflictos laborales relevados. Este sector es el principal afectado por cuestiones políticas, elecciones internas de los partidos, elecciones de autoridades municipales, departamentales y nacionales, momentos en que siempre se generan amenazas, traslados y despidos.

La particularidad que se tiene en cuenta en la presentación de este informe surge por el cambio de gobierno, en el contexto de una administración pública que estuvo bajo el poder del Partido Colorado por un periodo de 61 años, lo cual significa que, dada la obligatoriedad de la afiliación para el acceso al empleo, la mayoría de los trabajadores y trabajadoras o funcionarios y funcionarias pertenecen hoy a esa asociación política. Ante el temor de que ocurran despidos masivos o para defender sus derechos como antes poco hacían, han decidido en su mayoría activar los sindicatos de las instituciones públicas.

Estudio de casos

Los conflictos presentados no configuran la totalidad de los mismos, se rescatan aquellos que por sus características tienden a convertirse en una tipificación de lo que ocurre en cada sector.

Violación a la libertad de organización

Organizaciones sindicales y centrales sindicales vienen denunciando a escala nacional e internacional las distintas transgresiones a la libertad de organización. Algunos líderes sindicales han denunciado que el propio MJT o los funcionarios de esta institución son cómplices o "hacen la vista gorda", amparando de esta manera a los violadores del derecho laboral.

7 Diario Abc Color, Asunción 19 de enero de 2008.

Las empresas encuentran distintas maneras para no reconocer una organización sindical, una de ellas es mantener desocupados a los dirigentes y las dirigentas de un sindicato recién conformado: la CNT denunció a la empresa Metalúrgica SRL, de San Lorenzo (Central) por abusos y violación a la libertad de organización. El secretario general del sindicato denunció que 18 trabajadores integrantes de la comisión directiva fueron despedidos luego de la formalización del organismo sindical, y que la empresa no ofrece vacaciones, seguro social, bonificación familiar, aguinaldo ni viáticos a sus trabajadores, ni pago por horas extras de trabajo[8].

Ante esta situación los trabajadores y las trabajadoras decidieron realizar manifestaciones e iniciaron una huelga en reclamo a la reposición de sus compañeras y compañeros despedidos[9].

Convenio colectivo

En lo que se refiere a la negociación colectiva se podría decir que el trabajador y la trabajadora cuentan con un conjunto de leyes, convenios y reglamentos que los amparan en su relación laboral.

El Paraguay ratifico en 1966 Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva que expresa, entre otros puntos, que los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación a su empleo. Además el Código Laboral dispone que:

> "el contrato de trabajo debe ser cumplido de buena fe, y obliga no solo a lo que este formalmente expresado en él, sino a todas las consecuencias derivadas del mismo que emanen de la naturaleza jurídica de la relación o que por Ley corresponda a ella (art. 61, Código laboral).

No obstante, solo en contados casos estas disposiciones se cumplen y según lideres sindicales, cada vez son más escasas las empresas que cuentan con este instrumento contractual.

Los argumentos de patronales para no dar cumplimiento al contrato colectivo de trabajo (CCT) son variados y rebuscados: en el caso de instituciones gubernamentales o de gobiernos locales, recurren al argumento de que no se cuenta con presupuesto suficiente o que la administración anterior firmó el contrato solo para dejar mal parada a la administración actual.

8 Diario Abc Color, Asunción 19 y 26 de marzo de 2008.

9 Diario Abc Color, Asunción 9 de abril de 2008.

Parte de los casos más llamativos en los conflictos surgidos el presente año, se mencionan a continuación a modo de muestreo:

- La negativa por parte de la patronal para firmar el CCT o dar incumplimiento al mismo siguió siendo causal de una parte importante de los conflictos laborales; una particularidad es lo que ocurrió en los primeros meses del 2008 entre la empresa Aceros del Paraguay (Acepar) y sus empleados y empleadas. Según la denuncia los directivos de la firma se negaron a cumplir artículos contemplados en el CCT, que contemplaba compensaciones a quienes se han retirado[10].
- Otro conflicto laboral involucró al sindicato de trabajadores de la Granja Avícola La Blanca y los directivos de esa firma. El sindicato denunció el incumplimiento del artículo 61 del CCT, que otorgaba el uno por ciento más de salario para cada trabajador con más de cinco años de labor y de manera progresiva[11]. La resolución de la magistrada que atendió el caso benefició a la patronal, razón por la cual los trabajadores y las trabajadoras realizaron varias manifestaciones[12].
- Otra situación que se volvió típica fue cambiar al trabajador o la trabajadora de su puesto antes de que cumplan los diez años de antigüedad. Este es el caso de Víctor Carlos Fleitas Bordón, quien denunció a la industria purificadora de agua Oasis SA, por alteración del contrato por decisión unilateral del empleador. Fleitas fue transferido hace 4 años a otro puesto antes de cumplir los 10 años y tener estabilidad laboral especial[13].

En el sector de trabajadoras y trabajadores del Estado es donde se produjo la mayor parte de los conflictos que tuvieron como origen el CCT, sobre todo a partir del mes de mayo, es decir luego de las elecciones presidenciales. Se debe dejar constancia, sin embargo, que estos casos estuvieron teñidos de aspectos políticos y sobre todo, político-partidarios:

- Los sindicatos del Ministerio de Hacienda (MH) realizaron una fuerte campaña para obtener el CCT antes de que finalizara el mandato presidencial de Duarte Frutos. Para esto apelaron a medidas de fuerza como la huelga de hambre que inició una funcionaria de la

10 El anterior CCT había quedado suspendido en acuerdo con el sindicato hasta que la empresa "levante cabeza", pero luego que la situación económica se regularizó, la empresa se niega a cumplir económicamente con los obreros activos y con los que se están jubilando (Diario Abc Color, 11 de febrero de 2008).

11 Diario Abc Color, Asunción 24 de marzo de 2008.

12 Diario Abc Color, Asunción 4 de abril de 2008.

13 Diario Abc Color, Asunción 7 de abril de 2008.

Subsecretaría de Tributación. Aunque los sindicalistas del MH afirmaban que no era una promesa electoral, efectivamente el entonces presidente de la República había prometido la firma del CCT y un aumento del 10%[14]. Finalmente, en el mes de junio, los funcionarios y las funcionarias lograron la firma del documento[15].

- Igualmente, los guardia cárceles sindicalizados de todo el país amenazaron ir a la huelga si el MJT no firmaba un CCT y además, exigían la recontratación de los funcionarios cesados en los últimos meses, pago de horas extras, viáticos, mejoramiento del condiciones de trabajo y otros beneficios laborales. Las presiones que se utilizaron fueron principalmente las manifestaciones frente a la sede ministerial y la huelga de hambre[16]. Los guardia cárceles denunciaron además que la Secretaría de la Función Pública (SFP) pretende eliminar los puntos que protegen a los empleados contratados[17]. Es importante destacar, que de 1200 funcionarios penitenciarios, el 40% gana menos del salario mínimo legal[18].
- Los funcionarios y las funcionarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) también exigieron la firma de un contrato colectivo que les brindara mejores condiciones laborales, solicitando al presidente Duarte Frutos que atendiera sus reclamos. Uno de los dirigentes del sindicato explicó que mediante el CCT "pretenden acceder a mejores condiciones laborales y asegurar la estabilidad en sus puestos de trabajo"[19]. Finalmente el documento aprobado por la SFP fue firmado por el MAG[20].
- En este mismo sentido, el sindicato de funcionarios de la Presidencia de la República también reclamó el cumplimiento del CCT, organizando para ello una manifestación. Los funcionarios y las funcionarias del Palacio de Gobierno revelaron haber solicitado al contralor general Octavio Airaldi, la realización de una auditoría de

14 Diario Abc Color, Asunción 5 de mayo de 2008.

15 Diario Abc Color, Asunción 3 y 20 de junio de 2008.

16 Diario Abc Color, Asunción 17 de junio y 7 de julio de 2008.

17 Diario Abc Color, Asunción 29 de julio de 2008.

18 Diario Abc Color, Asunción 8 de julio de 2008. Datos sobre las condiciones laborales y las reivindicaciones vinculadas a la tarea de los y las guardia cárceles en los centros penitenciarios del país pueden profundizarse en el artículo sobre el trato humano a las personas privadas de libertad, en el capítulo sobre Derecho a la libertad.

19 Diario Abc Color, Asunción 18 de junio de 2008.

20 Diario Abc Color, Asunción 20 de junio de 2008.

gestión en la administración de la sede gubernativa[21].

- El reclamo de CCT tuvo una connotación claramente política entre los trabajadores y las trabajadoras contratadas de la Itaipú Binacional, y muestra de esto es que la mayor parte de quienes iniciaron medidas de fuerza son operadores políticos de la ANR con contratos en la entidad. Como medida de presión ante la inminente descontratación iniciaron una huelga y realizaron manifestaciones[22]. Entre 350 y 400 funcionarios y funcionarias que habían sido descontratados exigieron la reincorporación, el cumplimiento del CCT y la igualdad jurídica[23].
- En la Municipalidad de Villa Hayes, departamento de Presidente Hayes, un grupo de sindicalistas inició una huelga bajo el lema de "basta de injusticia". El reclamo es por el no respeto al contrato colectivo por parte del intendente y por el retraso en el pago de salarios[24].
- Gran parte de los conflictos laborales de los últimos años tienen como protagonistas a trabajadoras y trabajadores de la educación, que no solo reclaman derechos salariales o mejoras de condiciones laborales; también extienden sus reclamos hacia el Ministerio de Educación y de Cultura (MEC) y el MH, respecto a la plena ejecución presupuestaria.

La Federación de Educadores del Paraguay (FEP) y la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP) han presentado demandas para el pago de los profesores y las profesoras sin sueldo[25] y el aumento de los haberes que perciben los jubilados y las jubiladas[26]. Para lograr sus exigencias han realizado huelgas y manifestaciones en Asunción y varias localidades del país[27].

El planteamiento fue atendido: entre los logros obtenidos por el sector figuran la equiparación salarial de unos 12.000 docentes retirados, además de 37.000 jubilados de otros ministerios. También fue aprobada la medida por la cual pueden acceder a la jubilación quienes

21 Diario Última hora, Asunción 28 de mayo de 2008.

22 Diario Abc Color, Asunción 28 de mayo de 2008.

23 Diario Última hora, Asunción 28 de mayo de 2008.

24 Diario Abc Color, Asunción 13 de febrero de 2008.

25 Diario Abc Color, Asunción 11 de marzo de 2008 y Diario Última hora, Asunción 20 de mayo de 2008.

26 Diario Abc Color, Asunción 5 de junio de 2008.

27 Diario Abc Color, Asunción 6 y 10 de junio de 2008.

prestan servicios en escuelas especiales, con niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad y necesidades educativas especiales.

Despidos con diversas excusas

Para despedir a un trabajador o una trabajadora, las patronales apelan a distintos mecanismos como re estructuración de la empresa y sobre todo en los últimos años se despide a los más antiguos para recontratar bajo la figura de prestación servicios.

Como ya se mencionó, el periodo de este informe abarca meses en que la campaña proselitista para las elecciones presidenciales estaba en auge, y esto significó amenazas y despido de trabajadores y trabajadoras principalmente en instituciones del gobierno central y de los gobiernos locales.

- Uno de los conflictos obrero-patronales que ganó notoriedad no solo en el ámbito nacional sino que trascendió al internacional, es el de Eduardo Buongermini, quien fuera despedido de la firma Esso Estándar, cuando ya contaba con estabilidad laboral, es decir, más de 10 años de antigüedad en el puesto de trabajo. Dado que el Código laboral exige para la desvinculación de un trabajador con estabilidad especial, la intervención judicial a efectos de analizar si se reúnen para el efecto los requisitos de ley, la Esso demandó en el 2001 a Buongermini, quien ganó el litigio en todas las instancias del fuero laboral; hasta llegar el caso a la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la cual para favorecer a la empresa nulificó el Código Laboral en materia de la estabilidad laboral, con el voto central del ministro José Altamirano. Al retornar a primera instancia la acción, a consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad, el juez receptor del proceso, Tadeo Zarratea, rectificó la decisión judicial declarando inderogable la estabilidad laboral, ordenando la reintegración del trabajador a su puesto de trabajo. No obstante, la empresa volvió a recurrir la decisión, y el caso, luego de casi ocho años de litigio, volvió a la Cámara de Apelaciones. Es de aguardar que, a través de la chicanería procesal, la multinacional siga dilatando hacer efectivas las decisiones judiciales a favor de Buongermini.

  El tratamiento y la resolución de este conflicto dejan una jurisprudencia nefasta para la clase trabajadora, ya que la Sala Constitucional de la CSJ, falló a favor de la Esso bajo el argumento de "incompa-

tibilidad de caracteres entre la empresa y el trabajador"[28] El caso Buongermini es un ejemplo de cómo fácilmente se trasgreden los derechos de los trabajadores y las trabajadoras en el Paraguay y con justa razón, lideres del movimiento sindical la consideran como el más serio ataque a los derechos laborales en los últimos tiempos. Ya en esta perspectiva de denegación de justicia, el caso fue elevado a la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH) y a la OIT por el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) junto a otras organizaciones sindicales e individualidades del movimiento de derechos humanos.

- En otro caso, el sindicato de trabajadores y trabajadoras de Aceites y derivados SA (Sitradesa) denunció ante el MJT el despido de cerca de un centenar de obreros de la empresa Aceites y derivados SA (Adesa). Según la denuncia, la patronal tiene como práctica despedir a funcionarios y funcionarias y contratar en su reemplazo a jóvenes bajo la figura de "prestación de servicios". El secretario general de Sitradesa, explicó que la firma realiza esta maniobra para dejar de pagar sus aportes al IPS, así como la bonificación familiar y otras conquistas laborales legales con el objetivo de reducir costos. Ante estas prácticas de la patronal, los trabajadores y las trabajadoras apelaron al derecho a la huelga[29].
- Otra situación de incumplimiento laboral se dio con trabajadores y trabajadoras de la industria Cervecería Munich, quienes denunciaron que existe un listado de 25 compañeros y compañeras que están siendo llamados en forma individual para ser notificados de su desvinculación de la empresa, supuestamente por una reestructuración interna. El argumento que la empresa plantea es la baja venta de los productos y la necesaria disminución del plantel. Los trabajadores y las trabajadoras reclamaron la intervención del MJT para la solución al problema que les afecta[30].
- Trabajadores de la laminadora Arroyo Porá SA, de la localidad de Mbutuy, departamento de Caaguazú, denunciaron haber sido despedidos sin ninguna justificación. Los afectados manifestaron que la medida de la patronal era totalmente ilegal y solicitaron al MJT haga cumplir las leyes laborales. El reclamo giraba principalmente en torno a la reincorporación de los despedidos. Denunciaron además a

28 Diario Abc Color, Asunción 10 de enero de 2008.

29 Diario Abc Color, Asunción 7 de mayo de 2008.

30 Diario Abc Color, Asunción 12 de febrero de 2008.

las autoridades de la zona por una supuesta complicidad con los propietarios de la empresa maderera. Según la denuncia el director del Ministerio de Justicia y Trabajo de la ciudad de Coronel Oviedo, Gilberto Amado Soto, hace lo imposible para que los afectados no logren sus objetivos. Uno de los trabajadores con 18 años de antigüedad denunció que ya no quieren recurrir a instituciones que no dan salidas a los conflictos[31].

Un conjunto de situaciones de despidos se produjeron en varias municipalidades del país:

- A inicios del 2008, la Municipalidad de Asunción despidió a un grupo importante de funcionarios y funcionarias, quienes inmediatamente se fueron a la huelga y recurrieron a la huelga de hambre. La medida de fuerza logró la reincorporación de quienes contaban con contratos con diez y más años de antigüedad[32].
- Otro conflicto laboral en la Municipalidad de Asunción surgió entre los obreros y las obreras de la Terminal de ómnibus de Asunción (TOA) y la Intendencia. El sindicato de la TOA denunció que la Municipalidad no cumplió con la promesa del aumento salarial del 10% que prometieron los administradores de la comuna capitalina. Denunciaron además que varios trabajadores y trabajadoras habían sido despedidos[33].
- En otro caso, el Sindicato de trabajadores de la Municipalidad de San Ignacio de las Misiones (Sintramusim) inició una huelga en reclamo por la reposición de cuatro funcionarios despedidos y otros dirigentes gremiales trasladados arbitrariamente. Los sindicalistas exigieron el fin de las persecuciones gremiales rechazando enmarcarlas en conflictos políticos, así como el fin de la persecución sindical y el cumplimiento de normas laborales, aumento salarial para todo el funcionariado acorde a las normas vigentes[34].

La reivindicación del salario mínimo

Históricamente la mayor parte de los conflictos en el Paraguay tiene como causal principal el monto del salario mínimo. En los últimos años las centrales obreras han presentado estudios del costo de vida en

31 Diario Abc Color, Asunción 23 de enero de 2008.

32 Diario Abc Color, Asunción 15 de enero de 2008.

33 Diario Abc Color, Asunción 12 de febrero de 2008.

34 Diario Abc Color, Asunción 18 y 24 de enero de 2008.

donde demuestran que el salario mínimo vigente (G. 1 341 774) tiene un desfase de al menos el 40%. A inicios de año, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Paraguay (CCSP) solicitó al MJT un reajuste salarial del 20%[35]. Este reclamo fue rechazado por los empresarios nucleados en la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (Feprinco)[36].

Por si fuera poca la lucha por lograr un salario digno, otra situación que afecta al salario refiere al atraso en pagar el salario mensual o pagar solo una parte del mismo. Es el caso de la curtiembre Pasex de Piquete Cué, municipalidad de Limpio, departamento Central, donde los trabajadores y las trabajadoras denunciaron que la empresa adeudaba dos meses de los salarios; situación similar se había presentado a finales del 2006, cuando la patronal había pretendido pagar el aguinaldo en cuatro fracciones. Esta denuncia fue la causa en principio del despido de 23 trabajadores y trabajadoras de la empresa, a quienes se les acusó de abandono de puesto de trabajo[37].

Seguridad social

Al igual que todos los años, varias voces insistieron en el mal servicio que presta el IPS. Las denuncias presentadas hablan en forma reiterada que a los obreros se les descuenta el porcentaje que les corresponde, sin embargo, dichos aportes no llegan a la previsional y por lo tanto se les niega la asistencia.

Los trabajadores de la referida curtiembre Pasex, de Piquete Cué, denunciaron que hace años no cuentan con el seguro médico del IPS a pesar de que se realiza el descuento de aporte obrero sobre el salario. Igual denuncia presentaron los trabajadores y las trabajadoras de la industria recicladora de plomo CRM Paraguay SA de Villa Hayes. La denuncia señaló que cada mes son sometidos a descuentos compulsivos de sus haberes para el pago del seguro del IPS, pero los fondos no son transferidos a la previsional[38].

35 Diario Abc Color, Asunción 10 de febrero de 2008.

36 Diario Abc Color, Asunción 26 de febrero de 2008.

37 Diario Abc Color, Asunción 14 de enero de 2008.

38 Diario Abc Color, Asunción 18 de junio de 2008.

Recomendaciones

- Elaborar propuestas desde la Secretaria de la Función Pública para la contratación de nuevos funcionarios públicos y nuevas funcionarias públicas, previniendo cualquier tipo de discriminación de carácter político - partidario y de género. Se deben proponer mecanismos de ascensos según méritos.
- Se debe elaborar el Índice de costo de vida con participación de técnicos que representen intereses de obreros y obreras, de las patronales y del Estado.
- Ejercer un estricto control desde el Ministerio de Justicia y Trabajo del cumplimiento de pago del salario mínimo sin discriminación de ningún tipo. A su vez, debe ejercerse vigilancia y aplicar sanciones sobre las patronales que no depositan el descuento compulsivo a los trabajadores y las trabajadoras para el Instituto de previsión social (IPS).
- Exigir a las patronales la firma de contratos colectivos de trabajo que garanticen las condiciones de vida digna del trabajador y la trabajadora y contar con mecanismos de control efectivo para el cumplimiento de los mismos.
- Establecer un control estricto a través de los órganos pertinentes del fiel cumplimiento de la libertad de organización.

Bibliografía

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2003) **Encuesta permanente de hogares 2002 - EPH 2002. Principales resultados.** Fernando de la Mora: DGEEC.

Ortiz Sandoval, Luis (2004) *El discurso cínico: política económica, populismo y derecho al empleo* en: Codehupy (2004) **Derechos humanos en Paraguay 2008.** Asunción: Codehupy, pp. 287-300.

Pilz, Dania (2006) *El Estado sigue sin proteger el trabajo* en: Codehupy (2006) **Derechos humanos en Paraguay 2006.** Asunción: Codehupy, pp. 317-334.

La base de datos para la elaboración del presente informe se realizó en base a los diarios Abc Color, Última hora y La Nación, en ediciones de octubre de 2007 a setiembre de 2008.

AÑO DE EXPECTATIVAS PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA SOCIAL

Derecho a la vivienda en condiciones dignas

Cristina Vila
Comité de iglesias para ayudas de emergencia (Cipae)

Silvio Ríos
Red de hábitat popular del Paraguay

Existe la necesidad de una política de Estado en materia de vivienda que dé forma a un sistema nacional con capacidad de integrar los planes de financiación y los mecanismos de acceso a la vivienda y al territorio, es decir, una política que posibilite avances en el tema habitacional, al tiempo que vaya regulando el ordenamiento territorial en el país.

INTRODUCCIÓN

El país ha tenido en este año un viraje político trascendente: el cambio de signo político en el gobierno. Luego de más de sesenta años, la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado (ANR) perdió en las elecciones generales, frente a la Alianza Patriótica para el Cambio (APC). Esta nueva experiencia política que se produjo en el país genera nuevas expectativas tanto en materia de vivienda como en otros derechos sociales cuyo cumplimiento ha sido largamente esperado. A escasos tres meses de la asunción de los nuevos administradores, es todavía prematuro iniciar un juzgamiento. No obstante, corresponde analizar algunos aspectos de los primeros cien días que podrían indicar los rumbos que tomará el gobierno para proteger y garantizar el cumplimiento de derechos de la ciudadanía.

El nuevo escenario político ofrece la oportunidad de diálogo entre las nuevas autoridades y la sociedad civil, pudiendo introducirse en los planes de gobierno las propuestas y los conocimientos surgidos a partir de la experiencia y los esfuerzos de los distintos actores sociales, lo que dependerá de los espacios genuinos de diálogo que el nuevo gobierno pueda establecer.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Legislación vigente

La Constitución Nacional consagra el derecho a la vivienda (art. 100), al igual que otros instrumentos internacionales como el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc)*, que reconoce:

* **Nota del equipo académico**
El derecho a la vivienda en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos forma parte integral del derecho a condiciones dignas de vida, reconocido en la Declaración universal de derechos humanos (art. 21, párr. 1); el Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales (art. 11, párr. 1); el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (art. 17); la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación racial (art. 5, inc. e, párr. iii); la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (art. 14, párr. 2, inc. h); la Convención sobre los derechos del niño (art. 16, párr. 1 y art. 27, párr. 3); la Convención para la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (art. 43, párr. 1); la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 2; art. 5, párr. 3; art. 9, párr. 3, inc. a; art. 22, párr. 1; art. 28, párr. 1 y párr. 2 inc.) y la reciente Declaración de derechos de los pueblos indígenas (art. 10; art. 21, párr. 1; arts. 25 a 28 y art. 32). En el sistema interamericano, viene también asociado al derecho a la salud y el bienestar (art. XI, Declaración

> "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" (art. 11).

En este sentido, el Comité de derechos económicos, sociales y culturales (Comité DESC) recomendó recientemente al Estado paraguayo:

> "de conformidad con su Observación General N° 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 vivienda que afecta principalmente a las zonas rurales, a las familias con bajos ingresos y a otras personas y grupos marginalizados. […]" (Comité DESC, 2007, párr. 30).

En materia de legislación interna, estamos en constante proceso de cambios. Así, tenemos el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi, creado por la Ley 118/90, con posteriores ampliaciones y reglamentaciones) y la Ley 325/71 que creó el Banco Nacional de la Vivienda (BNV) y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, derogados por la Ley 2640/05, que a su vez creó la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD).

En el 2003 se promulgó la Ley 2329/03, que establece el marco de administración de las cooperativas de vivienda y el Fondo para viviendas cooperativas, que tuvo un importante avance a fines del 2007 con el Decreto 11465/07, que la reglamenta.

Un año con tres etapas de modificaciones legales e institucionales

A los efectos de este análisis consideramos tres etapas del periodo de este informe, lo que nos permite visualizar el avance o retroceso en el cumplimiento de este derecho: la etapa preelectoral (entre noviembre de 2007 y el 20 de abril de 2008), la etapa poselectoral (entre el 20 de abril y el 15 de agosto de 2008) y la etapa de inicio del nuevo gobierno (en sus cien primeros días de gestión).

---

americana sobre derechos y deberes del hombre) y a las condiciones a ser garantizadas para evitar la discriminación (art. III, Convención interamericana para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad). A su vez el derecho a la vivienda adecuada debe contemplar un conjunto de elementos y dimensiones del hábitat y el ambiente que no se limitan a los servicios básicos, sino que se asocian al transporte, el acceso al trabajo y las prácticas culturales, respetando y promoviendo relaciones equitativas y seguras entre los géneros y las generaciones, que permitan el despliegue de las potencialidades de cada individuo y la configuración de una sociedad inclusiva.

Etapa pre electoral y Senavitat

En la etapa previa a las elecciones, Conavi impulsó un proyecto de ley que lo transformó en Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) con rango ministerial, constituyéndose en la única institución competente en la temática de la vivienda en el país. La ley también crea la AFD y prevé la extinción tanto del BNV como del Conavi. Este proyecto de ley tuvo media sanción en la Cámara de Diputados a fines del 2007, pero en marzo de 2008 las organizaciones de los "sin techos", nucleadas en la Confederación intergremial de organizaciones populares (CIOP), iniciaron varias acciones manifestando su oposición a la misma, logrando postergar su tratamiento en la Cámara de Senadores.

Etapa pos electoral y la ley del Fonavis

En la etapa de gestión inicial del nuevo Congreso fue sancionada la ley del Fondo Nacional de la Vivienda Social (Fonavis), posteriormente vetada por la Presidencia de la República el 13 de noviembre de 2008. Aún no hay certeza sobre la proyección de este veto, ya que el proyecto tiene que volver al Congreso y donde deberían ratificarse en su sanción inicial. No obstante, por su implicancia fundamental en el proceso institucional para el cumplimiento del derecho a la vivienda digna, nos detenemos a analizar el contenido de esta vetada ley.

Estaba prevista su aplicación a través del Conavi o la institución que lo reemplazara. Esta ley sería el instrumento principal para la financiación de los planes de vivienda encarados por el Estado. Establecía un aporte inicial de 30 mil millones de guaraníes, a ser incluidos en el presupuesto del año siguiente a la promulgación (art. 5). Además, otros incisos prevén fondos como aportes anuales, tales como el equivalente al 0,1% del PIB del año anterior, el 5% de los royalties de Itaipú y Yacyretá concernientes al Estado central, entre otras fuentes. Por otro lado, derogaba la Ley 815/96 que modifica la Ley 118/90, así como disposiciones legales vinculadas al Sistema nacional de ahorro y préstamo para la vivienda y regula el Sistema de subsidio habitacional directo para la adquisición, construcción, ampliación o mejora de viviendas económicas y viviendas de interés social (art. 10).

El proyecto establece cuatro niveles de subsidio en función a los ingresos familiares, planteando como innovador en el país que los subsidios serían otorgados tanto en forma individual como a grupos organizados y cooperativas de vivienda. En conjunto, este proyecto representaba un importante avance en cuanto a los derechos colectivos, pues implicaría nuevas oportunidades para la solución del hábitat social frente a la solución individual.

Conforme a la experiencia acumulada en el país, se ha llegado a soluciones habitacionales para sectores de ingresos reducidos a través de soluciones asociativas, que fueron reconocidas y potenciada por esta ley. La modalidad del trabajo asociativo y organizado colectivamente permite fortalecer las capacidades del grupo y enriquece particularmente la capacidad de acción y corresponsabilidad en la solución de los problemas del hábitat. Por tanto, es deseable que una vez superados los aspectos que motivaron el veto, esta ley sea promulgada por el Ejecutivo.

Etapa inicial en la gestión del nuevo gobierno y la ley reformulada de Senavitat

Actualmente, la Comisión de Desarrollo Social, Población y Vivienda de la Cámara de Diputados ha vuelto a impulsar el proyecto de ley de Senavitat con algunas modificaciones propuestas por la sociedad civil. Varias de las sugerencias aportadas proponían la creación de un sistema nacional del hábitat, siendo la Senavitat el ente rector. Sin embargo, estas sugerencias aún no han sido suficientemente reflejadas en el proyecto, que sigue en estudio por la referida comisión.

Vacíos legales

Se ve como necesario el diseño participativo del modelo de desarrollo del país, donde la problemática del hábitat debería ser enfocada desde las diversas perspectivas de los sectores tanto rurales como urbanos, reconociendo la pluralidad de actores, incluidos el campesinado, las poblaciones indígenas, así como los requerimientos específicos de las mujeres, entre ellos el trabajo doméstico, la reproducción social y la seguridad en los entornos de la vivienda*.

* **Nota del equipo académico**
En el informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda adecuada relativo a la mujer y la vivienda adecuada, de 2006, se manifiesta que "existe una cultura de silencio en torno a la prevalencia en todo el mundo de violaciones del derecho de la mujer a una vivienda adecuada y a la tierra", principalmente por un conjunto de obstáculos prevalecientes como son "la violencia contra la mujer, las normas culturales y sociales discriminatorias, las leyes discriminatorias sobre la familia o la persona, la discriminación múltiple, la privatización y el costo inasequible de la vivienda para la mujer, o el modo en que los desastres naturales, los desalojos forzosos y el VIH/SIDA afectan a las mujeres". Por ello, esta multiciplicidad de factores también deben ser considerados al momento de prestar atención a una política de vivienda, "siendo necesario que los Estados refuercen sus marcos jurídicos y normativos para proteger el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, a la tierra y a heredar, y articulen mecanismos de reparación para cuando se violen estos derechos", por lo que es importante "poner fin al desfase existente entre el reconocimiento legislativo y normativo del derecho de la mujer a una vivienda adecuada" y poner "en marcha programas nacionales para aplicar sus marcos jurídicos y políticos, incluido el apoyo a las iniciativas emprendidas a tal fin por diversos grupos de la sociedad civil" (Miloon Kothari, 2006: La mujer y la vivienda adecuada. Ginebra: Naciones Unidas, disponible en: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/111/69/PDF/G0611169.pdf?OpenElement).

Asimismo, existe la necesidad de una política de Estado en materia de vivienda que dé forma a un sistema nacional con capacidad de integrar los planes de financiación y los mecanismos de acceso a la vivienda y al territorio. La misma debería posibilitar propuestas y avances en el tema habitacional, al tiempo de ir regulando el ordenamiento territorial en Paraguay, ya que una de las mayores dificultades en el país es el acceso a la tierra, por lo que se precisa una regulación para el uso racional del suelo urbano y suburbano, incluyendo la dimensión ambiental.

DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN GENERAL DE LA VIVIENDA

El nuevo gobierno asume con un déficit de 465.000 viviendas, según la AFD, y con un incremento anual proyectado en 15.000 unidades. Sin embargo, datos y recientes análisis y actualizaciones del Censo nacional de población y viviendas 2002 indican que por factores del aumento de la migración campo-ciudad, la falta de empleos y la pobreza generalizada y agudizada en los últimos años, el porcentaje del déficit habitacional definido pudo haber aumentado. A partir de estos factores se puede considerar una proyección del déficit habitacional a unas 754.000 familias (Bogado, 2007; DGEEC, 2002).

La clasificación del déficit de la vivienda no ha variado (Canese, 2007). No obstante, queremos señalar algunos aspectos críticos que afectan gravemente el derecho a la vivienda como consecuencia de la agudización de la pobreza y la falta de empleos, lo que trae aparejado el crecimiento de la población en la periferia de las ciudades. Uno de los efectos de este proceso es el aumento considerable de unidades habitacionales hacinadas, carentes de servicios públicos, construidas con materiales inadecuados, con condiciones sanitarias muy precarias y con falta de regularización jurídica.

Uno de los derechos vinculados estrechamente al derecho a la vivienda digna es el derecho a la comunicación a través de sistemas adecuados de transporte. Sin embargo, la falta de regulación del transporte público urbano y suburbano hace que este servicio sea altamente deficitario tanto en calidad de los transportes como en frecuencias y horarios. Esta situación se da en todas las ciudades y zonas urbanizadas, incluyendo la capital.

En zonas rurales y semi rurales del país, uno de los más graves problemas es el déficit en la provisión de agua potable. Aunque este fue siempre un servicio deficitario, en los últimos años fue agudizándose a consecuencia del modelo productivo adoptado. Tal modelo trae aparejadas la contaminación y la colmatación de cursos de agua, por efecto del uso indiscriminado de fertilizantes químicos y agrotóxicos, la deforestación masiva y la ausencia de franjas de protección de los cursos de agua, entre otros (Ayala Amarilla y otros, 2006).

En relación al manejo de residuos sólidos, los municipios siguen ofreciendo un servicio muy precario en cuanto a la recolección y disposición final de las basuras, incluyendo la capital donde los barrios periféricos no reciben una adecuada cobertura. También existe una urgente necesidad de creación y disposición de vertederos que contemplen la capacidad y las exigencias técnicas y sanitarias correspondientes.

Respuestas desde el Estado

Como se ha señalado, el Paraguay carece hasta el momento de una política de Estado en materia de vivienda, si bien cuenta con dos organismos públicos que de una u otra manera construyen viviendas de interés social, el Conavi y la Secretaría de Acción Social (SAS).

Ante la carencia de una política habitacional global, estos entes públicos se limitan a implementar sus propios planes sin una coordinación interinstitucional. La gran demanda hace que los proyectos encarados oficialmente no alcancen a responder al acumulado y creciente déficit habitacional.

El Conavi y la SAS siguieron implementando la construcción de viviendas populares en barrios de extrema pobreza durante el 2008. La modalidad del Conavi es la construcción de viviendas en nuevos barrios, mientras que la SAS dirige su acción a los asentamientos populares pre existentes. Al igual que en los años anteriores, la respuesta oficial, que en promedio suma 15.000 nuevas casas, sigue siendo muy inferior al déficit habitacional. En estos planes, la adecuación de las soluciones a las necesidades de las familias, tales como el número de miembros en relación al tamaño y la cantidad de habitaciones, sigue siendo deficitaria.

Una de las modalidades asumidas por el Conavi a partir de la experiencia de organizaciones no gubernamentales es la construcción de viviendas a través de "cooperativas de viviendas por ayuda mutua". Durante el 2008, se implementaron nuevos barrios cooperativos, pero aún sigue siendo muy reducido su impacto por la escasa cantidad construida con este sistema. Se considera que la solución a través de estas cooperativas es sustentable por la alta participación de las personas destinatarias a través de la ayuda mutua y de las propias cooperativas, incorporando también la tenencia colectiva de la tierra. Esta modalidad contribuye altamente al arraigo de las familias en el nuevo barrio y limita la especulación inmobiliaria, ya que los socios y las socias de las cooperativas de viviendas no pueden disponer de las unidades que les son adjudicadas en usufructo y solo la propia cooperativa puede adquirirlas en caso de que el socio o la socia quiera vender sus derechos sobre la vivienda.

Sin embargo, cabe aclarar que esta solución va dirigida a sectores con ingreso formal y no para los que están en situación de extrema pobreza o que no cuentan con ingresos regulares que les permitan abonar una cuota fija como pago por la vivienda. Esta política, por lo tanto, no alcanza a las personas trabajadoras del sector informal de la economía, entre ellas una amplia mayoría de mujeres, insertas mayormente en el mercado informal de trabajo.

Según las actuales autoridades del Conavi, tienen planeado construir unas 10.000 viviendas para el 2009. Cabe aclarar que esta meta, aun siendo deseable, deja dudas en su ejecución concreta por la experiencia de años anteriores, en donde apenas se lograron construir, en promedio, 3.000 unidades.

Frente al escaso impacto de las soluciones encaradas oficialmente, los sectores afectados por la carencia de vivienda se han aglutinado en numerosas organizaciones sociales, y recurren a medidas de presión con movilizaciones y otras formas de expresión colectiva exigiendo respuestas al Gobierno central. Por largos años esa sigue siendo una de las estrategias recurrentes utilizadas a los efectos de que el Estado vaya respondiendo a los reclamos ciudadanos en materia del derecho a la vivienda digna.

El deseo de participación en la solución a la problemática de la vivienda social

La solución de la carencia de la vivienda para los grupos de más escasos recursos tiene una tradición de trabajo participativo, habiéndose encarado acciones coordinadas entre los grupos afectados con las organizaciones no gubernamentales. Las primeras experiencias se iniciaron a fines de los setenta, cuando la falta de la vivienda empezó a incrementarse en las zonas urbanas por efecto de la progresiva migración campo-ciudad. Estos modelos autogestionaros se contraponen al de las soluciones "llave en mano" producidas por sectores empresariales y el mismo Estado. Sin embargo, ambas soluciones pueden ser combinadas y resultar viables según las franjas sociales a las cuales van dirigidas.

A los efectos de contribuir en la construcción de políticas públicas en el nuevo gobierno, varias organizaciones han elaborado propuestas y la "Red del Hábitat" propuso ejes para la solución al problema habitacional. Transcribimos la versión resumida de las propuestas, que a su vez reúne la visión de los grupos sociales, y contempla los ejes centrales que deberían ser recogidos en la formulación de la política de vivienda en el país:

> Propuesta al nuevo Gobierno para la preparación de un documento conjunto con las organizaciones sociales de base con aportes de la Red del hábitat popular de Paraguay.
>
> Agenda preliminar sobre el tema del hábitat popular (9 de junio de 2008)
>
> 1. Visión del programa de tierra, vivienda y desarrollo social. El acceso a la vivienda es un derecho universal y consagrado en la propia Constitución Nacional del Paraguay y cuando está dirigida a los sectores sociales más carenciados debería ser producto de una gestión participativa y planificada. Se busca trabajar con una filosofía que centre las acciones en el concepto de vivienda y hábitat adecuados y dignos en su más amplia acepción.
>
> 2. Fortalecimiento de un instrumento institucional. Se busca establecer una figura institucional con rango ministerial, que permita en forma prioritaria atender el tema de la vivienda urbana, rural e indígena y que promueva programas para sectores de muy escasos recursos y otros.
>
> 3. Actualización de los diagnóticos. Como paso necesario, se plantea la revisión en forma participativa del diagnóstico de la situación de la vivienda.
>
> 4. Aspectos esenciales para una política de tierra y hábitat popular. Existe la necesidad de una política nacional de tierra y hábitat popular.

5. Acceso a la tierra. Un paso indispensable y previo a la vivienda y que es la base de todo programa de vivienda, es la tierra.

6. Necesidad de la diversidad de programas. Considerar las estrategias y el marco legal necesario para llevar adelante programas de mejoramiento del hábitat urbano en asentamientos precarios, el mejoramiento de la calidad del hábitat rural y el estudio en forma participativa con las comunidades indígenas las formas de mejorar su calidad de vida, a partir de posesión de la tierra.

7. Los movimientos sociales de base. Construir plataformas de diálogo que permitan establecer formas participativas y equitativas de desarrollo de programas dirigidos a personas con necesidades de vivienda adecuada.

8. Registro nacional de beneficiarios de programas de vivienda. Crear un registro nacional de personas que son beneficiadas con programas del Estado y de organizaciones de la sociedad civil para optimizar los recursos destinados a programas de tierra y vivienda.

En función a estas y otras iniciativas de la sociedad civil, el nuevo gobierno debería asumir el liderazgo convocando a todos los sectores que tengan capacidad de aportar en este campo, estableciendo espacios de diálogo o mesas de trabajo participativo a los efectos de buscar con los mismos afectados y grupos interesados la formulación de una política de Estado para la vivienda en el país.

Conclusiones

La sociedad está empezando a tener conciencia de que la vivienda digna es uno de los derechos fundamentales que el Estado debe cumplir. En ese sentido, uno de los mayores desafíos del nuevo gobierno es encontrar la modalidad de ir concretando una política coherente y participativa para resolver el problema de la vivienda social.

Se reconoce que las autoridades de las distintas entidades públicas que se ocupan de la vivienda tienen una gran sensibilidad hacia las iniciativas provenientes de la sociedad civil. Tal es el caso de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, lo cual daría la imagen de una voluntad de promover programas participativos. No obstante, mediando ofertas de colaboración por parte de los sectores organizados y a solo unos meses de iniciado el nuevo gobierno, la concreción y la modalidad de la participación social ante las instancias públicas están aún en etapa de búsqueda y ajustes.

En tal sentido, se está experimentando una nueva forma de relacionamiento con las autoridades del nuevo gobierno, quienes tienen perspectiva de ir encontrando caminos sustentables y participativos a efectos del cumplimiento del derecho a la vivienda digna. Sin embargo, luego de una primera etapa de expresión de deseos, se percibe la dificultad de pasar a la etapa de la acción en lo que respecta a la participación social, con miras a encontrar los mecanismos de solución en el campo de la vivienda popular, viabilizando la participación de todos los sectores interesados.

Recomendaciones

- Mejorar el hábitat rural y de las comunidades indígenas, incorporando la perspectiva de género en el diseño de las acciones, considerando que en estos campos no inexisten propuestas en la actualidad.
- Actualizar la información estadística e introducir la desagregación por sexo, sobre la carencia de la vivienda y servicios básicos en los tres niveles: urbano, rural e indígena.
- Promover leyes orientadas al ordenamiento territorial y vivienda con miras a la creación del sistema habitacional nacional.
- Establecimiento de un órgano rector en materia de la vivienda, con un sistema nacional que articule las distintas instituciones públicas y de la sociedad civil que guardan relación con la producción del hábitat social.
- Establecimiento de normas y procedimientos estrictos en cuanto al control del uso y aplicación de los recursos destinados a la vivienda social, tanto por parte del Estado como de la sociedad civil, a efectos de establecer formas transparentes de gestión y supervisadas por la Contraloría General de la República y por otros mecanismos de control a ser implementados desde la sociedad civil.
- Asumir y potenciar las propuestas autogestionarias y participativas en la solución de la problemática del hábitat social, en tal sentido privilegiar las soluciones participativas y cogestionarias.

Bibliografía

Bogado, Daniel (2000). *Situación habitacional en Paraguay. Condiciones de habitabilidad, hacinamiento y déficit habitacional.* Revista de Análisis Economía y Sociedad Año 1 N° 2. Pp. 113-150.

Ayala Amarilla, Oscar; Gómez Hansen, Idalina y Palau, Marielle (2006) **Informe de la Sociedad Civil sobre el cumplimiento PIDESC en Paraguay y en el contexto rural (2000-2005)**. Asunción.

Canese, Ricardo (2008) *Derecho a la vivienda digna. El lento proceso hacia una vivienda* en: Codehupy (2007) **Derechos Humanos en Paraguay 2007.** Asunción: Codehupy. Pp. 470-478.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - DGEEC (2002). **Censo Nacional de Viviendas 2002.** Fernando de la Mora: DGEEC.

PARA DISMINUIR EFECTIVAMENTE LA POBREZA RURAL

Reforma agraria y desarrollo rural

Quintín Riquelme
Centro de documentación y estudios (CDE)

La organización del Estado para proteger los derechos humanos incluye tanto un marco normativo ajustado a los estándares internacionales, como la disponibilidad de mecanismos en los tres poderes y en las instancias y entidades fuera de ellos para garantizar la defensa y la garantía de los derechos de todas las ciudadanas y todos los ciudadanos.

INTRODUCCIÓN

La Reforma Agraria (RA) y el desarrollo rural volvieron a ser temas relevantes en la actualidad, ante la amenaza mundial de escasez de alimentos que podrían profundizar la pobreza en los países del tercer mundo. La segunda Conferencia internacional sobre reforma agraria y desarrollo rural, organizada en marzo de 2006 por el Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) en Porto Alegre (Brasil), retoma los dos temas como una política indispensable a escala global, para atacar el problema del hambre y de la miseria.

En América latina, desde inicios del siglo veinte ha tenido lugar el proceso de reforma agraria, no uniforme, pero con una finalidad: establecer una mayor igualdad en la condición de los seres humanos. Por lo tanto, la RA era ante todo, una herramienta de lucha contra las desigualdades sociales e iba dirigida contra los terratenientes y sus administradores, quienes encarnaban la responsabilidad de la miseria en el campo. Enarbolando el principio de la tierra para los que la cultivan[1], fue una lucha esencialmente anti-latifundista (Le Coz, 1976).

En la actualidad, la reforma agraria y el desarrollo rural cobran relevancia porque la agricultura como productora de alimentos está sufriendo un gran cambio:

- Por un lado, dejó de ser una actividad propia de los agricultores y las agricultoras para pasar a ser de interés de las grandes corporaciones multinacionales de la alimentación.
- Por otro lado, el descubrimiento y la aplicación de nuevas tecnologías pone en peligro la práctica de un sistema productivo basado en la diversidad, para ser reemplazado por un nuevo paradigma, la agricultura como negocio, cuya meta no es la producción diversificada de alimentos sino el comercio de ciertos rubros agrícolas: el agronegocio.
- A esto se suma una nueva amenaza, el agrocombustible, que ampliará la frontera agrícola con los monocultivos y las consecuentes degradación del medio ambiente y desplazamiento de poblaciones campesinas.

1 La célebre frase del revolucionario mexicano Emiliano Zapata de "La tierra es de quien la trabaja" o "La tierra es para quien la trabaja" sintetiza este pensamiento, que fue plasmado en el Plan de Ayala de redistribución de la tierra en la revolución mexicana que se inició en 1910.

En Paraguay, como en América latina, desde unos años atrás renace con fuerza la proclama: "sin reforma agraria no hay cambio". La reforma agraria entendida como estrategia de transformación y de adecuación de la estructura territorial de un Estado o de una región a las necesidades de la población campesina, debe ser priorizada ante el avance del nuevo paradigma de la agricultura. Transformar esta estructura territorial hoy implica afectar los intereses políticos y económicos de poderosos grupos nacionales y multinacionales, en cuyo poder se encuentran grandes extensiones de tierra.

La concentración de la propiedad territorial históricamente ha sido reconocida como un obstáculo al desarrollo económico y social de los países. Esta constatación sigue siendo una realidad hoy. En el caso paraguayo más de la mitad del territorio nacional está en poder de un reducido grupo de propietarios. De las 40 millones de hectáreas de superficie total del país, 21,5 millones de las tierras productivas están en poder de 3.794 explotaciones agropecuarias, en tanto que una importante mayoría carece de ella para producir y reproducir sus condiciones materiales de existencia. El gráfico que sigue muestra la inequidad en la distribución de la tierra.

Gráfico.
Superficies de las explotaciones agrarias según tamaño (2002)

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería: Encuesta agropecuaria 2002.

El efecto inmediato del proceso de mayor concentración de la tierra que se da en el campo paraguayo, es el éxodo forzoso y la conversión de las agricultoras y los agricultores en pobladores y pobladoras urbanas sin profesión y sin trabajo. La expulsión de las familias campesinas de sus tierras atenta contra sus más elementales derechos humanos.

El desafío actual de la reforma agraria y el desarrollo rural es la seguridad y la soberanía alimentaria para los pueblos en general, basada en los derechos de mujeres y hombres de todas las edades, agricultores y agricultoras, trabajadoras y trabajadores rurales, a producir alimentos para sus propios mercados locales y nacionales, con acceso y control sobre sus propios territorios, incluida la tierra y los recursos naturales. El avance de la soja en los territorios de las comunidades campesinas e indígenas es un peligro real a la producción de alimentos de calidad y en cantidad suficiente para alimentar a la población.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA REFORMA AGRARIA

En Paraguay la reforma agraria como concepto y como propuesta fue incorporada en la legislación agraria en la década de 1930, en el decreto Ley 1060, promulgado como ley por el Congreso en 1936. Posteriormente, en 1940 se promulgó el primer Estatuto Agrario, el cual recoge y amplía las leyes agrarias existentes hasta entonces. En la década siguiente, ya en 1951 se cambió el Departamento de Tierras y Colonización por el de Instituto de Reforma Agraria (IRA) y en 1963 se creó el Instituto de Bienestar Rural (IBR), promulgándose otro Estatuto Agrario que estuvo vigente hasta el año 2002. Desde entonces la reforma agraria pasó a formar parte del discurso y de la estrategia de los gobiernos, pero sin llegar jamás a consolidarse como una política que transformara la estructura territorial y de tenencia de la tierra y buscara el desarrollo económico y social de la población rural. En teoría, pregonaba la eliminación gradual del minifundio y del latifundio, sin embargo, a siete décadas de su aparición, la concentración de la tierra sigue aumentando al igual que el minifundio, el cual sigue creciendo. En la práctica la reforma agraria se convirtió en un instrumento a favor de intereses de los sectores cercanos al poder, los ganaderos, altos funcionarios estatales y de las fuerzas públicas.

Es más, la reforma agraria es constitucional, de manera que la legislación que la regula y garantiza encuentra su fundamento jurídico en la Constitución de 1992. El principal instrumento que la regula es el Estatuto Agrario (Ley 1863/02), pero hay normas referidas a esta problemática en el Código penal (Ley 1160/97), el Código Civil (Ley 1/92), la Ley 622/60 de colonizaciones y urbanizaciones de hecho, la Ley 662/60 de la parcelación proporcional de propiedades mayores. A su vez, las leyes 1863/02 que establece el Estatuto Agrario y la Ley 2419/04 que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de Tierra (Indert), reemplazan a las anteriores leyes 852/63 del Instituto de Bienestar Rural (IBR) y la Ley 854/63 del Estatuto Agrario (ya derogado).

El Estatuto Agrario vigente establece que la reforma agraria promoverá la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al Desarrollo Nacional (art. 2). Por su parte el desarrollo rural como producto de la reforma agraria, promoverá la creación y consolidación de colonias oficiales y privadas; la promoción del acceso de la mujer a la propiedad de la tierra; el aumento de la productividad; el fomento de la participación del capital privado para el desarrollo de las agroindustrias; el fomento de las organizaciones cooperativas, entre otros.

Las numerosas leyes existentes sobre el tema agrario no están exentas de contradicciones, lo que hace que su aplicación resulte, en algunos casos, parcial y en otros, impracticable. Las reformas y las modificaciones que se han hecho sobre algunas de ellas en los últimos años no necesariamente ofrecen un marco que favorezca un mayor nivel de bienestar a la población más carenciada. En muchos aspectos ha significado un retroceso, como es el caso del artículo 83 de la Constitución Nacional de 1967, que en la nueva Constitución de 1992 fue modificado. Dicho artículo expresaba textualmente:

> "toda familia tiene derecho a un hogar asentado sobre tierra propia para lo cual se perfeccionarán las instituciones y se dictarán las leyes más convenientes a fin de generalizar la propiedad inmobiliaria urbana y rural y promover la construcción de viviendas económicas, cómodas e higiénicas, especialmente para trabajadores asalariados y campesinos" (art. 83, Constitución Nacional, 1967).

Esta ley, que garantizaba a todos los ciudadanos y todas las ciudadanas el derecho a una parcela propia sea en el área rural o urbana y obligaba al Estado a cumplir con ese derecho, se modificó en la Consti-

tución de 1992. Esta solo habla del derecho a tener una vivienda digna, sin hacer ninguna mención a la tierra propia.

> "Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de viviendas de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados" (art. 100, Constitución Nacional, 1992).

Otra traba legal introducida en la Constitución de 1992 es el previo pago de una justa indemnización acordada convencionalmente o por orden judicial de las tierras expropiadas (art. 109)*. Estos mecanismos legales incorporados a las leyes agrarias muestran una tendencia clara, la intervención cada vez mayor del mercado en la regulación de la tenencia de la tierra, restringiendo el rol del Estado en la materia.

Aún con estas contradicciones y limitaciones, la Constitución de 1992 reconoce que la reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural y que para ello se debe adoptar sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; fomentar la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares; y promover la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro (art. 114). Con todo esto sumado al planteamiento de la eliminación progresiva del latifundio y del minifundio (art. 116), se puede apreciar que se establecen derechos que permiten a los campesinos y las campesinas pugnar por una más justa distribución de la tierra y la ejecución de una reforma agraria efectiva por parte del Estado.

Las otras leyes que regulan y garantizan la propiedad privada están contenidas en los códigos civil y penal, siempre con la salvedad de que cumplan con la función social y económica atribuida por la Constitución Nacional. El Código Civil establece el derecho del propietario de usar, gozar y disponer de sus bienes y la facultad legítima de repeler

* **Nota del equipo académico**
El capítulo IX de la Constitución vigente se titula "De los derechos económicos y de la reforma agraria", el art. 109 de la propiedad privada dice textualmente: "Se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos. La propiedad privada es inviolable. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, que será determinada en cada caso por ley. Esta garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial, salvo los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria, conforme con el procedimiento para las expropiaciones a establecerse por ley". La interpretación expuesta por el autor coincide con la de las organizaciones campesinas. Es importante sin embargo hacer conjugar el contenido del artículo de Riquelme sobre Reforma Agraria con el de Villalba sobre Derecho a la Indemnización, en el que analiza el caso la población afectada por la represa de Yacyretá.

la usurpación de los mismos y de recuperarlos (art. 1954). El Código Penal (art. 157ss) por su parte, establece las penas privativas de libertad para los que cometieren actos de atropello a la propiedad de terceros.

Como se puede observar, el campesino que carece de una parcela y que no cuenta con los recursos económicos para participar en el mercado de tierra, debe desafiar y vencer todas estas leyes para poder hacerse de una parcela propia. Esta situación lo coloca frente a una disyuntiva: permanecer pasivo sin posibilidad de acceder a una parcela o disponerse a enfrentar el desafío, lo que conlleva casi necesariamente a la ocupación, al conflicto y este, a su vez, a la intervención del Estado. La intervención del Estado es un paso importante y en la mayoría de los casos las ocupaciones de tierra se realizan con ese propósito, lograr que el Estado intervenga, pero con el riesgo de no haber ganado un aliado, sino de haber sumado un enemigo, más poderoso incluso que el propietario. En muchos casos de conflicto de tierra, como se podrá ver más adelante, el Estado fue un aliado importante de los sin-tierras y en otros casos un poderoso enemigo. Esta estrategia de lograr la intervención del Estado se explica por el hecho de que el acceso a la tierra intermediada por el mercado está fuera de las posibilidades de los campesinos y la única manera de lograr adjudicarse una parcela es con el aval del Estado (Riquelme, 2003).

LOS CONFLICTOS AGRARIOS

En cifras

Desde octubre de 2007 a setiembre de 2008 se registraron un total de 69 conflictos de tierra. El departamento con mayor número es San Pedro, seguido de Alto Paraná. Estos conflictos en su totalidad son resultados de ocupaciones, lo que a su vez conlleva casi necesariamente a desalojos, algunos de los cuales con exceso de violencia.

Desde el 2002 para adelante, a la intensa lucha por la tierra se ha sumado otro elemento de conflictividad, la contaminación del medio ambiente. Desde la masiva siembra de la soja y la fumigación con agrotóxicos, este rubro ha pasado a ser uno de los principales focos de tensión entre poblaciones campesinas y productores sojeros. Varias denuncias de pérdidas de cultivos de autoconsumo, de intoxicaciones de personas,

incluso de muertes se han realizado, sin que tenga la repercusión deseada en los organismos públicos de defensa del medio ambiente, sea el Ministerio Público, sea la Secretaría del Ambiente (SEAM). La denuncia en general hace referencia al no respeto de las normas ambientales por parte de los sojeros. En este orden, en el período comprendido entre octubre de 2007 y septiembre de 2008, se produjeron alrededor de 25 conflictos entre productores brasileños y pobladores de asentamientos campesinos paraguayos. En el marco de estos conflictos, varios casos de amenazas a los empleados, destrucción de maquinarias, galpones, etc., fueron denunciados por los dueños de los establecimientos, pero llamativamente, las autoridades judiciales no han llegado a esclarecer estos hechos generando suspicacias sobre los verdaderos autores y la intencionalidad de los mismos.

También se produjeron cerca de 9 conflictos con propietarios paraguayos. El punto más alto fue el asesinato de un productor de soja, en momentos en que se disponía a preparar su parcela de 8 ha para el cultivo, en la localidad de Fortuna, Hernandarias (Alto Paraná).

La lucha por la reforma agraria también produjo una cantidad importante de detenidos. Durante el período de análisis fueron 284 los sin-tierras detenidos. En algunos casos como Misiones, las detenciones incluían a mujeres adultas, niños y niñas. Durante el período de referencia, la creación de nuevas colonias se ha paralizado casi por completo. Las campañas proselitistas desde finales del 2007 y la posterior derrota del Partido Colorado han paralizado por completo las acciones del gobierno en este campo, lo que en parte explica la agudización de la lucha por la tierra.

Casos por departamentos

Departamento de Concepción

En el asentamiento Nueva Fortuna, distrito de Belén, la policía realizó allanamientos y detenciones ilegales, según denuncian abogados de la Coordinadora de derechos humanos del Paraguay (Codehupy). El informe detallado por ellos, presentado en noviembre del 2007, señala que en lo que va del año, la policía ingresó en más de 15 ocasiones en las casas, echando puertas y golpeando a quien encontrara en su camino. En ocasiones, van acompañados de civiles armados de los agroganaderos de la zona.

También realizaron visitas a la localidad conocida como *Kurusu* de Hierro, distrito de Horqueta, para verificar *in situ* la denuncia realizada por los pobladores de la fumigación de las plantaciones de soja. Los abogados informan que frente a la comunidad existe una propiedad de aproximadamente 3000 ha con plantaciones de soja, que no cuenta con franja de seguridad, como lo exige la reglamentación. Miembros de la comunidad denunciaron que ya sufrieron envenenamiento. Hace más de un año que vienen reclamando soluciones al problema, realizando denuncias ante la fiscalía y la SEAM, sin respuesta alguna. El lunes 12 de noviembre, en horas de la mañana, se estaba fumigando la plantación con agrotóxicos, por lo que vecinos y vecinas decidieron ingresar a la propiedad para aprehender al tractor[2]. Tras unos minutos, el dueño Navor Both, con civiles armados y disparos de metralletas rescató su tractor fumigador.

Representantes del grupo de campesinos y campesinas desalojadas de las tierras del ingeniero Jorge Camperchioli en el distrito de Horqueta, departamento de Concepción, denunciaron que varios de sus compañeros y compañeras fueron torturados por agentes policiales encabezados por el comisario R. Chaparro, luego de que salieran de las tierras que habían ocupado. La denuncia fue presentada ante la Comandancia de la Policía Nacional y ante el Congreso Nacional. El hecho se habría producido en el campamento de los campesinos y pobladores de la Calle 6, en la propiedad de la familia Lezcano, colindante con la de Camperchioli, el 1 de julio, previa llegada de la fiscala Dora Irrazábal, en el marco de un supuesto allanamiento, sin presentar orden alguna. Según los denunciantes, Alejandro Ramos, Irma Lezcano y Teófila Martínez, los efectivos policiales, que en total serían más de 300, actuaron con violencia extrema, cuando una familia completa fue torturada. Se trata de Domingo Lezcano, su señora y una de sus hijas. En forma posterior a esta acción se dirigieron al campamento donde estaban los campesinos y las campesinas. Una vez en el lugar, sin explicación alguna, abrieron fuego contra ellos y ellas les obligaron a ponerse cuerpo a tierra con las manos en la nuca. Los denunciantes también explican que varios policías orinaron sobre quienes se encontraban en el suelo. Además, los dirigentes campesinos piden la libertad de sus 75 compañeros detenidos en Concepción[3].

2 El Código Procesal Penal (Ley 1286/98) permite a cualquier ciudadano y ciudadana practicar aprehensiones en caso de flagrancia (art. 239). El lanzamiento de venenos podría ser considerada exposición a riesgos comunes (conforme al art. 203, inc. 4, del Código Penal, Ley 1160/97).

3 Diario Última Hora, Asunción 15 de julio de 2008. Para mayor información sobre este caso recomendamos la lectura del artículo de prohibición a la tortura, en este informe.

En una visita realizada por periodistas[4] a la comunidad de Cerro *Memby*, distrito de Yby Yaú, departamento de Concepción, el 2 de diciembre de 2007, se constató la existencia de acosos y persecuciones a ciudadanos paraguayos que se niegan a vender sus inmuebles a extranjeros, especialmente brasileños, que se mimetizan de ganaderos, pero que en realidad quieren las propiedades para cultivos de marihuana, como lo denunció la Pastoral Social. Una de las víctimas es el abogado Melitón Ferreira, quien ya fue asaltado en cuatro ocasiones y con advertencia de que en la próxima ya moriría. Cansado de vivir en estas circunstancias, abandonó la agricultura y su inmueble de 140 ha. Se radicó en Pedro Juan Caballero, donde se dedica a su profesión. Su deseo es volver a ocupar su granja, pero teme lo peor y solo porque se negó a vender su inmueble.

> "A mí me ofertaron paraguayos que no tienen posibilidad económica para comprar mi inmueble, me negué y empecé a tener persecuciones, me asaltaron y me torturaron cuatro veces advirtiéndome que en la próxima ya me matarán".

Agrega que los paraguayos que solicitan la compra son enviados de brasileños, que se manejan de esa forma con los campesinos hasta sacarles sus tierras. El citado ciudadano denuncia que todo es obra de brasileños que hacen lo que quieren en la zona y que la investigación de parte de la fiscalía nunca prosperó. Su inmueble y su vivienda se hallan abandonados, porque prefirió irse del lugar antes que vender a los brasileños.

Por su parte, monseñor Pablo Cáceres, vicario diocesano, relata que una pareja de ancianos que vivía cerca del Cerro *Memby*, cuyos nombres no recuerda, fue también corrida a la fuerza de la zona por los brasileños, que le arrebataron su inmueble bajo amenazas. Agregó que:

> "el Estado está presente en Yby Yaú, pero para apañar estos atropellos y las injusticias. La Pastoral Social llama narcoganaderos a los que compran tierras en este departamento y supuestamente crían animales, sin embargo el negocio real es [la producción para] el narcotráfico".

Departamento de San Pedro

El 30 de marzo de 2008, la Federación Nacional Campesina (FNC) denuncia a las guardias ciudadanas por atropello. En su perspectiva, las organizaciones denominadas guardias ciudadanas, también conocidas como "comisiones garrote", son fuerzas totalmente represivas e irregulares que se fueron perfeccionando en coordinación con fuerzas repre-

4 Diario Última Hora, Asunción 3 de diciembre de 2007.

sivas del Estado, como el Ministerio Público y la Policía Nacional[5]. Así, advierten que esas "comisiones" no tienen autoridad ni legitimidad para realizar una defensa de la fiscala Lilian Ruiz, de San Pedro; recuerdan que esas "guardias" han sido denunciadas en reiteradas oportunidades y por diferentes organizaciones sociales por realizar allanamientos arbitrarios, tortura e incluso asesinatos. La FNC se opuso desde el inicio al funcionamiento de estos grupos, a los cuales califica como "comisión garrote". El secretario general adjunto, Marcial Gómez señala que en este contexto que:

> "la fiscala Ruiz siempre ha actuado principalmente en contra de las organizaciones campesinas, en especial de la FNC, y ha avalado los procedimientos irregulares y los delitos cometidos por estas comisiones garrote [Para la FNC, Ruiz pretende presentarse frente a la opinión pública como una defensora de la gente,] "pero todos sus procedimientos van totalmente en contra de los derechos de la mayoría de la población, solo actúa en favor de propietarios de tierras y agroexportadores".

Departamento de Caaguazú

Integrantes del Movimiento Agrario y Popular (MAP) recuperan tierra en la comunidad de *Tekojoja*, distrito de Vaquería, según informa la prensa el martes 13 de noviembre de 2007. Los campesinos y las campesinas recuperan pacíficamente un lote agrícola perteneciente al ciudadano brasileño Aloisio Opperman, declarado prófugo por la justicia paraguaya y principal autor de los asesinatos de Ángel Cristaldo, Leoncio Torres y el herido grave Nicolás González durante el desalojo de junio de 2005. En esta recuperación, participaron familiares de los campesinos víctimas de desalojos ocurridos entre 2003 y 2005.

Los familiares de las víctimas, ante la impunidad de que goza el ciudadano brasileño Opperman, deciden ocupar pacíficamente el inmueble con el fin de exigir justicia y la reparación de los daños humanos y materiales ocasionados. La causa judicial contra los agroempresarios brasileños, liderados por Opperman en los diversos desalojos, está bloqueada y a punto de ser archivada en la justicia paraguaya después de dos años y seis meses de transcurrido el hecho. Sin embargo, existen versiones de que el sojero Opperman sigue operando sin ningún problema en la zona. Frente a esta situación, el MAP, apoya la toma de tierras del asesino como una reivindicación y acto de justicia ciudadana y popular. El MAP exige la inmediata expropiación de la tierra recupe-

5 Entrevista a Marcial Gómez, secretario general adjunto de la FNC.

rada, como parte de la indemnización por los graves daños humanos y materiales ocasionados.

Departamento de Itapúa

Familias campesinas del asentamiento Primero de Mayo, localidad Natalio 75, distrito de Tomás Romero Pereira, fueron víctimas de un desalojo ilegal y violento. La destrucción de las viviendas y los pozos de agua, el robo de animales domésticos y herramientas de trabajo se produjo el 21 de diciembre de 2007 y solo cuando se encontraban mujeres adultas, niños y niñas en la comunidad. El procedimiento estuvo a cargo del fiscal de la zona, Alfredo Báez Pedotti, quien autorizó a uno de los propietarios a proceder con la destrucción con ayuda del Grupo de Operaciones Especiales (GOE) de la Policía Nacional en Encarnación. El procedimiento se había realizado después de una denuncia por "invasión de inmueble", que ni siquiera había sido comunicada al Juzgado de Garantías, ni dado el derecho a la defensa a la comunidad, quien cuenta a la fecha con autorización de los propietarios y acuerdo de compraventa con el Indert. Una comitiva conformada por representantes de la junta departamental de Itapúa, el intendente de Tomás Romero Pereira y miembros de Codehupy, verificaron la destrucción de la comunidad y su situación jurídica. Se realizó una audiencia pública, donde el fiscal reconoció el error en el que se incurrió y autorizó a la comunidad a reingresar al inmueble. Sin embargo, a pesar de haberse solicitado la desestimación de la denuncia y haber reingresado la comunidad a sus tierras, la destrucción de las viviendas, pozos de agua, pérdida de animales y herramientas nunca fueron reparadas[6].

Campesinos y campesinas de la comisión vecinal "30 de Julio", de la compañía Valle *Porã* de Tomás Romero Pereira, departamento de Itapúa, denunciaron el desalojo a tiros por guardias privados y policías del establecimiento agroganadera Edén Esperanza. El hecho se registró el miércoles 24 de octubre de 2007 y durante la balacera un adolescente de quince años, Faustino Villalba, recibió un impacto de proyectil, presumiblemente un balín de escopeta, que hasta ahora está incrustado en su costilla. Según la denuncia, luego del partido de fútbol entre Paraguay y Uruguay, los guardias de seguridad del establecimiento, presumiblemente en estado de ebriedad, comenzaron a disparar con armas de fuego contra el campamento precario que ocupan los campesinos desde hace más de un año. El campamento está situado a un costado de un

6 Diario Abc Color, Asunción 17 de enero de 2008

predio de más de 1.500 ha que reclaman como excedente fiscal. "*Ametrallaron el campamento y por suerte no nos mataron a todos*", sostiene Marco Muñóz, vicepresidente de la comisión vecinal. Un estudio elaborado por el perito Oscar Osorio realizado en una superficie de 2.336 ha, y sobre la que existirían cinco títulos de propiedad, pudo determinar que algunas de las fincas no corresponden con el lugar en cuestión, y que existiría un excedente fiscal de 1.530 ha. Por su parte, el jefe de seguridad del establecimiento agrícola, Ejidio Villalba, acusó a los campesinos de haber quemado la vivienda mientras el personal de guardia se fue a cenar. Admitió que efectuaron disparos en represalia, pero con balines de goma y afirmó que los labriegos también dispararon[7].

Departamento de Paraguarí

La Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) denunció ante la opinión pública nacional e internacional, mediante un comunicado, el asesinato de Sindulfo Brítez, de 33 años de edad, del asentamiento *Ka'aguy Poty*, distrito de *Mbujapey*, departamento de Paraguarí, y miembro militante del Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) y de la MCNOC. De acuerdo a la denuncia, Brítez fue perseguido y amedrentado permanentemente con amenazas por grupos de seccionaleros[8] de la mencionada localidad. Fue detenido el día 24 de julio en la Comisaría de Ybycuí, y tres días después trasladado a la penitenciaría de Tacumbú, en la ciudad de Asunción. El 1 de agosto fue liberado de la cárcel y posteriormente regresó a su hogar. El 4 de agosto, siendo las 18:00 hs. fue ejecutado a quemarropa en su domicilio. Brítez no falleció al instante y fue trasladado al centro de Emergencias Médicas de Asunción, donde se constató su deceso a las 23:00[9] hs. La MCNOC denunció la sistemática persecución a los dirigentes campesinos por parte de los latifundistas y en complicidad con los seccionaleros, civiles armados y matones, contratados para ejecutar a los dirigentes, por lo que exigió castigo ejemplar a los responsables de este hecho lamentable y que no quede impune como muchos otros casos del viejo modelo judicial de nuestro país. La investigación policial y judicial no ha prosperado. El autor material y el autor moral (o los autores morales) no han sido aprehendidos, lo que induce a pensar que, al igual que otros hechos, quedará impune (Codehupy, 2007).

7 Diario Abc Color, Asunción 26 de octubre de 2007.

8 Seccionaleros es la denominación popular de quienes militan en las seccionales coloradas, unidades de base de la Asociación Nacional Republicana / Partido Colorado.

9 Para mayor información de este caso recomendamos la lectura del artículo sobre el derecho a la vida.

Departamento del Alto Paraná

El 16 de noviembre de 2007, un agricultor murió y su hijo fue herido de gravedad en la colonia Nueva Fortuna, distrito de Hernandarias, por parte de otros labriegos quienes querían impedir la fumigación de un sojal, según la denuncia policial. El agricultor asesinado fue Felipe Samudio. Este con su hijo, Ariel Samudio, acompañado de un brasileño, tractorista, que salió ileso, se disponían a fumigar una parcela de 8 hectáreas para cultivo de soja, según relató Ariel Samudio, en el hospital de Ciudad del Este. Fueron sindicados como autores del hecho FOB, CB y AB, vecinos de las víctimas que viven en un asentamiento cuyos pobladores son de la MCNOC.

Los supuestos autores no fueron detenidos. A raíz de este hecho, la MCNOC lanzó un comunicado en el que señala que en la madrugada del 16 de noviembre de 2007, se produjo un enfrentamiento entre compañeros del MCP, asentados en la colonia Nueva Fortuna, distrito de Hernandarias y sojeros brasileños de la zona, ocasión en la que desafortunadamente falleció un compatriota al servicio del brasileño sojero, quien desde hacía un largo tiempo amedrentaba, perseguía y perjudicaba al campesinado. Asimismo, reconocieron que sus compañeros de la colonia Nueva Fortuna vienen luchando ya desde la época de la dictadura por la obtención de tierra y en defensa del medio ambiente, denunciando hechos de contaminación masiva y otros atropellos en las instancias correspondientes, no obteniendo repuesta alguna[10].

Un campesino muerto, Bienvenido Melgarejo, padre de ocho hijos y presidente de la comisión vecinal, tres policías heridos y varios contusos fue el saldo de un "enfrentamiento" entre las fuerzas del orden y un grupo de sin-tierras en la colonia Guaraní del Este, distrito de Mbaracayú, a unos 180 km de Ciudad del Este. El hecho ocurrió el 3 de octubre tras un desalojo realizado por orden judicial en un inmueble de Oscar Forber y su hermana, que estaba ocupado por los sin-tierras. Se trataría de tierras que por desidia del Indert habrían sido vendidas, según versiones, por los propios campesinos a los "brasiguayos"[11], pero que ahora buscaban recuperar con la ocupación.

10 Comunicado de MCNOC, 17 de noviembre de 2007

11 Se denomina "brasiguayos" y "brasiguayas" a los y las descendientes de colonos brasileños y brasileñas afincados originalmente en la línea de frontera y que luego avanzaran tierra adentro. Sobre todo hace referencia a los propietarios de la tierra que realizan explotación agropecuaria en ella.

Las fiscalas Haydée Barboza y Zunilda Martínez acompañaron al oficial de justicia Mario C. Peralta y a los agentes antimotines para el procedimiento. Hubo versiones contradictorias entre los intervinientes, que se contraponen a la de Germán Cabrera, quien señaló que habría más heridos no identificados. Las fiscalas afirmaron que volvieron al lugar con intenciones de llevar adelante la detención de los dirigentes que tenían orden de captura. Según las agentes fiscales, los policías fueron emboscados por los campesinos en una vivienda donde supuestamente un grupo se encontraba preparado con armas de fuego para volver a atacar la finca del "brasiguayo"[12].

Departamento de Canindeyú

El 19 de febrero de 2008[13] se informa que cerca de cuarenta pobladores y pobladoras de la colonia La Victoria, distrito de *Jasy Kañy*, sufrieron una intoxicación masiva al consumir agua presumiblemente contaminada con agroquímicos. Las personas afectadas presentaron fuertes dolores estomacales, diarreas y vómitos, identificándose que bebieron de tres pozos de agua cercanos a cultivos de soja. Una mujer y un niño fueron internados con los mismos síntomas en el hospital distrital de Curuguaty (Canindeyú), mientras los demás aguardaban resultados laboratoriales del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). Según la doctora Graciela Gamarra, directora del Centro de vigilancia sanitaria, del MSPBS, los estudios laboratoriales dieron resultados "positivos" en un niño que, luego de quince días de internación, fue dado de alta tras comprobarse su recuperación. La fiscala ambiental Nimia Ávalos constató que los cultivos de soja a cargo de brasileños llegaban hasta escasos veinte metros de las viviendas de la comunidad, lo que aumentó la sospecha de que el agua de los tres pozos habría sido contaminada con productos agroquímicos en la última fumigación. La fiscala anunció que oficiará a las instituciones públicas y privadas vinculadas con la producción y control de agroquímicos para determinar las causas de la posible intoxicación masiva.

12 Diario Abc Color, Asunción 04 de octubre de 2008.

13 Diario Abc Color, Asunción 20 de febrero de 2008.

Recomendaciones

El mayor desafío en el campo para el nuevo gobierno que asumió el 20 de agosto de 2008, después de 61 años de gobierno colorado, es la redistribución de la tierra y el apoyo a la agricultura familiar campesina.

Ello será posible:

- Si la reforma agraria y el desarrollo rural son concebidos como parte de una política de desarrollo nacional, con participación de los principales actores involucrados.
- Con la selección de profesionales honestos, con capacidad de gerenciamiento y con compromiso con la sociedad en la dirección de las instituciones claves para la reforma agraria y el desarrollo rural.
- Mediante la coordinación interinstitucional (MSPBS, Ministerio de Educación y Cultura - MEC, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones - MOPC y Secretaría de Acción Social - SAS) y de todos los entes autárquicos que componen el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a fin de responder a la política de desarrollo nacional.
- A través de la creación de una secretaría o viceministerio que atienda con exclusividad las políticas referidas a la agricultura familiar campesina.
- Incrementando los impuestos al latifundio y a los monocultivos, especialmente la soja para destinar esos ingresos a la reforma agraria y el desarrollo rural.
- Por la modificación o enmienda de algunas leyes que obstaculizan la redistribución de tierra a los fines de la reforma agraria.

Bibliografía

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

Le Coz, Jean (1976) **Las reformas agrarias. De Zapata a Mao Tse-Tung**. Barcelona: Editorial Ariel.

Pastore Carlos (1970) **La lucha por la tierra en el Paraguay**. Montevideo: Editorial Antequera.

Riquelme Quintin (2003) **Los sin tierras en Paraguay. Conflictos agrarios y movimiento campesino.** Buenos Aires: Clacso.

8 DERECHOS POLÍTICOS

EL VOTO CIUDADANO RENUEVA EL SENTIDO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Derechos políticos

Enrique Gauto Bozzano
Decidamos, Campaña por la expresión ciudadana

El masivo ejercicio del voto en las elecciones generales y departamentales del 20 de abril fue una muestra de que la participación política de la ciudadanía puede mejorar en cantidad y calidad si se realizan las necesarias reformas institucionales, si se asume la obligación de garantizar y promover los derechos políticos, y si se adecúa el marco legal a fin de llevar a la práctica los principios constitucionales y las obligaciones emanadas de los pactos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado paraguayo.

MARCO LEGAL

Los derechos políticos reconocen y garantizan la participación política, es decir, aquella mediante la cual la ciudadanía incide directamente en las decisiones relativas a los asuntos públicos y toma parte en la construcción del sistema democrático, en el cual importa tanto la forma como el contenido, es decir, los aspectos formales de la democracia, y a la vez una democracia con justicia social.

Este documento tiene como marco el contenido de la Constitución Nacional.

> "[…] La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana" (art. 1).
>
> "El pueblo ejerce el poder público por medio del sufragio. […]" (art. 3).

Más específicamente interesan los artículos 117 al 120 y 124 al 126. Por su amplitud, el artículo 117 constituye un marco conceptual transversal del análisis aquí desarrollado, en él pueden identificarse tres aspectos que hacen al concepto de participación política: la participación entendida a partir de mecanismos institucionales que no comprenden el derecho al sufragio (voto); la participación a través del derecho al sufragio; y la participación de la mujer en cuanto a su acceso a las funciones públicas.

Los artículos 118 y 120 se refieren al derecho al sufragio, mientras que el 119 tiene que ver específicamente con el sufragio en organizaciones intermedias. Los artículos 121 al 123 abordan dos herramientas de participación: el referéndum y la iniciativa popular. Los artículos 124 al 126, por su parte, abordan el amplio ámbito de los partidos políticos, desde su naturaleza, constitución y funcionamiento, hasta el derecho a formar parte de los mismos.

Los temas que abordan los artículos constitucionales mencionados, así como la normativa electoral interna (Código Electoral y otras normas electorales) delimitan el marco de este informe, cuyo propósito es analizar el cumplimiento de los derechos políticos en el país.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA: SIN CAMBIOS EN LA LEGISLACIÓN (ART. 117)

Iniciativas legislativas desde la sociedad civil

En el presente año, como en el anterior, tampoco se han aprobado leyes que favorecen el ejercicio de la participación ciudadana. En el Congreso hubo muy poco movimiento respecto al estudio de las dos propuestas de reforma legislativa presentadas por grupos impulsores integrados mayoritariamente por organizaciones sociales.

El 21 de agosto de 2008, en la Cámara de Diputados fue presentado y aprobado en general el proyecto de ley de Participación Ciudadana, posponiéndose su aprobación definitiva, inicialmente por 3 semanas. Ese proyecto, que había sido elaborado y presentado ya en agosto del 2006 por el denominado Grupo impulsor de la participación ciudadana[1], en este nuevo periodo parlamentario fue nuevamente apoyado por la bancada del partido Patria Querida (PPQ), que se encargó de defenderlo ante el pleno de dicha cámara.

Finalmente, el 20 de octubre de este año, a petición del diputado por Caazapá, Luis Alberto Sarubbi (ANR) la mayoría de la Cámara de Diputados decidió postergar su estudio por tiempo indefinido, por lo cual la aprobación general queda sin efecto. En la Cámara de Senadores, el proyecto cuenta con apoyo de los senadores Carlos Filizzola (PPS) y Sixto Pereira (*Tekojoja*), quienes asumirían la defensa del mismo una vez que este sea tratado en dicha cámara[2].

El proyecto de reforma total de la Ley Orgánica Municipal (actual Ley 1294/87)[3] había sido presentado como anteproyecto a la Cámara de Diputados en agosto del año pasado por un grupo impulsor integrado mayoritariamente por organizaciones sociales; en octubre del mismo año, fue convertido en proyecto al obtener el apoyo de varios diputados y varias diputadas (Gauto Bozzano, 2007, 506-507). En lo que hace al

1 Para mayor información sobre este proyecto de ley, el mismo apareció con el nombre de Mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública (Gauto Bozzano, 2006, 231-232; Gauto Bozzano, 2007, 506).

2 Toda la información relativa al Proyecto de ley de participación ciudadana fue elaborada en base a datos proveídos por integrantes del grupo impulsor del mismo.

3 Según un artículo publicado en la página web de Organización paraguaya de cooperación intermunicipal (Opaci), este proyecto fue presentado por dicha organización en el 2004, luego con el apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidas de América para el desarrollo internacional (USAID), la asistencia técnica de la ONG Alter Vida y el trabajo conjunto de varias instituciones municipalistas se hizo un trabajo de depuración y de socialización del documento en todo el país, siendo presentada la última versión el 23 de agosto de 2006. www.opaci.org.py, consultada el 31 de octubre de 2008.

período que abarca este informe, en noviembre del 2007, en Diputados se resolvió por unanimidad dar tratamiento de código al proyecto. Pero, en una siguiente sesión realizada en el mismo mes, dicha Cámara resolvió realizar el estudio artículo por artículo, aunque desde entonces no se ha vuelto a colocar este proyecto en el orden del día de las sesiones.

Ambas propuestas legislativas, relativas a la participación ciudadana (la de participación ciudadana y la orgánica municipal), precisan un estudio detenido, considerando la relevancia del tema, y, a la vez, porque las mismas incluyen reglamentaciones sobre otros derechos y aspectos que inciden directamente en el derecho de participación ciudadana. Estas regulaciones refieren a derechos tales como el acceso a información pública, la petición a autoridades, el control de la gestión pública, la realización de audiencias públicas, publicidad de las sesiones de las juntas departamentales y municipales, la presentación de quejas y reclamos ante instituciones y la libertad de asociación, por citar algunas de las principales.

El estudio de ambos proyectos ha sido aplazado sin que se fijara nueva fecha o plazo para su tratamiento en el Congreso. Es habitual, en la práctica parlamentaria, que un tema o proyecto con cierto consenso en sus objetivos entre las distintas bancadas de los partidos políticos sea incluido a corto plazo en el orden del día de las sesiones, o al menos se establezca un plazo para que vuelva a ser tratado. Por tanto, el estado en que se encuentran estos dos proyectos es un indicador de que el tema de la participación ciudadana y política no es prioritario para la mayoría de los diputados y las diputadas y, por tanto, no están dadas las condiciones para que se realice un estudio serio y detenido de los mencionados proyectos que, de ser aprobados, contribuirán directamente a ampliar los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, e indirectamente, a ampliar el ejercicio del derecho de participación.

Normativas desfavorables a la participación política de las mujeres

> "[…]. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas" (art. 117, CN).

A pesar del carácter imperativo de la última parte del artículo 117 de la Constitución Nacional, la ley electoral vigente se encuentra divorciada del espíritu de la Carta Magna. Así, el Código Electoral, al referirse a las normas o cuestiones que obligatoriamente deberán contener los

estatutos de los partidos políticos (art. 32, inc. 4), abarca tanto la participación de mujeres en cargos electivos como no electivos. Respecto a cargos electivos, el mismo establece que los partidos y movimientos políticos deben prever al menos un veinte por ciento de participación de ellas en las listas de sus comicios internos. Este bajísimo porcentaje de inicio hace que los resultados cumplan el principio de igualdad entre varones y mujeres conforme al artículo 48 de la CN.

En doce años de vigencia, esta norma no se ha modificado en el sentido que se precisa: aumentar el porcentaje de la cuota mínima de participación[4] y mejorar su regulación. Pero además, queda en evidencia que este mecanismo dirigido a favorecer la participación de la mujer, se ha convertido en un límite, debido tanto a problemas de formulación, como por haberse vuelto una cuota máxima[*]. Los problemas de formulación incluyen, además del bajo porcentaje de la cuota, aspectos como el mecanismo de la alternancia de candidaturas, el cual establece la candidatura de una mujer cada cinco lugares en las listas para las elecciones internas partidarias; y, por otra parte, la aplicación de la cuota solo a las elecciones internas de los partidos políticos. En la práctica, los efectos de esta formulación, junto con el de la distribución proporcional de lugares en las listas partidarias finales, conforme al sistema D'Hont[**], termina dando por resultado la concentración de hombres en los pri-

4 Al igual que en Gauto Bozzano (2007) debe hacerse referencia al Informe Sombra de Codehupy al Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, del 2004, que expresa que el veinte por ciento 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 generar igualdad en este campo". Entre los problemas de la cuota, dicho informe expresa "a) al aplicarse solo 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..." (Cladem-Py y otras, 2005, 62).

* **Nota del equipo académico**
Eso es válido sobre todo para el Senado. El aumento en la Cámara de Diputados se ha debido a que mujeres han encabezado listas y ganado las internas de sus partidos o movimientos políticos, lo que les permitió estar en mejores lugares en la confrontación con otras agrupaciones políticas.

** **Nota del equipo académico**
El matemático belga Víctor D'Hont (1841-1901) nos legó una fórmula matemática que permitió lograr la tan buscada proporcionalidad. Es un método del divisor. Se procede a dividir el total de votos obtenidos por cada partido entre 1 y luego entre 2, entre 3 y así sucesivamente. Los escaños se adjudican a las cifras mayores sucesivamente. Otros métodos del divisor son el D'Hont modificado. Pueden distribuirse los escaños proporcionalmente también por métodos del cociente que se utilizaron en el Paraguay en las elecciones durante la dictadura stronista y en las elecciones del 1 de mayo de 1989.

mero lugares de las listas finales, frente al escaso número de mujeres con posibilidades de ser electas. En síntesis, estos aspectos pasan por la legislación, y también por la propia práctica de varios partidos políticos, especialmente aquellos con mayor caudal electoral.

Cabe señalar, por otra parte, que en interacción con las limitaciones del mecanismo de las cuotas, las prácticas excluyentes de los partidos políticos restringen el acceso de las mujeres a los espacios de poder. Puede verse que son justamente aquellos partidos que obtuvieron mayor cantidad de bancas en el Congreso los que postularon a menos mujeres en sus listas. Esto confirma la tendencia general de que cuando se disputan espacios de poder, los que tienen mayores posibilidades de llegar son los menos permeables a la participación de la mujer. Esto puede observarse, por ejemplo, en los partidos y movimientos que han obtenido bancas en el Senado en las elecciones generales del 20 de abril. El cuadro 1 muestra que, mientras el 36,5% de las personas candidatadas para el Senado fueron mujeres, solo un 15,6% (ver cuadro 2) de ellas fueron electas.

Cuadro 1.
Candidaturas de mujeres al senado por agrupación política. Elecciones generales 2008

	Número de mujeres candidatadas al Senado	Porcentaje del total de candidaturas al Senado
Asociación Nacional Republicana	7	15,6
Partido Liberal Radical Auténtico	12	26,7
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	15	33,3
Partido Patria Querida	14	31,1
Partido País Solidario	24	53,3
Partido Democrático Progresista	21	46,7
Movimiento Popular *Tekojoja*	22	48,9
Total	115	36,5

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de Gómez (2003, 233) para los datos de 1998 y 2003 y del TSJE para los datos 2008, disponibles en: www.tsje.gov.py.

Cuadro 2.
Cantidad y porcentaje de mujeres electas para cargos electivos

	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores		Parlamento del Mercosur	
	Cantidad	**%**	**Cantidad**	**%**	**Cantidad**	**%**
Elecciones generales 1998	2	2,5	8	17,8	-	-
Elecciones generales 2003	8	10	5	11,1	-	-
Elecciones generales 2008	10	12,5	7	15,6	3	16,7

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de Gómez (2003, 233) para los datos de 1998 y 2003 y del TSJE para los datos 2008, disponibles en: www.tsje.gov.py.

En lo que hace a la elección de gobernadoras y gobernadores, en los comicios generales del 20 de abril fueron electos 16 varones y 1 mujer. Mientras, para las juntas departamentales han sido electas entre un 18% y 20% de mujeres en los 17 departamentos[5].

Con relación al acceso de las mujeres a cargos no electivos, el Código Electoral (art. 32, inc. r) expresa que los partidos y movimientos deberán prever también los mecanismos adecuados para el nombramiento de una proporción significativa de mujeres en los cargos públicos de decisión. Como puede verse, la redacción de esta normativa es sumamente deficiente, ya que en ningún momento establece en qué consiste o cómo se define la proporción significativa. Por otra parte, si bien es obvio que el nombramiento de mujeres en cargos públicos de decisión solo lo pueden hacer los partidos en función de gobierno, la incorrecta redacción de la legislación mencionada no hace tal aclaración.

La imprecisa redacción de esta norma, sumada a la práctica de los poderes públicos, legitimada culturalmente, de que los cargos de decisión (ministerios y secretarías con rango ministerial) deben ser ocupados mayoritariamente por varones, son aspectos que inciden negativamente en la participación de la mujer en los procesos de toma de decisión. Por ejemplo, el gobierno de Nicanor Duarte Frutos culminó su período con una sola ministra (en total hay diez ministerios), y el gobierno de Fernando Lugo inició el suyo también con una sola ministra[6].

5 Porcentaje de mujeres electas en las concejalías departamentales elaborado con en datos del TSJE, disponibles en: www.tsje.gov.py. El porcentaje no ha podido precisarse con exactitud, debido a que no está claro si los nombres de algunas personas corresponden a mujeres o a varones.

6 El entonces presidente electo Fernando Lugo, antes de asumir su mandato, presentó como futura ministra de Relaciones Exteriores a Milda Rivarola, analista política e historiadora de conocida trayectoria, pero la misma declinó a ocupar dicho cargo antes de la asunción presidencial. Posteriormente, Lugo designó a Alejandro Hamed Franco como Ministro de dicha cartera.

Respecto a la cantidad de mujeres al frente de secretarías dependientes del Poder Ejecutivo, tanto el gobierno de Duarte Frutos como el de Lugo han nombrado a varias al frente de ellas. Este aspecto es positivo hasta cierto punto, pero debe tenerse en cuenta que las secretarías son espacios con menos poder de decisión y menor peso político que los ministerios. Aunque debe señalarse que existen señales de que el gobierno de Lugo busca otorgar mayor protagonismo a algunas de ellas, tales como la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), la Secretaría de la Función Pública (SFP), y la Secretaría de la Mujer (SM), actualmente dirigidas por mujeres de reconocida trayectoria en cada uno de los temas que hacen a las mencionadas entidades.

Por último, y retomando las candidaturas presentadas en las elecciones generales, en las siete chapas presidenciales (14 personas) que han competido, se encontraban 3 mujeres, una de ellas, Blanca Ovelar, candidata a la presidencia por la Asociación Nacional Republicana, y dos candidatas a la vicepresidencia: Gladys Notario, por el Partido Humanista Paraguayo, y Cynthia Fernández, por el Partido de los Trabajadores. En las elecciones generales del 2003, donde hubo nueve chapas presidenciales, también hubo una mujer candidata a presidenta, mientras que tres lo hicieron para vice.

DERECHO AL SUFRAGIO (ART. 118 Y 120, CN)

Amplia participación ciudadana a pesar de dificultades

Las elecciones generales y departamentales del 20 de abril marcan el escenario central en lo que hace al derecho al sufragio en el periodo de este informe. Los resultados finales de dichos comicios muestran que, en comparación a las elecciones municipales de diciembre de 2006, en términos porcentuales se ha dado un aumento de poco más de 16,1 puntos porcentuales en la participación ciudadana ejerciendo su derecho al voto.

Cuadro 3.
Nivel de participación electoral en elecciones de la transición democrática 1991 – 2008 (en porcentaje)

	Participación electoral	Ausentismo
Elecciones municipales (1991)	80,00	20,00
Elecciones generales (1993)	69,00	31,00
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)	64,00	36,00
Elecciones municipales (2006)	49,90	50,01
Elecciones generales (2008)	66,00	34,00

Fuente: Los datos de 1991 y 1993 fueron extraídos del diario Última hora, Asunción 22 de noviembre de 2006, pág. 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 1996, 1998, 2000, 2001, 2003 y 2006 corresponden a la página web del TSJE (www.tsje.gov.py). Los datos de 2008 corresponden a declaraciones del presidente del TSJE, Rafael Dendia, según una gacetilla de prensa de dicha institución, de fecha 26 de mayo de 2008, y publicada en la página web del organismo.

Para las elecciones del 20 de abril de 2008, el padrón estuvo integrado por 2.861.916 personas, lo que representa 101.096 más que el padrón de las elecciones municipales del 2006[7]. A pesar de este aumento en la cantidad de ciudadanas y ciudadanos con derecho a ejercer el voto, debe considerarse en el padrón la cantidad real de personas con posibilidades de votar ese día.

Esto es explicado por diversos factores, por una parte, el padrón nacional no había eliminado aún a las personas fallecidas, hecho que fue denunciado durante el proceso electoral por diversos grupos políticos participantes en las elecciones. Por otra parte, debe considerarse la decisión del TSJE de que los padrones de mesa estuvieran compuestos por 200 electores y electoras[8], a diferencia de las elecciones del 2006, e incluso otras elecciones anteriores, donde el padrón de mesa era conformado con 300 electores y electoras. Esto generó cierto grado de confusión, ya que muchas personas fueron asignadas a locales diferentes a su lugar de voto habitual. De esta forma, muchos y muchas llegaron al día de las elecciones sin conocer con exactitud su local de votación.

7 Datos extraídos de la página web del TSJE (www.tsje.gov.py).

8 Resolución Nº 16/2008 por la que se dispone la confección de padrones electorales conforme a lo establecido en el artículo 118 de la Ley 834. La resolución tiene fecha 20 de febrero de 2008.

Sobre este punto hubo posturas encontradas de los principales grupos políticos participantes de las elecciones: la Alianza Patriótica para el Cambio (APC)[9], que postulaba a Fernando Lugo para la presidencia, propuso que se mantuvieran los 300 electores por mesa; y, la ANR, que postulaba a Blanca Ovelar, propuso 200. Finalmente el TSJE, con el voto en disidencia del ministro Alberto Ramírez Zambonini, decidió que el padrón se constituyera con 200 electores por mesa.

Los principales fundamentos de esta resolución son los artículos 118 y 120 del Código Electoral. Es importante mencionar que existen posturas jurídicas divergentes en torno a la interpretación de estas normas, y que además el mismo TSJE en anteriores elecciones había emitido resoluciones que autorizaban la confección de padrones con 300 electores por mesa[10].

La APC defendía los 300 electores por mesa, principalmente bajo el argumento de que el cambio a 200 electores provocaría la dispersión de electores -o sea el cambio de sus habituales locales de votación-, y que de 9.000 mesas se pasaría a tener unas 14.000, lo que llevaría a que en el poco tiempo que faltaba para las elecciones sería difícil garantizar la cobertura del 100% de las mesas con sus correspondientes miembros y otros agentes electorales; mientras que la ANR argumentaba que la misma ley electoral establece 200 electores por mesa.

Aquí también debe citarse la denuncia realizada por el PPQ, de que unos 700 electores que anteriormente estaban inscriptos para votar en el departamento de Concepción, también aparecían en los padrones del departamento de Boquerón. Este hecho, según voceros de dicho partido, habría podido generar un masivo fraude en este último departamento, en favor de los candidatos de la ANR[11].

Otro aspecto que incidió en el inflado padrón es la cantidad de ciudadanos y ciudadanas que, al momento de las elecciones, se encontraban fuera del país, miles de ellas principalmente por motivos laborales. Las últimas estadísticas de paraguayos y paraguayas trabajando en países

9 La APC estuvo integrada por la mayoría de los entonces partidos y movimientos políticos opositores al también entonces partido de gobierno, la ANR. Entre ellos se encontraban el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), el Partido País Solidario (PPS), el Partido Encuentro Nacional (PEN), el Partido Demócrata Cristiano (PDC), y varios otros.

10 La Resolución Nº 104/2006 del 16 de octubre expresa, en el punto 1: "Disponer la confección de padrones de hasta 300 electores por mesa, la fracción mayor de 29 electores formará una nueva mesa, la igual o menor se agregará a la última mesa de los respectivos locales de votación, a ser utilizados en las elecciones municipales del 19 de diciembre de 2006".

11 Diario Última hora, Asunción 10 de marzo de 2008, pág. 11; y Diario Abc Color, Asunción 29 de marzo de 2008.

como España y Argentina explican este hecho.

Asimismo, la habitual práctica de compra de cédulas por parte de operadores políticos, así como otros hechos que eventualmente impiden el ejercicio del voto -como la lejanía del local de votación, particularmente en zonas rurales-, son otros elementos a ser considerados al momento de estimar la cantidad de personas con posibilidades de ejercer su voto el pasado 20 de abril.

Por tanto, si se considera en forma conjunta la cantidad de personas fallecidas que figuran en el padrón, la dispersión generada por la conversión de los padrones a 200 electores por mesa, la migración laboral de miles de personas inscriptas para votar, la compra de cédulas y otros hechos no citados aquí, queda claro que el 20 de abril de 2008 los ciudadanos y las ciudadanas con posibilidades de votar eran menos que los casi 2.700.000 que integraba el padrón nacional. Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta estos y otros casos, se puede concluir que la participación ciudadana en las últimas elecciones fue muy elevada, y a la vez muy superior a las elecciones municipales de 2006.

Controles y contrapesos: garantías al voto ciudadano

Para hablar de los mecanismos de seguridad del voto, implementados en las elecciones del 20 de abril, es necesario hacer una breve referencia a las elecciones internas de los partidos políticos, realizadas también en el periodo de este informe. Ellas estuvieron plagadas de irregularidades y de escasez de mecanismos de seguridad para el ejercicio del voto de sus afiliados y afiliadas.

En los comicios internos de los partidos con mayor número de afiliados, la ANR y el PLRA, ambos realizados en diciembre de 2007, pudo notarse una cantidad de hechos irregulares e ilegales, y otros que reflejan limitadas competencias sobre los procedimientos legales propios de los comicios: desconocimiento por parte de los y las agentes electorales (apoderados, veedores y miembros de mesa) de las funciones y procedimientos que deben adoptar en el ejercicio de sus funciones; escaso conocimiento sobre el llenado de las actas electorales; falta de apego a formalidades, como la portación de las acreditaciones por parte de los agentes electorales; poco cuidado en el transporte y manejo de la documentación electoral de las mesas; constante violación del secreto

del voto traducida en cuartos oscuros expuestos a terceras personas o personas que ingresaban acompañadas a los mismos. Estos fueron solo algunos de los hechos irregulares sucedidos en estas internas[12].

La etapa de cómputo y juzgamiento de actas de ambas elecciones tampoco fue muy diferente. La apretada diferencia en los resultados de ambas internas entre los principales candidatos y movimientos en pugna, generó acusaciones mutuas de fraude, de adulteración de actas, recusaciones a miembros de los tribunales partidarios y pedidos de que el TSJE interviniera en estos procesos. En cierta forma, se percibe la ocurrencia de estos hechos debido a la falta de legitimidad de los tribunales electorales partidarios, y a la escasa capacidad que los mismos demostraron para administrar los procesos de organización y juzgamiento de las elecciones internas. Todo este cuadro de irregularidades y conflictos colocó en el debate público el tema de si el TSJE debería hacerse cargo de lo que implican las internas partidarias, es decir, tanto de su organización como de su juzgamiento, y no solo limitarse al apoyo logístico.

En cuanto a las elecciones generales, estas no estuvieron exentas en sus preparativos de numerosos inconvenientes, principalmente ligados a la desconfianza que despertaba en los partidos y movimientos integrantes de la APC y en otros partidos opositores a la ANR, la actuación de los ministros del TSJE, Juan Manuel Morales[13] y Rafael Dendia, principalmente el primero. El proceso preparatorio transcurrió con numerosos pedidos de juicio político de ambos ministros, siendo acusados de estar montando un fraude electoral en favor de la ANR. Estas presunciones se vieron reforzadas en reiteradas ocasiones por el comportamiento de los citados ministros, como declaraciones públicas poco cuidadosas; desencuentros y dificultades en el desarrollo de una mesa interinstitucional convocada por el TSJE para coordinar, conjuntamente con los partidos y movimientos políticos, aspectos referentes a la organización de las elecciones; entre otros varios hechos.

Si bien se presentaron inconvenientes en los preparativos, puede destacarse como positivo el hecho de que la mayor parte del debate entre los sectores político-partidarios -aunque desordenado- se centró en

12 Estas irregularidades citadas son el producto de una observación electoral realizada por Decidamos de las elecciones internas de la ANR y el PLRA, en varios locales de votación de Asunción y del departamento Central.

13 Morales desempeñó la labor de Presidente del Comité coordinador de las elecciones generales y departamentales del 20 de abril de 2008.

la adopción de medidas de seguridad para disminuir e impedir el fraude electoral y, por ende asegurar, el voto libre y secreto de cada ciudadana y ciudadano. En parte, esto también puede interpretarse como un aprendizaje de los partidos y movimientos políticos sobre lo ocurrido en sus elecciones internas. Veamos ahora algunos de los principales temas de debate sobre los mecanismos de seguridad discutidos.

Las urnas electrónicas -cuya utilización en sus comienzos era considerada un avance en garantizar el sentido del voto ciudadano- nuevamente estuvieron en el centro de la discusión preelectoral, en parte, debido a lo ocurrido en las internas del PLRA[14], donde se constataron muchas dificultades y desconocimientos de los afiliados y afiliadas liberales al momento de utilizarlas, situación que era aprovechada por operadores políticos para inducir al voto. Además, referentes de distintos partidos -al igual que en el periodo del informe del 2007- siguieron realizando declaraciones acerca de la no confiabilidad de las urnas electrónicas y de la posibilidad de que con las mismas pudiera realizarse un fraude masivo. Finalmente, y luego de consultas hechas a las agrupaciones participantes de las elecciones generales[15], el TSJE decidió la utilización de papeletas en el cien por ciento de las mesas.

Siguiendo con los mecanismos de seguridad, muchos y novedosos procedimientos han sido incluidos, varios de ellos propuestos por la APC[16]. De las doce medidas de seguridad, resaltan particularmente la impresión de la huella dactilar de las y los votantes en el padrón; el troquelado de las actas; la inclusión de diversos códigos y otros elementos

14 La ANR utilizó cien por ciento de boletines de voto (papeletas) en sus elecciones internas.

15 La APC propuso votar con papeletas, mientras que la ANR con urnas electrónicas, aunque sus referentes también aclararon que se allanarían a la decisión que adoptara el TSJE.

16 Punto 1 de la Resolución Nº 22/2008 del TSJE, de fecha 28 de febrero de 2008: "Disponer como medidas de seguridad a ser utilizadas en útiles y documentos electorales: 1- Troquelado del expediente electoral definiendo códigos especiales para capital, departamentos y distritos del país; 2- Remaches de los expedientes electorales; 3- Códigos de Barras con identificación de cada hoja como componente del expediente electoral e identificación individual del elector; 4- Papel de seguridad para las actas de escrutinio de cada candidatura; 5- Registro de firmas y medias firmas de los miembros de mesa y de sus substitutos si lo hubiere; 6- Identificación alfa numérica de la mesa en cada hoja del expediente electoral; 7- Impresión del digito índice del elector (antes del entintado) en planilla de registro con manejo exclusivo del presidente de mesa, la cual será introducida en el sobre número uno; 8- Entintado del dedo índice con tinta indeleble hasta la cutícula; 9- Actas con mecanismos de seguridad tales como: impresión con tinta de seguridad, impresión de microletras, fondos, numeración, fibrillas e impresión de varios colores; 10- Los sobres serán de material de polipropileno coextrusado con cierre de alta adherencia de seguridad. 11- A los sobres 1, 2 y 3 les serán adheridas etiquetas autoadhesivas con códigos de barra que identificarán a cada sobre en particular; 12- Habilitación de tres urnas por mesa receptora de votos, una para candidaturas presidenciales, otra para las nacionales (Senadores y Parlasur) y la tercera para las departamentales (diputados, gobernadores y juntas departamentales)".

de seguridad en las hojas correspondientes a las actas; las actas de escrutinio en papel especial; y los sobres de plástico para guardar la documentación electoral una vez concluido el escrutinio en las mesas[17].

Por su parte, el Ministerio Público, en el marco del "Plan Elecciones Generales 2008" dispuso que el día de las elecciones los dieciséis fiscales electorales y otros 78 agentes fiscales estuvieran desempeñando la labor de recepción de denuncias e investigación de posibles delitos electorales[18].

A todas estas medidas de seguridad, se suma el hecho de la numerosa presencia de observadores y observadoras de organismos internacionales[19] durante todo el proceso eleccionario, antes, durante y después del 20 de abril. Y también distintas organizaciones de la sociedad civil que, a escala nacional, han realizado tareas de control y observación el día de las elecciones[20].

Por tanto, el fuerte contexto de seguridad generado a partir de la implementación de los mecanismos ya mencionados, sumado a la masiva presencia de observadores nacionales e internacionales, generó un contrapeso favorable ante el temor de fraude y el debilitamiento institucional del TSJE y llevó a la realización de unas elecciones generales y departamentales donde, a pesar las habituales irregularidades, no se dieron hechos anómalos de gran magnitud, tampoco denuncias consistentes sobre fraudes, y los resultados tampoco dejaron margen de dudas para ninguna de las agrupaciones políticas participantes, resultados que otorgaban una elevada ventaja a favor del candidato presidencial de la APC, Fernando Lugo.

17 Si bien no es propiamente una medida de seguridad, puede citarse también la decisión del TSJE de disponer la habilitación de dos cuartos oscuros o casillas de votación por cada mesa (Resolución Nº 21/2008 de fecha 21 de febrero de 2008).

18 Párrafo elaborado en base al "Plan Elecciones Generales 2008" del Ministerio Público. El documento correspondiente a dicho Plan se encuentra en la página web de la institución. www.ministeriopublico.gov.py, consultada el 31 de octubre de 2008.

19 Delegaciones de observadores y observadoras de la Organización de estados americanos (OEA), de la Fundación internacional para sistemas electorales (IFES, por sus siglas en inglés), del Instituto interamericano de derechos humanos (IIDH) y del Centro de asesoría y promoción electoral (CAPEL).

20 El Consorcio *Sakã* (integrado por el Centro de documentación y estudios – CDE; Comité de iglesias para ayudas de emergencias – Cipae; Decidamos / campaña por la expresión ciudadana; Centro de información y recursos para el desarrollo – CIRD y el Centro europeo para la cooperación internacional y los intercambios culturales – Ceciec; y apoyado por la Universidad Columbia y Pojoaju / Asociación de ONG del Paraguay) desarrolló una labor de observación electoral y conteo paralelo, movilizando a unas 5.900 personas para ello. *Sakã* asimismo gestionó la presencia de observadores y observadoras de Uruguay, integrantes de la Iniciativa Claridad. Transparencia Internacional – Capítulo Paraguay, según información proveída por la misma organización, realizó la labor de observación y recepción de denuncias, a través de la movilización de unos 250 voluntarios y la instalación de un centro de denuncias. En tanto, la Red de mujeres políticas realizó la tarea de observación electoral.

Urnas electrónicas… ¿rumbo al olvido?

Desde el inicio de su implementación en las elecciones municipales de 2001, cuando fueron utilizadas en el 1,5% de las mesas, las urnas electrónicas surgían como una herramienta fundamental para garantizar el sentido del voto de las ciudadanas y los ciudadanos, y para disminuir significativamente las posibilidades de masivo fraude electoral. Así, las urnas electrónicas de a poco fueron siendo utilizadas en mayor medida en cada elección. Sin embargo, en las elecciones generales del 20 de abril el TSJE tomó la decisión del voto con papeletas en el cien por cien de las mesas.

En este informe, ya se expuso la coyuntura que determinó el sufragio con boletines de voto (papeletas). Por tanto, lo importante de señalar aquí es que el alto nivel de normalidad alcanzado en las últimas elecciones con papeletas -y principalmente la ausencia de dudas sobre los resultados finales-, sumado a la escasa capacitación brindada por el TSJE y los partidos políticos a la ciudadanía sobre la utilización de las urnas electrónicas, son elementos que marcan un escenario de dudas sobre si habrá voto electrónico en futuras elecciones. En el aspecto legal, aún está vigente la normativa que obliga a que los comicios internos de los partidos políticos se realicen con urnas electrónicas -a pesar de que varios partidos y movimientos, entre ellos la ANR, votaron con papeletas-, pero no existe normativa que obligue al voto electrónico en elecciones nacionales. Con seguridad, este debe ser uno de los temas de debate en la reingeniería del sistema electoral paraguayo.

TSJE: crisis y debilitamiento institucional

Capítulo aparte merece la situación de la principal entidad rectora y responsable de garantizar el derecho al sufragio de todo ciudadano y ciudadana: el TSJE. Ya en informes de años anteriores se hacía mención a este hecho, es decir a su debilitamiento institucional, que prosiguió en el periodo de este informe.

En el centro de las críticas por parte de agrupaciones integrantes de la APC y otros grupos políticos -no se incluye aquí a la ANR- se encuentran dos de sus ministros: Juan Manuel Morales y Rafael Dendia. A modo de resumen, puede decirse que:

> "la crisis interna del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) debilita la credibilidad y confianza en este organismo. La profundización de las diferencias entre sus miembros, quienes prácticamente han dejado de reunirse, afectan las decisiones colegiadas, propias de un órgano de esta naturaleza. Como resultado se tiene un clima polarizado, que acentúa la sensación de que un sector político impone sus condiciones. El cuoteo político en la institución, mecanismo sobre el que se constituyó el sistema de controles y contrapesos entre las diferentes fuerzas políticas, está funcionando en esta coyuntura más bien para aislar a uno de sus miembros"[21].

Esta crisis, con las diversas aristas citadas, ha cobrado fuerza en los meses previos a las elecciones del 20 de abril. El debilitamiento institucional del TSJE felizmente no influyó en el desarrollo de la jornada electoral ni en los resultados de las mismas, en gran parte, gracias al fuerte contrapeso de seguridad y control eleccionario. No obstante, es urgente iniciar un análisis acerca del funcionamiento del TSJE que vaya más allá de la actuación de sus ministros, y que busque identificar las reformas institucionales que lleven a recuperar la confianza e institucionalidad de este organismo.

Sigue sin facilitarse la inscripción en el Registro Cívico Permanente (RCP)

Según datos del TSJE, 2.892.015[22] personas están inscriptas en el Registro Cívico Permanente (RCP). La inscripción en tal registro es requisito fundamental para tener derecho a votar. Tal como ya se había expresado en el informe del año pasado, al cumplir 18 años de edad, el ciudadano y la ciudadana no adquieren automáticamente la calidad de elector ni de electora; ello recién sucede con su inscripción en el RCP. A propósito cabe mencionar que el proyecto presentado a la Cámara de Diputados por el PPQ, en noviembre de 2007, que con relación a este tema plantea "la inscripción automática en el Registro Cívico Permamente de ciudadanos que adquieran la mayoría de edad" no ha tenido avances en su estudio.

21 Decidamos, Comunicado "Exigimos transparencia e imparcialidad a la Justicia Electoral", emitido a la opinión pública el 10 de abril de 2008.

22 Datos extraídos de la página web del TSJE (www.tsje.gov.py), gacetilla con fecha 27 de febrero de 2008. Consultada el 31 de octubre de 2008.

REFERÉNDUM E INICIATIVA POPULAR (ART. 121 A 123, CN)

Sin uso y sin cambios legales

No ha habido novedades, en el periodo de este informe, respecto a estas dos herramientas de participación política[23]. El ya citado proyecto de ley de participación ciudadana incluye propuestas sobre estos dos mecanismos, tendientes a facilitar su uso, ya que la reglamentación actual de los mismos vuelve sumamente difícil su utilización (Gauto Bozzano, 2007, 513-514). Las propuestas efectuadas constituyen una manera en que la ciudadanía puede influir en la toma de decisiones, principalmente en los cuerpos legislativos. En la actualidad, la alternativa válida que muchas organizaciones sociales han encontrado para que sus propuestas sean consideradas en el Congreso es obtener el apoyo de algún parlamentario o parlamentaria, que se haga cargo de la presentación y defensa del proyecto.

Más allá de esta alternativa mencionada, el referéndum y la iniciativa popular, con una reglamentación más favorable, pueden constituirse realmente en poderosas herramientas ciudadanas para incidir en los asuntos públicos, ya que su propia naturaleza hace que los temas llevados a referéndum o propuestos por iniciativa popular ocupen un lugar prioritario en el debate público, tanto en la ciudadanía como entre las autoridades.

PARTIDOS POLÍTICOS (ART. 124 A 126)

Nuevas agrupaciones, viejos vicios

Un hecho a destacar respecto al derecho de asociación a partidos y movimientos políticos, tiene que ver con el surgimiento de varios que se han creado meses antes de la realización de las elecciones generales del 20 abril. Desde la perspectiva del artículo 125 de la Constitución

23 En el Código Electoral, los artículos 259 a 265 corresponden al referéndum, y los artículos 266 a 275 a la iniciativa popular.

Nacional, que establece la libertad de asociación en partidos o en movimientos políticos, es positiva la creación de nuevas agrupaciones.

Incluso, dos de las nuevas agrupaciones han conseguido obtener bancas en el Congreso y en algunas juntas departamentales. En el caso del Congreso, el Partido Democrático Progresista ha obtenido una banca en Diputados y una en Senadores y el Movimiento popular *Tekojoja* igual cantidad.

Entre los aspectos negativos, deben señalarse los repetidos vicios relacionados con irregularidades y actos que tocan lo ilegal -ya mencionados en líneas anteriores en este documento- y han estado presentes en las elecciones internas de los partidos, especialmente en los de mayor cantidad de afiliados (ANR y PLRA).

Además, otro vicio persistente tiene que ver con los casos de múltiple afiliación. En tal sentido, la legislación electoral establece que, en estos casos, se toma como válida la última afiliación realizada. De todas formas, los padrones de los partidos tradicionales, principalmente, siguen conteniendo datos de personas que también figuran en padrones de otros partidos y agrupaciones. Ante esto, hasta ahora los partidos no han trabajado coordinadamente para depurar sus padrones. Tampoco el TSJE, dentro de las amplias atribuciones que posee en materia electoral, ha hecho algo al respecto.

El debate sobre el financiamiento de los partidos y movimientos políticos se ganó un lugar en el espacio público durante el periodo de este informe, debido a las elecciones internas y generales realizadas en este tiempo. La atención pública se centró particularmente respecto al origen de los fondos con el que los partidos y agrupaciones financian sus campañas.

Al igual que en informes de años anteriores, nuevamente aquí debe expresarse la preocupación sobre este tema, teniendo en cuenta aspectos como las grandes sumas de dinero gastadas por algunas agrupaciones políticas para financiar sus campañas electorales, la falta de claridad sobre el origen de dichos montos, y la inexistencia de un marco legal claro que regule el financiamiento de los partidos y movimientos políticos. Actualmente, la normativa al respecto, incluida en el artículo 126 de la Constitución Nacional y en los artículos 67 a 70 y 276 a 284 del Código Electoral es insuficiente.

Las elecciones generales fueron un escenario propicio para iniciativas de organizaciones sociales que tenían por objetivo conocer y dar a

conocer a la ciudadanía el origen y monto de los fondos de las campañas electorales de las diversas agrupaciones políticas participantes. En tal sentido, Transparencia Internacional – Capítulo Paraguay promovió una campaña para que los candidatos y las candidatas a la presidencia de la República hicieran rendición pública de las cuentas de sus campañas antes de las elecciones. De los siete candidatos, solo tres de ellos la presentaron: Fernando Lugo (APC), Sergio Martínez (Partido Humanista Paraguayo) y Horacio Galeano Perrone (Movimiento *Tetã Pyahu*)[24].

Volviendo al aspecto legal, el Grupo impulsor para la regulación del financiamiento político, integrado por varias organizaciones sociales, que ha elaborado un anteproyecto de ley al respecto (Gauto Bozzano, 2007, 515), ha proseguido con el cabildeo parlamentario y la difusión ciudadana, con vistas a presentar en poco tiempo más su propuesta al Congreso. Hasta el momento, ha realizado acciones de cabildeo con todas las bancadas de la Cámara de Diputados, obteniendo el apoyo de algunas de ellas, entre cuyas referentes se encuentran, por ejemplo, las diputadas por Capital, Desirée Masi (del Partido Democrático Progresista) y por Central, Aida Robles (del Movimiento Popular *Tekojoja*). La campaña del mencionado grupo también ha logrado recolectar seis mil firmas ciudadanas de apoyo al proyecto. Algunos ejes fundamentales del mismo son:

- regulación de las internas partidarias;
- además de los partidos, los movimientos políticos y las alianzas electorales; los candidatos también son objeto de la ley;
- no se pueden hacer donaciones anónimas;
- todas las donaciones a partidos, movimientos, alianzas y/o candidaturas, deben ser difundidas públicamente antes de las elecciones;
- los candidatos y las candidatas que hayan incumplido la ley de regulación del financiamiento político, serán sancionadas con la pérdida del cargo -si hubieren resultado electos-, con multas y/o con la imposibilidad de poder presentarse en elección interna o general, por espacio de hasta tres períodos;
- ante el incumplimiento de la ley, las organizaciones políticas serán sancionadas con multas, y la pena máxima es la imposibilidad de recibir aportes del Estado por dos años;

24 Datos facilitados por Transparencia Internacional – Capítulo Paraguay.

- la obligatoriedad de que el cuarenta por ciento de los aportes del Estado sea destinado a formación política y cívica; promoción de organizaciones juveniles y de mujeres;
- la obligatoriedad de que el TSJE y otras instituciones estatales que reciben las rendiciones de cuentas y balances de los partidos, movimientos y alianzas, las hagan públicas;
- las limitaciones a los aportes privados son las mismas que las establecidas en el Código Electoral[25].

Conclusiones y Recomendaciones

Es claro que las elecciones generales y departamentales del 20 de abril de 2008 marcaron gran parte del escenario de los derechos políticos en el periodo que abarca este informe. Ello permitió evidenciar y visibilizar serias dificultades que aún persisten para el ejercicio y la vigencia plena de estos derechos, pero el masivo ejercicio del voto -a pesar de los diversos obstáculos- en las elecciones mencionadas es un ejemplo de que la participación ciudadana puede ser mayor y mejor a través de reformas de instituciones, reformas legales y adopción de nuevas normativas. En términos generales, las reformas institucionales deben estar dirigidas al funcionamiento del TSJE y de los partidos políticos; mientras que, en lo relativo al marco legal, se hace urgente la modificación de varios capítulos del Código Electoral, así como la adopción de nuevas legislaciones.

Otro hecho que quedó claro es que, pese a la diversidad de intereses en juego por parte de los sectores políticos participantes de las elecciones, es posible acordar o adoptar decisiones para implementar mecanismos y herramientas tendientes a facilitar el ejercicio de los derechos políticos, en particular el derecho al voto.

A partir del análisis realizado se proponen las siguientes recomendaciones:

25 Toda la redacción realizada en este informe respecto al Anteproyecto de Ley que regula el Financiamiento Político, fue elaborada a partir de informaciones proporcionadas por integrantes del Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político.

Sobre la participación política (art. 117, CN)

- El Congreso Nacional debe tomar como prioridad el estudio de la normativa referente a favorecer la participación política de la ciudadanía y debe ampliar los canales de participación; y particularmente es preciso avanzar en el estudio del proyecto de ley de participación ciudadana y del proyecto de reforma de la ley orgánica municipal.
- Debe modificarse el inciso r) del art. 32 del Código Electoral, a fin de que los partidos y movimientos políticos, en sus elecciones internas, establezcan el 50% de mujeres en las listas de cargos electivos, en forma alternada desde los primeros lugares.
- También deben crearse mecanismos legales y administrativos tendientes a aumentar la participación de mujeres en cargos públicos de decisión.

Sobre el derecho al sufragio (arts. 118 y 120, CN)

- Incorporar al Código Electoral las medidas de seguridad respecto al ejercicio del voto, a los útiles y a los documentos electorales, sobre todo aquellos que han demostrado mayor eficacia en las recientes elecciones generales y departamentales.
- Las instituciones responsables de investigar y penalizar la comisión de delitos electorales deben actuar con mayor rigurosidad, prestando especial atención a aquellos hechos ilegales que se dan repetidamente elección tras elección, como por ejemplo la compra de cédulas y la inducción al voto.
- Depuración de los padrones partidarios y del padrón nacional, tarea que compete conjuntamente a los partidos políticos y al TSJE.
- Facilitar la inscripción de ciudadanos y ciudadanas en el Registro Cívico Permanente, a través de medidas legales y administrativas, para que los mismos, una vez que llegan a la mayoría de edad, tengan inmediatamente la posibilidad de adquirir el estatus de electores y electoras.
- Impulsar políticas y mecanismos dirigidos a favorecer el ejercicio del voto por parte de indígenas y personas discapacitadas.
- Es urgente recuperar el funcionamiento institucionalizado y autónomo del TSJE, disminuyendo la dependencia que el mismo tiene del cuoteo político y de negociaciones a nivel político-partidario para obtener su presupuesto.

Sobre el referéndum y la iniciativa popular (arts. 121 al 123, CN)

- Deben realizarse las modificaciones legales necesarias para flexibilizar y hacer accesible la utilización de estos dos mecanismos, ya que la normativa actual pareciera que está más bien pensada para que los mismos no sean usados. En el marco de dichas modificaciones, se debe otorgar a estas herramientas un carácter vinculante.

Sobre los partidos políticos (arts. 124 al 126, CN)

- Deben adoptarse las medidas legales y administrativas necesarias para transparentar el origen y el monto de los fondos de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, así como de los propios fondos de las habituales actividades de dichas agrupaciones.
- Establecer mecanismos concretos para que los partidos y movimientos cumplan efectivamente con uno de los roles que la Constitución les asigna, cual es contribuir a la formación cívica de la ciudadanía.

Bibliografía

Gauto Bozzano, Enrique (2006) *Nuevas movilizaciones y acciones ciudadanas a pesar de la persistencia de obstáculos legales* en: Codehupy (2006) **Derechos humanos en Paraguay 2006**. Asunción: Codehupy. Pp. 227-250.

Gauto Bozzano, Enrique (2007) *Instituciones en crisis… derechos en crisis* en: Codehupy (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy. Pp. 504-518.

Gómez, Rossana (2003) *Elecciones generales 2003: avances y retrocesos de la participación ciudadana* en: Codehupy (2003) **Derechos humanos en Paraguay 2003**. Asunción: Codehupy. Pp. 224-236.

Valiente, Hugo – editor (2005) **Informe sombra Cedaw. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay**. Asunción: Comité de América latina y el Caribe para la defensa de los deredchos de la mujer – Paraguay (Cladem – Py), Coordinación de mujeres del Paraguay (CMP) y Centro de documentación y estudios (CDE).

9 SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

UN SISTEMA PARAGUAYO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Institucionalidad de la protección de los derechos humanos en el Estado paraguayo

Line Bareiro y Maridí González Parini
Centro de documentación y estudios (CDE)

La organización del Estado para proteger los derechos humanos incluye tanto un marco normativo ajustado a los estándares internacionales como la disponibilidad de mecanismos en los tres poderes y en las instancias y entidades fuera de ellos para garantizar la defensa y la garantía de los derechos de todas las ciudadanas y todos los ciudadanos.

INTRODUCCIÓN

Los Estados modernos reconocen derechos y establecen obligaciones para todas las personas y construyen instituciones justamente para realizar esos derechos. Ahora bien, si las instituciones estatales no garantizan esos derechos, se cuenta con una serie de instrumentos jurídicos y con organismos para reparar las violaciones a los derechos de las personas.

En este artículo se busca presentar de manera clara y sistemática los desarrollos del Estado paraguayo para garantizar y defender los derechos humanos de todos sus habitantes. Se trata de un conjunto de normas legales incluidas en la Constitución nacional de 1992, en tratados internacionales ratificados por el país y, por lo tanto, convertidos en leyes vigentes, así como en leyes sancionadas por el Congreso Nacional y promulgadas por el Poder Ejecutivo.

En el artículo se recogen también las instituciones con las que se cuenta justamente para controlar el cumplimiento de la obligación de garantizar los derechos humanos por parte de las instituciones públicas. Esos mecanismos forman parte del Poder Judicial, del Ministerio Público, de cuatro ministerios del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. La Defensoría del Pueblo es en sí misma un organismo nacional de protección de derechos humanos. Para cada mecanismo se presentan sus respectivas funciones.

En el informe 2008 nos planteamos alcanzar una descripción del sistema paraguayo de protección de los derechos humanos, por eso es deseable dar continuidad al trabajo, analizando en años posteriores el desempeño de los mecanismos aquí nombrados e incluyendo la normativa e instituciones municipales y departamentales creadas a tal efecto.

La Municipalidad de Asunción ha sido pionera en el tema pues creó una Defensoría vecinal unos años antes de que comenzasen a funcionar la mayoría de los mecanismos registrados en el ámbito nacional. En tanto, las Consejerías municipales por los derechos de la niñez y la adolescencia (Codeni) se constituyeron desde su creación en algunas municipalidades desde 1996 en espacios de protección de derechos de este sector de la población, posteriormente incorporados en el Código de la niñez y la adolescencia (Ley 1680/01).

No se presentan los mecanismos de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos de los que el Paraguay forma parte, porque el objetivo del trabajo es justamente presentar al sistema nacional. Ciertamente se presentan los instrumentos del derecho internacional de

los derechos humanos ratificados por el Paraguay, porque han pasado a ser ley en nuestro país[1].

INSTRUMENTOS

En toda la escala que conforma el orden de prelación de las leyes de acuerdo a la pirámide de Kelsen[2], y consagrada en el artículo 137 de la Constitución Paraguaya de 1992, se cuentan con normas que garantizan la protección de los derechos de todas las personas. En algunos casos, como en la Constitución, se encuentra un conjunto de garantías constitucionales que pueden ser consideradas como los instrumentos nacionales de la mayor relevancia para la protección de los derechos humanos.

En otros casos, son tratados, convenciones, pactos y convenios aprobados en el marco de organizaciones internacionales, con el objetivo de proteger derechos humanos. Se trata de las normas del derecho internacional de los derechos humanos que han sido ratificadas por el Paraguay y que, por lo tanto, son parte del ordenamiento positivo nacional, lo que significa que deben ser aplicadas en el país.

Del resto del ordenamiento jurídico nacional se recogen solamente las normas que han creado mecanismos e instituciones o en las cuales se establecen sus funciones.

Garantías constitucionales

Entre los deberes, derechos y garantías, la Constitución de 1992 (CN) establece una serie de instituciones jurídicas

> "para hacer efectivos los derechos consagrados en esta Constitución, se establecen las garantías contenidas en este capítulo, las cuales serán reglamentadas por la ley" (art. 131).

Las garantías incluidas en ese capítulo constitucional son la inconstitucionalidad, el hábeas corpus, el amparo y el hábeas data. A ellas

1 En el capítulo relativo a los Compromisos internacionales puede accederse a información relativa a estos mecanismos.

2 Por Hans Kelsen, jurista austriaco (1881-1973), fundador de la teoría pura del derecho. Explica, entre otras cosas, que el ordenamiento jurídico se funda en el hecho de que todas las normas del conjunto derivan de una única norma suprema o fundamental.

debemos sumar la defensa de intereses difusos que, si bien fue incluida entre los derechos y no específicamente entre las garantías, su naturaleza es similar a ellas.

Inconstitucionalidad (art. 132)

> "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".

Hábeas corpus (art. 133)

> "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 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 podrá 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".

Amparo (art. 134)

> "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".

Hábeas data (art. 135)

"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".

Defensa de intereses difusos (art. 38)

"Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo".

Tratados y convenios de derechos humanos ratificados por Paraguay

Del sistema universal de protección de derechos humanos

Las siguientes convenciones, con sus respectivos protocolos adicionales, han sido ratificadas por el Paraguay. Ellas forman parte del sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas, conocido como sistema universal. El mismo cuenta con nueve grandes instrumentos, ocho de ellos en vigencia, todos ratificados por el Paraguay.

Cuadro 1.
Convenios del sistema universal de protección de derechos humanos y su ratificación por parte de Paraguay

Instrumento	Aprobación	Entrada en vigor	Firma de Paraguay	Ratificación
Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc)	16/12/1966	03/01/1976	Adhesión	09/04/1992 (ley 4/92)
Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP)	16/12/1966	23/03/1976	Adhesión	09/04/1992 (ley 5/92)
Convención internacional sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial (CEDR)	21/12/1965	04/01/1969	13/09/2000	07/07/2003 (ley 2128/03)
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés)	18/12/1979	03/09/1981	Adhesión	28/11/1986 (ley 1215/86)
Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (CAT, por sus siglas en inglés)	10/12/1984	26/06/1987	23/10/1989	23/01/1990 (ley 69/90)
Convención sobre los derechos del niño (CDN)	20/11/1989	02/09/1990	04/09/1990	20/09/1990 (ley 57/90)
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (CPTM)	18/12/1990	01/07/2003	13/09/2000	09/04/2008 (ley 3452/08)
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD)	13/12/2006	03/05/2008	30/03/2007	24/07/2008 (ley 3540/08)
Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CDF)	06/12/2006	Todavía no está en vigor	30/03/2007	Pendiente de que el Ejecutivo envíe al Legislativo

Fuentes: sitios del Ministerio de Relaciones Exteriores (www.mre.gov.py/dependencias/ddhh/ddhh/ddhh3.htm), visitado el 03/10/08, y de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos (www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm), visitado el 15/10/08. Sitio no oficial de leyes paraguayas: www.leyes.com.py

Del sistema interamericano de protección de derechos humanos[3]

Las siguientes convenciones y protocolos del sistema interamericano de protección de derechos humanos han sido ratificados por Paraguay. Este sistema fue generado en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La Convención americana sobre derechos humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica es uno de los instrumentos fundamentales de este sistema y fue ratificada por Paraguay como Ley 1 en 1989, marcando así la caída de la dictadura y el compromiso del Estado de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella. Se presentan a continuación las convenciones y protocolos básicos del sistema:

- *Declaración americana de los derechos y los deberes del hombre*

  La Declaración americana fue aprobada en el marco de la novena conferencia interamericana, celebrada en mayo de 1948; es el primer instrumento internacional de su tipo, ya que fue adoptada con antelación a la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en el seno de las Naciones Unidas en diciembre del mismo año.

  Tanto la Corte interamericana de derechos humanos (Corte IDH) como la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH) han dictaminado que, a pesar de haber sido adoptada como una declaración y no como un tratado, en la actualidad esta Declaración constituye una fuente de obligaciones internacionales para los Estados miembros de la OEA[4].

- *Convención americana sobre derechos humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica*

  La CADH fue adoptada el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigor el 18 de julio de 1978. El Estado paraguayo la ratificó el 18 de agosto de 1989, por Ley 1/89.

  En sus capítulos establece los deberes de los Estados Partes; los derechos civiles y políticos; los derechos económicos, sociales y culturales; la suspensión de garantías, interpretación y aplicación; los deberes de las personas y los órganos competentes, que son la CIDH y la Corte IDH.

---

3 Los datos de esta sección fueron extraídos de los sitios del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay (www.mre.gov.py/dependencias/ddhh/ddhh/ddhh3.htm), visitado el 03/10/2008, y de la Comisión interamericana de derechos humanos (www.cidh.org/basic.esp.htm), visitado el 10/10/2008.

4 Véanse Corte IDH: Interpretación de la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre en el marco del artículo 64 de la Convención americana sobre derechos humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A Nº 10, párrs. 35-45; CIDH: Informe Anual 1986-1987, James Terry Roach y Jay Pinkerton (Estados Unidos), Caso 9647, resolución 3/87, 22 de septiembre de 1987, párrs. 46-49, Informe Anual 2000, Rafael Ferrer-Mazorra (Estados Unidos), Informe N° 51/01, Caso 9903, 4 de abril de 2001. Véase también el artículo 20 del Estatuto de la CIDH.

- *Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura*

  Esta convención fue adoptada el 9 de diciembre de 1985 y entró en vigor el 28 de febrero de 1987. Paraguay la ratificó por Ley 56/90 el 16 de enero de 1990.

  Esta convención define qué se entenderá por tortura; establece quiénes serán responsables del delito de tortura, las medidas que deberán tomar los Estados partes para prevenir y sancionarla, entre otros compromisos adoptados con este instrumento.

- *Convención interamericana sobre la desaparición forzada de personas*

  Esta convención fue adoptada el 9 de junio de 1994 y entró en vigor el 28 de marzo de 1996. El Estado paraguayo la ratificó el 13 de agosto de 1996, con la Ley 933/96.

  Los Estados Partes se comprometen a no practicar, no permitir ni tolerar la desaparición forzada de personas; a sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores; a cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada y a tomar medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole.

- *Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o Protocolo de San Salvador*

  Este protocolo fue adoptado el 17 de noviembre de 1988 y entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. La ratificación del Estado paraguayo se dio por Ley 1040/97 del 16 de abril de 1997.

  Esta convención establece la obligación de adoptar medidas tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos; la obligación de no discriminación alguna; la enumeración de los derechos económicos, sociales y culturales (al trabajo, a la educación, a la salud, a la alimentación, entre otros).

- *Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad o Convención de Guatemala*

  Esta convención fue adoptada el 7 de junio de 1999, entrando en vigor el 14 septiembre 2001, y fue ratificada por Paraguay el 19 de junio de 2002, por Ley 1925/02.

  Esta convención define el término discapacidad y discriminación contra las personas con discapacidad; tiene como objetivos la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad. Para dar seguimiento a los compromisos adquiridos establece un Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

- *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de Belém do Pará*

  Esta convención fue adoptada el 9 de junio de 1994 y entró en vigor el 5 de marzo de 1995. Fue ratificada por Paraguay el 21 de junio de 1995, con la Ley 605/95.

  En sus capítulos establece la definición de violencia contra la mujer, el ámbito de aplicación; los derechos protegidos; los deberes de los Estados partes y los mecanismos de protección (Comisión interamericana de mujeres, la Corte IDH para emitir opiniones consultivas sobre la interpretación de esta convención y la CIDH para recibir peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de su artículo 7).

- *Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos relativo a la abolición de la pena de muerte*

  Esta convención fue adoptada el 8 de junio de 1990, entró en vigor el 28 de agosto de 1991 y fue ratificada por Paraguay por Ley 1557/00 del 6 de julio de 2000.

  Esta convención establece la prohibición a los Estados Partes de aplicar en su territorio la pena de muerte a ninguna persona sometida a su jurisdicción; no permite ninguna reserva al protocolo pero establece una excepción para que en el momento de la ratificación o adhesión los Estados Partes se reserven el derecho de aplicar la pena en tiempo de guerra conforme al derecho internacional por delitos sumamente graves de carácter militar.

De la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[5]

Cuadro 2.
Convenios fundamentales y prioritarios de la OIT ratificados por Paraguay

Carácter	Temática	Convenio [año de aprobación]	Ratificación de Paraguay
Fundamental (8 en total, todos ratificados por Paraguay)	Libertad sindical y negociación colectiva	Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización [1948]	28/07/1962 ley 748/64
		Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva [1949]	21/03/1966 ley 977/64
	Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación	Convenio 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor [1951]	24/06/1964 ley 925/64
		Convenio 111 relativo a la discriminación [por raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social] en materia de empleo y ocupación [1958]	10/07/1967 ley 1154/66
	Abolición del trabajo infantil	Convenio 138 sobre la edad mínima [1973]	03/03/2004 ley 2332/03
		Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil [1999]	07/03/2001 ley 1657/01
	Eliminación del trabajo forzoso u obligatorio	Convenio 29 sobre el trabajo forzoso [1930]	28/08/1967 ley 1930/67
		Convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzoso [1957]	16/05/1968 ley 1331/64
Prioritarios (4 en total, 2 ratificados por Paraguay)		Convenio 122 sobre la política del empleo [1964]	20/02/1969 ley 67/68
		Convenio 81 sobre la inspección del trabajo [1947]	28/08/1967 ley 1235/67

Fuentes: Páginas de la OIT (www.ilo.org / http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newratframeS.htm) y del Ministerio de Justicia y Trabajo (www.mjt.gov.py) visitadas el 20 de octubre de 2008.

5 La clasificación de instrumentos fundamentales, prioritarios y generales es de la propia OIT. Las autoras agradecen la asesoría de la abogada Verónica López, del Ministerio de Justicia y Trabajo, que fue entrevistada para este artículo el 7 de octubre de 2008. Las autoras han decidido eliminar de esta lista los convenios ratificados pero ya superados, como por ejemplo el Convenio Nº 89, que prohibía el trabajo nocturno de las mujeres.

Cuadro 3.
Convenios generales de la OIT ratificados por Paraguay

Temática	Convenios	Ratificación por Paraguay
Trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares	Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares [1981]	21/12/2007 ley 3338/07
Libertad sindical, negociación colectiva y relaciones de trabajo	Convenio 11 sobre el derecho de asociación (agricultura) [1921]	16/05/1968 ley 1333/67
Eliminación del trabajo infantil y protección de niños, niñas y adolescentes	Convenio 124 sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráno) [1965]	10/07/1967 ley 1174/66
	Convenio 77 sobre el examen médico de los menores (industria) [1946]	21/03/1966 ley 994/64
	Convenio 79 sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales) [1946]	21/03/1966 ley 993/64
	Convenio 90 (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria) [1948]	21/03/1966 ley 998/64
	Convenio 123 sobre la edad mínima (trabajo subterráneo) [1965]	10/10/1968 ley 1180/66
Salarios	Convenio 95 sobre la protección del salario [1949]	21/03/1966 ley 935/64
	Convenio 26 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos [1928]	24/06/1964 ley 924/64
	Convenio 99 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura) [1951]	24/06/1964 ley 926/64
Horas de trabajo	Convenio 1 sobre las horas de trabajo (industria) [1919]	21/03/1966 ley 946/64
	Convenio 14 sobre el descanso semanal (industria) [1921]	21/03/1966 ley 945/64
	Convenio 106 sobre el descanso semanal (comercio y oficinas) [1957]	21/03/1966 ley 947/64
	Convenio 30 sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas) [1930]	21/03/1966 ley 942/64
Pueblos indígenas y tribales	Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales [1989]	10/08/1993 ley 234/93
Convenios sobre los artículos finales	Convenio 116 sobre la revisión de los artículos finales [1961]	22/02/1969
Salud y seguridad en el trabajo	Convenio 115 sobre la protección contra las radiaciones [1960]	10/07/1967 ley 1155/66
	Convenio 119 sobre la protección de la maquinaria [1963]	10/07/1967 ley 1179/66
Protección en ciertas ramas de actividad	Convenio 120 sobre la higiene (comercio y finanzas) [1964]	10/07/1967 ley 1178/66
Política social	Convenio 117 sobre la política social (normas y objetivos básicos) [1962]	20/02/1969 ley 66/68
Política y promoción del empleo	Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas válidas) [1983]	02/05/1991 ley 36/90

Fuentes: Páginas de la OIT (www.ilo.org / http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newratframeS.htm) y del Ministerio de Justicia y Trabajo (www.mjt.gov.py) visitadas el 20 de octubre de 2008.

La jurisdicción universal

La jurisdicción universal es asumida como la instancia judicial de carácter internacional en la cual las personas pueden ser juzgadas por crímenes de lesa humanidad y los Estados se comprometen a garantizar la persecución y extradición de quienes fueren solicitados por los órganos de esta jurisdicción.

El Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional, fue adoptado el 17 de julio de 1998 y ratificado por Paraguay el 17 de julio de 2001, por Ley 1663/01[6].

MECANISMOS

Los mecanismos presentados forman parte de los tres poderes del Estado paraguayo y también se incluye a instituciones extrapoderes, como la Defensoría del Pueblo, cuya función es justamente la de magistratura moral para los casos de violación de derechos humanos. Esa institución es considerada en muchos países como el mecanismo nacional de protección de derechos humanos por excelencia[7].

Así, se ha incluido en la presentación justamente la obligación que la Constitución establece para todos los magistrados y todas las magistradas en su artículo 136. Fuera de las dos instituciones constitucionales nombradas, los demás mecanismos son dependencias de otras instituciones, como el Ministerio Público, ministerios del Poder Ejecutivo y comisiones asesoras parlamentarias. En cada caso se presentan las funciones del respectivo mecanismo y datos sobre su creación.

6 Datos recopilados del sitio del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay (www.mre.gov.py/dependencias/ddhh/ddhh/ddhh3.htm) visitado el 3 de octubre de 2008.

7 Cuenta con diversas denominaciones en los países. Puede figurar como defensoría del pueblo, defensoría de los habitantes, defensoría de los ciudadanos, procuraduría de derechos humanos, ombudsman, etc. En el ámbito de las Naciones Unidas se las denomina Instituciones nacionales independientes de derechos humanos (Inidh).

Poder Judicial

Competencia y responsabilidad de los magistrados y las magistradas

> "Ningún magistrado judicial que tenga competencia podrá negarse a entender en las acciones o recursos previstos en los artículos anteriores; si lo hiciese injustificadamente, será enjuiciado y, en su caso, removido.
>
> En las decisiones que dicte, el magistrado judicial deberá pronunciarse también sobre las responsabilidades en que hubieran incurrido las autoridades por obra del proceder ilegítimo y, de mediar circunstancias que prima facie evidencien la perpetración de delito, ordenará la detención o suspensión de los responsables, así como toda medida cautelar que sea procedente para la mayor efectividad de dichas responsabilidades. Asimismo, si tuviese competencia, instruirá el sumario, pertinente y dará intervención al Ministerio Público; si no la tuviese, pasará los antecedentes al magistrado competente para su prosecución" (art. 136).

Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia[8]

La oficina de derechos humanos fue creada por resolución 759/2000, como organismo técnico administrativo especializado de la Corte Suprema de Justicia, con la denominación Unidad de Derechos Humanos (UDH), con funciones de monitoreo, información, investigación, análisis y difusión. Estas funciones fueron ampliadas con las tareas de asesoría técnica, articulación y promoción en capacitación[9].

A partir de 2006, fue convertida en Dirección de Derechos Humanos (DDH), con la necesidad de reestructurar su organigrama operativo y redefinir sus líneas de acción estratégica para el cumplimiento de los objetivos y la misión, considerando como áreas temáticas prioritarias las cuestiones de niñez y adolescencia, género, indígena y casos internacionales ante el sistema interamericano de protección de derehos humanos.

La DDH ha establecido como sus líneas de acción estratégicas:

- diseñar e impulsar programas y proyectos de intervención focalizada de acuerdo a las áreas temáticas;

8 Datos relevados del sitio del Poder Judicial del Paraguay (www.pj.gov.py/ddh), visitado el 3 de octubre de 2008.

9 Acta Nº 31/2002, sesión del pleno de la Corte Suprema de Justicia que aprueba el plan estratégico 2002 - 2005 de la UDH.

- brindar asesoría técnica a los operadores judiciales acerca de la doctrina en derechos humanos y su aplicabilidad en la administración de justicia; y
- realizar acciones de investigación y monitoreo respecto a denuncias contra el Estado paraguayo ante el sistema internacional de protección de los derechos humanos.

Defensoría del Pueblo

> "El Defensor del Pueblo es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la profesión de los intereses comunitarios. En ningún caso tendrá función judicial ni competencia ejecutiva" (art. 276, CN).

Sus deberes y atribuciones, en virtud del art. 279 de la CN, son:

- recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los derechos humanos y otros hechos que establecen la CN y la ley;
- requerir de las autoridades en sus diversos niveles, incluyendo los de los órganos policiales y los de seguridad en general, información para el mejor ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna, por lo cual tiene la facultad de acceder a los sitios donde se denuncie la comisión de tales hechos, pudiendo inclusive actuar de oficio;
- emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos;
- informar anualmente de sus gestiones a las cámaras del Congreso;
- elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que, a su juicio, requieran pronta atención pública; y
- los demás deberes y atribuciones que fije la ley, concretamente la Ley 631/95 orgánica de la Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo cuenta con delegaciones para recepcionar quejas, reclamos y pedidos, atendidas por los delegados y las delegadas del defensor del Pueblo. Las delegaciones se encuentran en Alto Paraná, Alto Paraguay, Amambay, Asunción, Caaguazú, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguarí, Presidente Hayes y San Pedro[10].

10 Datos relevados del sitio de la Defensoría del Pueblo (www.defensoriadelpueblo.gov.py), visitado el 25 de octubre de 2008.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo ha establecido departamentos especializados para la atención de casos que afecten a derechos específicos:

- Departamentos de niñez y adolescencia; de pueblos indígenas;
- Departamentos de derecho a la educación y de derechos del consumidor; de derechos culturales; de derecho a los servicios públicos; de derecho a la salud;
- Departamento para personas privadas de libertad;
- Departamento contra la discriminación;
- Departamento de asuntos municipales y jubilatorios;
- Departamento de acceso a la justicia, de acceso a la administración pública.

Ministerio Público o Fiscalía[11]

Departamento de derechos humanos

El Ministerio Público cuenta con un Departamento de derechos humanos, cuya función es coadyuvar técnicamente con las fiscalías especializadas en tutelar el cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales en los casos en que el Estado, a través de sus organismos, aparece como sospechoso de vulnerar derechos de particulares.

Dirección de derechos humanos

Esta dirección ha sido creada a fin de realizar tareas de investigación y coordinación de los hechos punibles contra los derechos humanos con los y las agentes fiscales especializadas de dicha área, como respuesta a una sociedad, en su gran mayoría carente de recursos económicos para paliar los gastos que ocasiona una querella adhesiva.

La sociedad exige eficiencia ante este tipo de delitos, los que, a pesar de algunas políticas promovidas por el Estado para erradicar la violación de los derechos humanos, hasta la fecha, por ejemplo, aparecen casos de tortura como método de represión de delitos comunes, lo que constituye una rémora de los métodos de la dictadura stronista.

11 Datos relevados del sitio del Ministerio Público del Paraguay (www.ministeriopublico.gov.py/menu/institucion/organizacion/areas/apoyotec/index4.php), visitado el 3 de octubre de 2008.

El Ministerio Público manifiesta al crear esta dirección una conciencia de la necesidad de erradicar los delitos contra los derechos humanos, a fin de realizar tareas de monitoreo, investigación, consulta e información, difusión y de coordinación con otras dependencias, sean ONG o instituciones gubernamentales, que unan esfuerzos a favor de los derechos humanos. Asimismo, ha unido esfuerzos formando parte de comisiones interinstitucionales con otros organismos gubernamentales, buscando de esta manera cooperar en el combate a las torturas y a los delitos cometidos por agentes públicos.

Esta dirección se convierte en un eslabón de fundamental importancia, ya que ante esta instancia presentan sus denuncias la mayoría de las víctimas y, en coordinación con las unidades fiscales, se debe encargar de impulsar la investigación en los casos de violaciones a los derechos humanos.

Congreso Nacional

En el Congreso Nacional se han organizado comisiones con temáticas relativas a los derechos humanos en ambas cámaras:

Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores

Esta comisión había sido creada como Comisión de Derechos Humanos, Cultura, Educación y Culto, por el reglamento de la Cámara, y modificada por resolución 7/1991, que dividió sus competencias en una Comisión de Derechos Humanos y una Comisión de Cultura, Educación y Culto.

La Comisión de Derechos Humanos del Senado tiene competencia para dictaminar sobre todo proyecto de ley, resolución, declaración o proposición normativa relativa a los derechos humanos en toda su dimensión política, económica, social y cultural y a la promoción de los derechos humanos, como así también sobre tratados, convenios y acuerdos internacionales relativos a los derechos humanos.

Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados

Esta comisión había sido creada como Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas, por el reglamento de la Cámara, y modificada por resolución 401/2004, que la divide en dos comisiones y establece las competencias de las mismas.

La Comisión de Derechos Humanos de Diputados tiene a su cargo dictaminar sobre todo asunto o proyecto que tenga relación con la promoción, protección y legislación en materia de derechos humanos.

Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores

Esta comisión fue creada en el Senado por resolución 586/2000, con la competencia de emitir dictámenes sobre proyectos de ley, resolución y declaración, vinculados al estudio o inclusión de criterios de equidad e igualdad de oportunidades, referidos a la deuda social, la discriminación y la segregación, especialmente relacionadas con mujeres, minorías y grupos vulnerables.

Igualmente, se considera como competencia suya velar por la observancia de los tratados sobre la materia y elaborar y elevar a la plenaria un informe anual sobre el estado de las cuestiones de su competencia.

Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados

Esta comisión fue creada como Comisión de la Mujer y la Juventud por reglamento de la Cámara de Diputados y modificada por resolución 95/2003, quedando la denominación actual.

Entre sus competencias se encuentran el estudio y el dictamen de todo proyecto que contenga políticas de desarrollo de carácter general o focalizadas, de las que se pueda deducir la necesidad de integrar la perspectiva de género y principios de equidad social; y los proyectos que tengan impacto en la juventud.

Poder Ejecutivo

De los ministerios del Poder Ejecutivo, cuatro cuentan con direcciones o departamentos específicos de derechos humanos: la Dirección de Protección Pública del Ministerio del Interior; la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo; la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa Nacional y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Estas direcciones se articulan en una Comisión interinstitucional que aún no cuenta con reglamento y se reúne *ad hoc*.

Dirección de Protección Pública del Ministerio del Interior[12]

Esta Dirección fue creada por decreto 21917, del 11 de agosto de 2003 y sustituyó a la Dirección de Derechos Humanos.

Está encargada de diseñar, coordinar y realizar el seguimiento de políticas que contribuyan a garantizar la vigencia y el respeto a las leyes de protección pública y debe:

- Realizar el análisis y seguimiento de los documentos e informes de entidades y organismos gubernamentales y no gubernamentales de carácter interno e internacional, sobre la situación de cumplimiento de las leyes de los derechos humanos en el país.
- Adelantar estudios e investigaciones en derechos humanos, que contribuyan a su diagnóstico y elaboración de propuestas tendientes a garantizar la vigencia de los mismos.
- Crear y desarrollar el centro de documentación sobre derechos humanos.
- Elaborar y mantener vigente el registro de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que protegen los derechos públicos.

Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo[13]

Fue creada por decreto 8099/90, con las siguientes atribuciones según el art. 2:

> "a) Promover la difusión de los derechos humanos como medio para asegurar su vigencia y consolidar el sistema democrático;
>
> b) Cooperar con las pertinentes instituciones, en la enseñanza de los derechos humanos para insertar en los programas de estudios en los niveles primario, secundario y universitario, así como en las instituciones de formación policial y militar, y en general con las personas o instituciones interesadas en la materia;
>
> c) Promover la educación de legislación interna a los convenios relativos a los derechos humanos;
>
> d) Crear un centro de documentación tendiente a reunir las publicaciones y/o informaciones relativas a los derechos humanos;

12 Datos relevados del sitio del Ministerio del Interior (www.mdi.gov.py/decret_mi.pdf), visitado el 15 de octubre de 2008.

13 Datos conforme al decreto Nº 8099/90 por el cual se crea la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo.

e) Registrar denuncias de presuntas violaciones de derechos humanos, formuladas tanto por particulares como por organismos privados y proponer los medios a fin de que cesen las mismas en el caso que se produzcan;

f) Proveer toda la información que sea requerida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, para dar respuesta a las solicitudes de los distintos organismos internacionales encargados de la defensa de los derechos humanos. A tal efecto, queda solicitar a través de las autoridades pertinentes del Ministerio las respuestas a su requerimiento.

g) Proveer la pertinente información a las personas y organismos nacionales encargados de la defensa de los derechos humanos, cuando la petición sea procedente:

h) Cooperar con las instituciones públicas y privadas para la puesta en marcha de programas y proyectos que se realicen en el ámbito de los derechos humanos".

Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa Nacional[14]

Esta dirección tuvo origen en el decreto 9899 del 3 de agosto de 2000, con las funciones de:

"a) Promover la difusión de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

b) Cooperar con las Instituciones Académicas de formación y capacitación del personal de las Fuerzas Armadas de la Nación.

c) Planificar las actividades a ser realizadas, de conformidad con la política establecida y los recursos disponibles.

d) Participar en la elaboración del presupuesto anual de sus dependencias.

e) Recibir denuncias de presuntas violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, sobrevivientes del cumplimiento del Servicio Militar".

Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores[15]

Esta dirección fue creada por decreto 19394, que aprobó el organigrama de cargos y funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores

14 Datos relevados del sitio del Ministerio de Defensa Nacional (www.mdn.gov.py/dhi1.htm), visitado el 3 de octubre de 2008.

15 Entrevista de las autoras a Raúl Martínez Villalba, segundo secretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, asignado a la Dirección de Derechos Humanos.

e incorporó a la Dirección de Derechos Humanos, dependiente de la Dirección General de Política Multilateral. En la resolución 378/03 se establecen las siguientes funciones para la dirección:

"a) Coordinar y ejecutar la política exterior en derechos humanos.

b) Coordinar la relación interinstitucional del Ministerio de Relaciones Exteriores con otras instituciones del Estado, competentes en materia de derechos humanos, para determinar la iniciativa, posición y ejecución de la política exterior del Paraguay en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

c) Coordinar la participación del Paraguay en las reuniones bilaterales y de organismos y mecanismos internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario, así como coordinar y dar seguimiento a la actuación de las delegaciones del Paraguay en tales reuniones.

d) Recibir, procesar y responder las denuncias, peticiones, demandas y casos presentados contra el Estado paraguayo ante organismos internacionales de derechos humanos, en coordinación con la Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y otras instituciones del Estado competentes en materia de derechos humanos.

e) Concertar, coordinar y acompañar las visitas al Paraguay de los Relatores Especiales, y de otros mecanismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.

f) Coordinar el análisis y preparación de los informes del Gobierno Nacional conforme con las obligaciones derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos en los cuales Paraguay es Estado parte.

g) Promover y coordinar una relación efectiva entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el área de derechos humanos, con miras a tomar conocimiento de sus observaciones sobre la política exterior de Paraguay en esta materia, así como sobre cuestiones relacionadas con las comunicaciones, peticiones, casos individuales y demandas que se tramitan en instancias internacionales, y

h) Proponer al Ministro de Relaciones Exteriores, por los canales pertinentes, la suscripción, ratificación y adhesión a instrumentos internacionales sobre derechos humanos ya existentes o, en su caso, promover la participación del Gobierno del Paraguay en las negociaciones de nuevos instrumentos, así como dar seguimiento a la implementación de los mismos en el ámbito interno".

Cuadro 4.
Mecanismos del Sistema paraguayo de protección de los derechos humanos

Poder Judicial	Defensoría del Pueblo	Ministerio Público	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo (direcciones ministeriales de derechos humanos)
Competencia y responsabilidad de los magistrados (rango constitucional) Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia	Delegaciones en Alto Paraná, Alto Paraguay, Amambay, Asunción, Caaguazú, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguarí, Presidente Hayes y San Pedro. Departamentos especializados en niñez y adolescencia; pueblos indígenas; derecho a la educación y derechos del consumidor; derechos culturales; derecho a los servicios públicos; derecho a la salud; para personas privadas de libertad; contra la discriminación; de asuntos municipales y jubilatorios; de acceso a la justicia, de acceso a la administración pública.	Dirección de Derechos Humanos	*Cámara de Senadores:* Comisión de Derechos Humanos, Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social *Cámara de Diputados:* Comisión de Derechos Humanos Comisión de Equidad Social y Género	*Ministerio del Interior*: Dirección de Protección Pública *Ministerio Justicia y Trabajo*: Dirección General de Derechos Humanos *Ministerio de Defensa Nacional:* Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario *Ministerio de Relaciones Exteriores*: Dirección de Derechos Humanos

Cuadro 5.
Instrumentos del Sistema paraguayo de protección de los derechos humanos

Constitución Nacional (1992)	**Tratados y convenios de Derechos humanos ratificados por el Paraguay**			
Garantías constitucionales	*Sistema universal*	*Sistema interamericano*	*Convenios de la OIT*	*Jurisdicción universal*
Inconstitucionalidad Hábeas corpus Amparo Hábeas data Defensa de intereses difusos	Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc) Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP) Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (CEDR) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw) Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (CAT) Convención sobre los derechos del niño (CDN) Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CPTM) Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD)	Declaración americana sobre derechos y deberes del hombre Convención americana de derechos humanos (CADH) o Pacto San José de Costa Rica Convención para prevenir y sancionar la tortura Convención interamericana sobre la desaparición forzada de personas Protocolo a la CADH relativo a los derechos económicos, sociales y culturales o Protocolo de San Salvador Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de Belém do Pará Protocolo a la CADH relativo a la abolición de la pena de muerte	Convenios fundamentales, relativos a - la libertad sindical y la negociación colectiva (87 y 98), - la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (100 y 111), - la abolición del trabajo infantil (138 y 182) y - la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio (29 y 105). Convenios prioritarios (122 y 81). Convenios generales (1, 11, 14, 26, 30, 60, 77, 79, 90, 95, 99, 106, 115, 116, 117, 119, 120, 123, 124, 159, 169)	Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional

A VEINTE AÑOS DEL ENCUENTRO CON LOS TRATADOS

Cumplimiento de compromisos internacionales

Andrés D. Ramírez

"[…] al afirmar correctamente que el derecho a la realización de la justicia es un imperativo del *jus cogens*, la Corte, en mi percepción, da muestras de que hay razón para seguir cultivando la esperanza: esto porque, al fin y al cabo, tarde o temprano, aún frente a los más crueles crímenes de Estado, el Derecho reacciona, de lo que da testimonio la presente Sentencia de la Corte Interamericana [de Derechos Humanos] en el caso Goiburú y otros. En nuestros días, la conciencia jurídica universal ha despertado para reconocer judicialmente el sufrimiento humano y buscar su reparación mediante la garantía del primado de la Justicia en las relaciones humanas […]" (Antônio Augusto Cançado Trindade, juez de la Corte interamericana de derechos humanos).

INTRODUCCIÓN

El Paraguay, a lo largo de los sesenta años que siguieron a la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, debió esperar la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner, en 1989, para integrarse como Estado parte a los tratados que, bajo el derecho internacional, establecen subsidiariamente mecanismos universales y regionales de protección a los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción, complementando las garantías previstas por su orden constitucional.

En efecto, salvo algunos tratados sobre derecho internacional humanitario (DIH) e instrumentos de la Organización internacional del trabajo (OIT), descontando la firma de la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, en 1954, y la ratificación de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés) en 1986, la ratificación de la mayoría de los instrumentos en materia de derechos humanos, tanto del sistema universal como del interamericano, se inicia con la transición a la democracia.

A su vez, en estos veinte años, a la ratificación de los tratados le han seguido sucesivos exámenes en sede internacional del cumplimiento de las obligaciones pactadas por el Paraguay, realizados inicialmente por órganos de supervisión no contenciosos, hasta alcanzar en el ámbito regional el control judicial de la Corte interamericana de derechos humanos (Corte IDH).

Es importante señalar que estos mecanismos de supervisión, a diferencia de otros establecidos en el derecho internacional público, no se yerguen por el mero enunciado de que los tratados están para ser cumplidos (*Pacta Sum Servanda*), sino en la tesitura de que, en materia de derechos humanos, existe un interés de *effet utile*[1] radicado en la particular naturaleza de los tratados en este campo, en cuya virtud, si bien los sujetos obligados son los Estados, los sujetos activos o acreedores de la prestación de protección son las personas físicas. Es por ello que cualquier persona –paraguaya o extranjera– se encuentra a su vez legitimada para exigir al país esta debida protección en virtud de los tratados de derechos humanos, tanto a escala local como ante los órganos de supervisión internacional, mediando una inobservancia a sus derechos por parte del poder público.

1 En francés, efecto útil.

En este sentido, el presente artículo ofrece una mirada sucinta al estadio en que al 2008 se encuentran algunos de los pasos que ha dado el Estado ante organismos principales de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), de cara a satisfacer la obligación primaria de respetar y garantizar los derechos humanos bajo sus compromisos internacionales, sin pretender abarcar la especificidad propia del contenido material de los múltiples tratados hoy vigentes en el país, en parte porque fundamentalmente el grado de observancia de estos es discutido de un modo u otro en cada capítulo del presente Informe y por otra porque nuestra presentación ha de centrarse en la dinámica de esta protección más que necesariamente en su contenido material.

Sobre el porqué de esto último cabe explicar brevemente que estando hoy superadas las concepciones dualistas inherentes al discurso de los atributos privativos de la soberanía bajo el derecho público de décadas atrás, la responsabilidad estatal en materia de derechos humanos es unitaria y yace tanto en normas de fuente nacional (la Constitución y las leyes) como en normas de fuente internacional (los tratados y el derecho internacional consuetudinario).

La diferencia es meramente operativa a los efectos de la sede jurisdiccionalmente hábil para recepcionar el reclamo de reparación una vez producida la violación: de acuerdo a los principios generalmente reconocidos por el derecho internacional, esta sede ha de ser siempre primero la nacional, y subsidiariamente la internacional. Esta asunción teórica nos permite a su vez diferenciar entre un examen del derecho material, el cual puede comprender el grado de vigencia de normas nacionales e internacionales de derechos humanos, sin exceder el contexto institucional local; con el examen del derecho adjetivo o procesal, es decir, de la acción y su decurso para el reclamo de la inobservancia del anterior, que no puede obviar el análisis del marco institucional internacional, mas no sea para señalar el porqué no se acude a los recursos jurídicos que este brinda accesoriamente.

Finalmente, delimitado el campo de análisis de este artículo, es menester adelantar que el análisis y la información suministrados se centran en la tarea de los órganos de supervisión bajo la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH) y la Corte interamericana de derechos humanos (Corte IDH), y solo superficialmente respecto a algunos órganos de tratados de la ONU, sobre los cuales se presentaron referencias en el informe 2007 (Celma, 2007).

EXAMEN DE COMPROMISOS ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO

Los compromisos del Paraguay como Estado parte de la OEA se expresan en materia de derechos humanos en los tratados de la organización cuya supervisión y jurisdicción contenciosa se halla reconocidas a dos órganos, que en conjunto conforman el denominado sistema interamericano: la CIDH y la Corte IDH[2].

La CIDH

La CIDH, compuesta por siete miembros, quienes ejercen funciones a título individual y a tiempo parcial en Washington DC, Estados Unidos de América, básicamente es un órgano internacional de tipo cuasi judicial, que a su vez ejerce tareas de tipo jurídico-político como órgano especializado de la OEA. Entre sus roles principales se destacan los mecanismos a través de los cuales basa el cumplimiento de las obligaciones por los Estados parte, se destacan los de supervisión general –temáticos y por países– y los de peticiones individuales, a través de los cuales las víctimas de violaciones de derechos pueden someter denuncias a la CIDH, una vez agotados los mecanismos nacionales de protección, y en casos de urgencia y peligro inminente a la libertad y la vida, peticionar medidas cautelares. La Comisión además, una vez finalizado el trámite de las denuncias en su sede, puede constituirse en ministerio público y elevar casos ante la Corte IDH contra los Estados que incumplan sus obligaciones convencionales.

Conforme un último informe de la CIDH[3], había recibido durante el 2007, 17 denuncias respecto al Paraguay, lo cual, entre 36 Estados parte del sistema, ubicaba al país en el lugar duodécimo respecto al techo de comunicaciones recibidas correspondiente al Perú.

2 Información detallada sobre los órganos del sistema puede encontrarse en www.cidh.org y www.corteidh.or.cr

3 http://www.cidh.org/annualrep/2007sp/cap2.2sp.htm

Gráfico 1.
Comunicaciones recibidas de individuales por Estado - CIDH

Fuente: CIDH, 2007

En cuanto al total de casos y peticiones pendientes de resolución ante la CIDH a fines de 2007, Paraguay registraba un total de 29 reclamos de responsabilidad internacional, lo cual ubica al país en el lugar duodécimo respecto a la cantidad de estos respecto al conjunto de Estados miembros. En el 2008 solo un caso fue resuelto por la CIDH, con ocasión de la aprobación del Informe de fondo (art. 50, CADH) relativo a la Comunidad indígena Kelyenamategma (Puerto Colón)[4].

Gráfico 2.
Reclamos de responsabilidad internacional presentados ante la CIDH

Fuente: CIDH, 2007

4 Gacetilla de prensa de la ONG Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco, 2008. Información también disponible en http://www.tierraviva.org.py/www/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=21&Itemid=59; consulta del 29 de noviembre de 2008.

En cuanto al desempeño institucional en materia de supervisión, el siguiente gráfico presenta el número total de denuncias recibidas por la CIDH en los últimos once años, como dato de interés general.

Gráfico 3.
Denuncias recibidas por la CIDH (1997-2007)

Es importante rescatar que, históricamente, las tareas de supervisión de la CIDH respecto al Paraguay se iniciaron y continuaron bajo la Declaración americana de derechos y deberes del hombre, hasta la ratificación del Pacto de San José de Costa Rica. Bajo este marco jurídico, la CIDH realizó dos trascendentales informes sobre la situación de los derechos humanos en el país durante la dictadura de Stroessner, uno en 1978[5] y otro en 1987[6]. Al caer el la dictadura, e iniciarse la transición, la Comisión volvió a examinar la situación del país en 2001[7], luego de realizar una histórica visita *in loco* en 1999. Esa ocasión, y por primera vez en la vida de la OEA, el informe fue publicado en guaraní, es decir, en un idioma no oficial de la organización, pero fundamental para el conocimiento de su contenido por parte de la población del país miembro.

En este contexto, dos denuncias de incumplimiento de compromisos internacionales planteadas ante la CIDH fueron solucionadas por el gobierno paraguayo en esta instancia, sin pasar a la Corte IDH. Son los casos de las Comunidades indígenas de *Lamenxay* y *Keyleyphapopyet* (1999)[8], víctimas del despojo de sus tierras en el Chaco, y el de Víctor

5 http://www.cidh.org/countryrep/Paraguay78sp/indice.htm

6 http://www.cidh.org/countryrep/Paraguay87sp/indice.htm

7 http://www.cidh.org/countryrep/Paraguay01sp/indice.htm

8 http://www.cidh.org/indigenas/jurisprudencia/casos%20cidh/15.caso.11713.paraguay.doc

Hugo Maciel (2006)[9] quien había muerto mientras prestaba el servicio militar obligatorio siendo adolescente. El caso de las comunidades indígenas fue plenamente resuelto, restituyéndose 21 884 ha de su territorio ancestral; en el caso del niño-soldado, se aguarda el cumplimiento de una de las medidas de reparación aún restante, para la publicación del respectivo informe por parte de la CIDH.

La Corte IDH

En cuanto a los casos elevados hasta hoy ante la Corte IDH, órgano judicial del sistema ubicado en San José de Costa Rica, estos comportan seis sentencias de fondo, una de interpretación de sentencia, y otras seis resoluciones de supervisión del cumplimiento de las sentencias respectivas. En cuanto a la efectividad de las medidas de reparación dictadas por la Corte IDH en estos casos, desde el 2004 hasta hoy, solo en uno de ellos –el caso Ricardo Canese– han sido satisfechas integralmente por el Estado. Los demás solo registran un acatamiento parcial, con especial gravedad en el caso de las Comunidades indígenas *Yakye Axa* y *Sawhoyamaxa* que, como se informa en el capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas de este Informe, siguen sin ser reparadas respecto a la restitución de su territorio.

El incumplimiento de las obligaciones internacionales en cada caso es presentado en la siguiente sinopsis de los derechos cuya violación declaró la Corte a través de sus sentencias de fondo[10].

Caso Ricardo Canese vs Paraguay[11]

La Corte IDH declaró que el Estado violó la CADH en relación con los derechos a la libertad de pensamiento y expresión (art. 13), a la circulación (art. 22), a las garantías judiciales (art. 8 párrs.1 y 2, inc. f) y con el principio de legalidad y retroactividad (art. 9), todos vinculados a la obligación de respetar los derechos y garantizar su libre y pleno ejercicio (art. 1.1), en perjuicio de Ricardo Nicolás Canese Krivoshein.

9 http://www.cidh.org/comunicados/spanish/2006/43.06esp.htm

10 Para consultas sobre cada uno de los artículos citados en la sinopsis, el texto completo del conjunto de los tratados interamericanos se halla disponible en http://www.cidh.org/basic.esp.htm

11 Corte IDH. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C Nº 111.

Caso "Instituto de Reeducación del Menor" vs Paraguay[12]

La Corte IDH declaró que el Estado violó los derechos y principios consagrados en los siguientes artículos de la CADH, en relación con la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción (art. 1, párr. 1) y al derecho de todo niño, niña y adolescente a las medidas de protección que su condición requiere (art. 19):

- En perjuicio de todos los internos del Panchito López entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001, los derechos a la vida (art. 4, párr. 1) y a la integridad personal, particularmente el respeto a la integridad física, psíquica y moral (art. 5, párr. 1), la prohibición de ser sometido a tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes (art. 5, párr. 2) y la finalidad de readaptación social de la privación de libertad (art. 5, párr. 6);
- En perjuicio de los doce internos fallecidos, el derecho a la protección de la vida (art. 4, párr. 1);
- En perjuicio de los niños heridos a causa de los incendios, el derecho al respeto de la integridad física, psíquica y moral (art. 5, párr. 1) y la prohibición de ser sometidos a tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes (art. 5, párr. 2);
- En perjuicio de todos los niños internos entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001, el derecho a las garantías judiciales, particularmente a ser oídos por un tribunal competente, independiente e imparcial en un plazo razonable (art. 8, párr. 1) y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno para garantizarlo (art. 2);
- En perjuicio de los 239 internos nombrados en la resolución de *hábeas corpus* genérico, el derecho a la protección judicial (art. 25).

Asimismo, estableció que en relación a la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción (art. 1, párr. 1), el Estado violó en perjuicio de los y las familiares identificados de los internos fallecidos y heridos, el derecho al respeto a la integridad física, psíquica y moral (art. 5, párr. 1).

12 Corte IDH. **Caso "Instituto de Reeducación del Menor" vs. Paraguay**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C Nº 112.

Caso Comunidad indígena *Yakye Axa* vs Paraguay[13]

La Corte IDH declaró que el Estado violó en perjuicio de los miembros de la Comunidad indígena *Yakye Axa* los derechos a las garantías judiciales (art. 8), a la propiedad privada (art. 21) y a la protección judicial (art. 25) consagrados en la CADH, en relación con su responsabilidad de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a todas las personas sujetas a su jurisdicción sin discriminación alguna (art. 1, párr. 1) y su deber de adoptar disposiciones de derecho interno que garanticen esos derechos y libertades (art. 2).

Asimismo, estableció que violó el derecho a la vida en perjuicio de la Comunidad indígena *Yakye Axa* (art. 4, párr. 1), en relación con su responsabilidad de respetar y garantizar el libre ejercicio de este derecho (art. 1, párr. 1).

Caso Comunidad indígena *Sawhoyamaxa* vs Paraguay[14]

La Corte IDH declaró que el Estado paraguayo:

- en perjuicio de los miembros de la Comunidad indígena *Sawhoyamaxa* violó los derechos a las garantías judiciales (art. 8), a la propiedad privada (art. 21) y a la protección judicial (art. 25), en relación con su responsabilidad de respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio de estos derechos a todas las personas sujetas a su jurisdicción (art. 1, párr. 1) y su deber de adoptar disposiciones de derecho interno para garantizarlos (art. 2). Asimismo, dispuso que, en perjuicio de la misma comunidad, el Estado violó el derecho a la vida, particularmente a que esta sea respetada en todo momento (art. 4, párr. 1), en relación con los artículos su responsabilidad de respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio de este derecho a todas las personas sujetas a su jurisdicción (art. 1, párr. 1) y a la responsabilidad de tomar medidas para la protección de niños, niñas y adolescentes en función de su condición (art. 19).
- En perjuicio de NN Galarza, Rosana López, Eduardo Cáceres. Eulalio Cáceres, Esteban González Aponte, NN González Aponte, Niño Yegros, Jenny Toledo, Guido Ruiz Díaz, NN González, Luis

13 Corte IDH. **Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay**. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C Nº 125.

14 Corte IDH. **Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C Nº 146; Corte IDH.

Torres Chávez, Diego Andrés Ayala, Francisca Brítez, Silvia Adela Chávez, Derlis Armando Torres, Juan Ramón González, Arnaldo Galarza y Fátima Galarza, violó el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 3), vinculado a su obligación de respetar los derechos (art. 1, párr. 1).

Caso Agustín Goiburú y otros vs Paraguay[15]

La Corte declaró que el Estado paraguayo en relación con su responsabilidad de respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio de estos derechos a todas las personas sujetas a su jurisdicción (art. 1, párr. 1):

- violó el derecho a la protección de la vida en todo momento (art. 4, párr. 1), el respeto a su integridad física, psíquica y moral de las personas (art. 5, párr. 1), la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes y de la privación de libertad en condiciones contrarias a la dignidad humana (art. 5, párr. 2) y el derecho a la libertad personal (art. 7), en perjuicio de Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello Bareiro, Rodolfo Ramírez Villalba y Benjamín Ramírez Villalba;
- violó el derecho al respeto de la integridad física, psíquica y moral (art. 5, párr. 1), en perjuicio de Elva Elisa Benítez Feliu de Goiburú, Rogelio Agustín Goiburú Benítez, Rolando Agustín Goiburú Benítez, Patricia Jazmín Goiburú Benítez, Rosa Mujica Giménez, Gladis Ester Ríos de Mancuello, Claudia Anahí Mancuello Ríos, Carlos Marcelo Mancuello Ríos, Ana Arminda Bareiro de Mancuello, Mario Mancuello; Ana Elizabeth Mancuello Bareiro, Hugo Alberto Mancuello Bareiro, Mario Andrés Mancuello Bareiro, Emilio Raúl Mancuello Bareiro, Fabriciana Villalba de Ramírez, Lucrecia Francisca Ramírez de Borba, Eugenia Adolfina Ramírez de Espinoza, Sotera Ramírez de Arce, Sara Diodora Ramírez Villalba, Mario Artemio Ramírez Villalba, Herminio Arnoldo Ramírez Villalba, Julio Darío Ramírez Villalba y María Magdalena Galeano;
- violó los derechos a la garantía judicial de ser oída dentro de un plazo razonable y por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial (art. 8, párr. 1) y a la protección judicial (art. 25) en perjuicio de Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello Bareiro, Rodolfo Ramírez Villalba, Benjamín Ramírez Villalba, así como de sus familia-

15 Corte IDH. **Caso Goiburú y otros vs. Paraguay**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C Nº 153

res Elva Elisa Benítez Feliu de Goiburú, Rogelio Agustín Goiburú Benítez, Rolando Agustín Goiburú Benítez, Patricia Jazmín Goiburú Benítez, Rosa Mujica Giménez, Gladis Ester Ríos de Mancuello, Claudia Anahí Mancuello Ríos, Carlos Marcelo Mancuello Ríos, Ana Arminda Bareiro de Mancuello, Mario Mancuello; Ana Elizabeth Mancuello Bareiro, Hugo Alberto Mancuello Bareiro, Mario Andrés Mancuello Bareiro, Emilio Raúl Mancuello Bareiro, Fabriciana Villalba de Ramírez, Lucrecia Francisca Ramírez de Borba, Eugenia Adolfina Ramírez de Espinoza, Sotera Ramírez de Arce, Sara Diodora Ramírez Villalba, Mario Artemio Ramírez Villalba, Herminio Arnoldo Ramírez Villalba, Julio Darío Ramírez Villalba y María Magdalena Galeano.

Caso Gerardo Vargas Areco vs Paraguay[16]

La Corte IDH declaró que el Estado violó los derechos y principios consagrados en los siguientes instrumentos, en perjuicio de los familiares de Gerardo Vargas Areco: los derechos a la vida (art. 4, CADH), a que se respete la integridad física, psíquica y moral (art. 5.1, CADH), a ser oída en un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial (art. 8.1, CADH) y a la protección judicial (art. 25, CADH) conjuntamente con su responsabilidad de garantizar su ejercicio pleno y libre a toda persona sujeta a su jurisdicción (art. 1, párr. 1 CADH), así como la responsabilidad del Estado de tomar medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción y de garantizar a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura que el caso será examinado imparcialmente y sin dilación (arts. 6 y 8, respectivamente de la Convenión interamericana para prevenir y sancionar la tortura).

EXAMEN DE COMPROMISOS ANTE EL SISTEMA UNIVERSAL

Al término de la Segunda Guerra Mundial se iniciaba un nuevo orden internacional que entre sus aspiraciones buscaba, por una parte, evitar una nueva conflagración mundial y, por otra, dar una respuesta a las lecciones que había dejado el descubrimiento de las atrocidades cometidas por los nazis, entre ellas, la insuficiencia de que los Estados

16 Corte IDH. **Caso Vargas Areco vs. Paraguay**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C Nº 155.

sean los garantes individuales y soberanos de los derechos humanos, y la consecuente necesidad de tutelar de manera colectiva a escala internacional la no repetición de tales crímenes.

Así, en 1945 la Carta de las Naciones Unidas da lugar a la creación de la organización que llevaría el mismo nombre, en la cual se da inicio, junto a otros procesos, al de reconocimiento y protección internacional de los derechos humanos. Entre los primeros avances figura en 1946 el establecimiento de la Comisión de Derechos Humanos –encargada de supervisar la protección de los derechos humanos en los Estados miembros– y, en 1948, la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en el seno de la Asamblea General.

Es en este organismo y foro político internacional donde empezarían a ver la luz una serie de instrumentos en materia de derechos humanos, que se extenderían paulatinamente a las más diversas áreas normativas, tales como la eliminación de la discriminación racial (CEDR) en 1965, los derechos civiles y políticos (PIDCP) y los derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc), ambos en 1966; la eliminación de la discriminación contra la mujer (Cedaw) en 1979, contra la tortura (CAT) en 1984, sobre los derechos del niño (CDN) en 1989, sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (CPTM) en 1990, para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CDF) y sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD), ambos en 2006.

Respecto a los órganos y mecanismos de vigilancia de los derechos humanos así reconocidos en instrumentos de la ONU, en su conjunto constituyen el llamado sistema universal, al que ya hemos hecho alusión[17] y en cuyo seno el Paraguay también ha sellado compromisos de respeto a la dignidad humana. En el siguiente cuadro presentamos una síntesis del estado actual de cumplimiento por el Estado paraguayo de la obligación de presentar informes ante los órganos de vigilancia de esos tratados en el sistema universal[18].

17 Para información más detallada, ver http://www.droitshumains.org/uni/Formation/00Bienven_e.htm

18 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, http://www.ohchr.org/SP/Countries/LACRegion/Pages/PYIndex.aspx, consultado el 20 de noviembre de 2008.

Cuadro.
Estado de presentación de informes a los órganos de vigilancia del sistema universal de protección de derechos humanos

Tratado	Informes presentados (año de presentación)	Próximo informe (fecha en que debe presentarse)
Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP)	Informe inicial (1994) Segundo informe periódico (2004)	Tercer informe periódico (31 de octubre de 2008), en mora
Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc)	Informe inicial (1994) Segundo y tercer informes periódicos combinados (2007)	Cuarto informe periódico (30 de junio de 2011)
Convención para la eliminación de toda forma de discriminación racial (CEDR)	Ninguno	Informe inicial (17 de setiembre de 2004), segundo informe periódico (17 de setiembre de 2006) y tercer informe periódico (17 de setiembre de 2008), todos en mora.
Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw)	Informe inicial y segundo informe periódico combinados (1992) Tercer y cuarto informes combinados (2003) Quinto informe periódico (2004)	Sexto informe periódico (6 de mayo de 2008), en mora
Convención sobre los derechos del niño (CDN)	Informe inicial (1994) con información adicional (1996) Segundo informe periódico (1998) Tercer informe periódico (2008)	El Tercer informe periódico está pendiente de consideración por parte del Comité de derechos del niño.
Protocolo facultativo de la CDN relativo a la participación de niños en los conflictos armados	Ninguno	Informe inicial (27 de octubre de 2004), en mora*
Protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	Ninguno	Informe inicial (18 de septiembre de 2005), en mora*
Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (CAT)	Informe inicial (1993) Segundo informe periódico (1996) Tercer informe periódico (1999)	Cuarto informe periódico (10 de abril de 2003), quinto informe periódico (10 de abril de 2007), ambos en mora.
Convención para la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (CPTM)	Ninguno	Informe inicial (1 de enero de 2010)
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD)	Ninguno	Informe inicial (3 de ocutbre de 2010)

* Los Protocolos a la CDN requieren un solo informe inicial y luego la información se presenta en los siguientes informes periódicos de la misma CDN.

Fuente: Elaboración original de Hugo Valiente, ajustes en base a Celma (2007, 528), con actualizaciones de la página de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos – Acnudh (www.ohchr.ch).

APUNTES SOBRE LAS DIFICULTADES EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA REGIONAL

En materia de dificultades para el cumplimiento de compromisos internacionales, el estado del arte en el análisis respectivo sugiere que estamos en presencia de un desafío continental, en el que no solamente el Paraguay experimenta dificultades al momento de ejecutar las decisiones de los órganos regionales de supervisión, de cara a la reparación de situaciones generales o casos individuales de violaciones a derechos humanos.

Muestra de esto es que la Asamblea General de la OEA, en ocasión de su 38° periodo ordinario de sesiones, celebrado en Medellín, Colombia, del 1 al 3 de junio del presente año, haya resuelto, entre otros puntos, los siguientes:

> "Reafirmar el compromiso de los Estados Miembros de continuar fortaleciendo y perfeccionando el sistema interamericano para la promoción y protección de los derechos humanos y, en ese sentido, continuar implementando las siguientes acciones concretas tendientes al cumplimiento de los respectivos mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno, derivados de las Cumbres de las Américas y en particular de la Tercera Cumbre, celebrada en la ciudad de Quebec, y de la Cuarta Cumbre, celebrada en Mar del Plata:
>
> a. La universalización del sistema interamericano de derechos humanos, considerando la firma y ratificación, ratificación o adhesión, lo antes posible y según sea el caso, de todos los instrumentos universales e interamericanos de derechos humanos;
>
> b. El cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH);
>
> c. El perfeccionamiento del acceso de las víctimas a los mecanismos del sistema interamericano de derechos humanos;
>
> d. El financiamiento adecuado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo el fomento de contribuciones voluntarias, a fin de seguir atendiendo sus actividades y responsabilidades; y
>
> e. El examen de la posibilidad de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos funcionen de manera permanente teniendo en cuenta, entre otros elementos, los criterios de dichos órganos" (OEA/ Ser. P, AG/ doc.4886/08 rev. 1, 18 septiembre 2008; Original: español, párr. 1).

Estos cinco puntos sin duda resumen los puntos críticos del sistema dentro de una visión que presupone seguir básicamente con el mismo modelo de organización regional, es decir, introducir reformas sí, pero sin extenderlas a la Carta de la OEA ni al diseño jurídico institucional establecido por la CADH. No es la única visión, sin embargo.

Desde otras perspectivas se sostiene que, para una mayor efectividad de los mecanismos de protección regional, deberían darse necesariamente cambios de fondo. En este sentido, la realidad pareciera sugerir que la OEA hoy por hoy es de algún modo una organización vestigial, un derivado del panamericanismo que se creó y desarrolló en un contexto de alianzas bajo las necesidades de seguridad nacional de los Estados Unidos de América, en sus diferentes contextos: el control de los procesos de descolonización española e inglesa en el hemisferio, el frente común contra el Eje primero y contra la "expansión" soviética después, para más contemporáneamente librar su batalla en pos de su última frontera cultural y de incidencia geopolítica, pergeñando el enemigo musulmán –la Convención interamericana contra el terrorismo es un buen ejemplo–.

Este modelo, conforme los cambios que se vienen dando en el continente, no da muestras de seguir siendo viable tanto en su arquitectura política como en cuanto a sus derivados institucionales, entre ellos, los órganos de protección en derechos humanos del sistema. Es más, si no hay cambios en cuanto a esto, la misma historia, la gente, terminará por darle la espalda. Signos de que esto se avecina son, a modo de ejemplo, las múltiples propuestas de integración alternas a la OEA que empiezan a plantearse desde los gobiernos contestatarios a la hegemonía norteamericana, liderados por países con algún músculo económico, político y militar en la región, como Venezuela y Brasil. Ahí están también las iniciativas que hacen a bancos y sistemas monetarios fuera del Fondo monetario internacional (FMI) –con mayor énfasis después de la crisis de los bonos hipotecarios basura en los Estados Unidos– y las alianzas militares fuera de la organización. Claro que esto no es nuevo; de hecho, tirar la primera piedra en dejar de lado a la OEA en una materia central como la integración económica, ya lo había hecho primeramente Estados Unidos con su paquete del Área de libre comercio de las Américas (ALCA), y lo sigue haciendo, aunque ya en el marco de políticas bilaterales, al igual que en el campo militar.

Ahora bien, si la OEA como vemos no representa a estas alturas un espacio válido para discutir y canalizar intereses nacionales ni regionales,

sería algo utópico pensar que haya países que seriamente arriesguen su inversión en diplomacia multilateral –aunque sea solo dinero– para fortalecerlo; sin dudas hay un doble discurso respecto a este tema, pero la sensación es que mientras esto sucede irremediablemente en la realidad, cualquier expresión gubernamental de apoyo al sistema interamericano de derechos humanos será retórico, pues tendrá como contrapartida una lógica y comprensible actitud de reducirlo exponencialmente, porque simplemente se insiste en ubicarlo como parte de un sistema regional o un foro mayor, la OEA, en el que mayormente los países del continente no han tenido, tienen ni tendrán mejor oportunidad de hacer valer sus intereses nacionales legítimos; decimos legítimos, porque desde luego los intereses subalternizados en política exterior a los Estados Unidos siempre hallarán un buen punto de precipitación allí.

Para ser sintéticos en este punto: la región se mueve cada vez más velozmente en su búsqueda de salidas al mundo que se derrumbó luego del 11 de setiembre de 2001, y este movimiento es centrífugo respecto a la OEA.

Este movimiento lleva también una impronta: los derechos humanos nacidos como rama del derecho internacional público se encuentran en proceso de recepción, aplicación y desarrollo, cada vez con mayor fuerza, por tribunales locales, por la opacidad en general de la jurisdicción internacional que nos regalara la política de la intervención unilateral –la guerra preventiva– de la administración Bush. Esto no significa que este movimiento desde luego esté exento de la dialéctica de su negación, sino que desde el constitucionalismo consolidado desde los noventa en la región, las sociedades latinoamericanas han apostado fuertemente a la construcción y acceso a los órganos de justicia local; paralelamente, como este proceso está aún en marcha, actúa en su dinámica como "fuero de atracción" no solo de recursos estatales y de la atención social, sino de los casos mismos que podrían derivarse a organismos de protección pactados por el derecho internacional.

Ahora bien, ¿cómo nos situamos ante este cuadro? Una respuesta que se percibe se está dando por inercia y es la de defensa del sistema, como acto reflejo de los órganos mismos por una elemental lógica de supervivencia, y reproducido por algunos de sus usuarios orgánicos (generalmente ONG), construyendo algo que suena como una variante del pensamiento utilitarista: el déficit está en la maximización cuantitativa de consecuencias buenas del sistema y, por tanto, se insiste en el

mismo sistema ya conocido, pero buscando variables para incrementar sus resultados en modificaciones de forma que legitimen su contenido o estructura.

Desde nuestro punto de vista, este discurso no solo es incorrecto sino además omite en su concepción los intereses de las múltiples víctimas que sigue arrojando cada día cada país del continente. ¿Cómo hablar de más recursos para órganos concentrados procesal –e incluso geográficamente– tan lejos de la gente?; ¿es la excepcionalidad de acceso a la justicia interamericana la tónica que queremos sostener? Estos dos por citar aquí solo un par de los nudos del problema –y son varios–. Pensemos por ejemplo que terminadas las dictaduras en los ochenta, lo emblemático de los casos que analizaba el sistema se traslada del análisis de situaciones generales ausentes de escrutinio popular a la de víctimas particulares, con sus mismas expectativas locales y regionales de justicia pronta, barata y efectiva; e insistamos: ¿es razonable sostener que esta expectativa, munida del dolor y la angustia de toda víctima, ha de ser en algún momento resuelta favorablemente maximizando el sistema actual? Creemos honestamente que esto no va a suceder hasta tanto se escinda a los órganos del sistema de la obsoleta estructura regional en la que se hallan insertos, esto es, la OEA, y se asigne a la CIDH, de una buena vez y por todas, un claro rol de Ministerio Público y nada más. A dónde irían a parar las relatorías y sus demás funciones accesorias es harina de otro costal, aunque todo sugiere que siendo funciones eminentemente políticas –sin desmerecer su contenido jurídico– bien podrían ir a parar a algún espacio dependiente del órgano político natural, la Secretaría de la OEA, si es que tuviera algún sentido seguir sosteniendo la misma OEA.

Pero, retomando el análisis anterior, es un punto común en las reflexiones sobre el sistema que la Comisión fue creada y recreada internamente al pulso de la historia reciente latinoamericana. En esto podemos estar completamente de acuerdo y cabría agregar que fue precisamente esta situación la que la fue llevando a asumir roles que deformaron su calidad de agente judicial ante la Corte IDH, a la cual, hay que decirlo de paso, debió aguardar veinte años para operar como coetánea. Podríamos decir también que esto ha sido el costo que hemos tenido que pagar para que al menos un órgano interamericano, con mediana dignidad, hiciera frente al oscuro periodo de las dictaduras latinoamericanas, aunque, como vicio de origen, en sus inicios en 1959

haya sido pensada como vocera anticastrista[19]. Algunas de estas deformaciones tienen que ver con esto y se expresan en la multiplicidad de funciones jurídico-políticas, de asesoría y de supervisión de la CIDH; otras, han venido de la mano de actores externos emergentes, como se manifiesta en las discordancias presupuestarias y de relevancia interna, respecto de la Relatoría para la Libertad de Expresión de manos de la Sociedad Interamericana de Prensa. En su conjunto y de entre sus funciones, la CIDH como organismo especializado del sistema solo recientemente ha venido a rescatar la trascendencia de su carácter de órgano de imputación ante la Corte IDH.

Las razones de esto último son varias, mas bástenos decir que la función judicial de la CIDH para muchos actores enrededor suyo, estatales y no estatales, no encuentra aún un lugar satisfactorio en su estructura actual –en su ensamblaje actual nunca lo hará–, ni como espacio de tramitación de peticiones individuales, como en su rol de fiscal ante la Corte IDH.

Por otra parte, un sinnúmero de confusiones que representa el sistema hoy para todos, peticionarios o no, y que van desde los temas prácticos, como lagunas de procedimientos, prueba y plazos, hasta cuestiones más intangibles, como la naturaleza vinculante o no de sus decisiones tanto de mérito como de carácter cautelar, hallarían solución si la CIDH se escindiera del cúmulo de funciones que hoy tiene asignadas y desarrollara su rol de Ministerio Público ante la Corte IDH, con un perfil de fiscal que interactúe desde la etapa misma de admisibilidad con el Tribunal.

Todo esto desde luego lo decimos asumiendo como base la conveniencia de que la CIDH deba seguir existiendo por razones de practicidad, experiencia y fundamentalmente para apoyar a las víctimas, hasta tanto sea posible en el hemisferio el acceso directo de las víctimas a la Corte. Porque debemos decirlo: gran parte del problema que hoy suscita la crisis del sistema es su naturaleza mixta como órgano convencional tardío de acusación, habiendo sido pergeñado básicamente como órgano de supervisión; y decimos tardío precisamente porque, debido a las debilidades institucionales de la mayoría de los países del hemisferio, el paradigma de "llegar a la Corte" se instala hoy sobre la CIDH, cuando debería estar situado y discutido entre las víctimas y sus representantes, la sociedad y los Estados. Aunque esto no suceda, es de

19 La primera medida cautelar dictada por la CIDH fue a favor de los prisioneros anticastristas que desembarcaron y se rindieron en Playa Girón, Cuba, luego del fracaso de la invasión preparada por la CIA.

considerar que en democracia cada Estado debería dar a sus ciudadanos el acceso a la justicia local, tanto como remover los obstáculos para su acceso a la justicia internacional, incluso con procuradores *ex officio*.

Resulta preocupante que, de no verse apropiadamente este aspecto, las reformas al estilo "fortalecimiento del sistema" seguramente seguirán, pero es probable que con el tiempo se acentúen sus resultados indeseados, creciendo este en complejidad pero sin recursos, cuando la lógica aconseja que cuanto menores sean los recursos, mayores deben ser los esfuerzos por la simplificación metodológica. A nadie escapa que desde las reformas reglamentarias de la Corte IDH y la CIDH, todo ha crecido en complejidad, y como muestra tangible baste ver el sistema de acceso –o seudo acceso– de las víctimas a la Corte, puesto de manifiesto en las llamadas "presentaciones autónomas", que como prerrogativa ambos órganos han cedido. Esto, y solamente esto, crea ya una duplicación de asuntos para tramitarse ante el Tribunal –dejando fuera la hipótesis de que la CIDH y los representantes de la víctima no tengan posiciones divergentes–, sin perjuicio de todo lo que arrastra tras de sí como carga procesal, por citar, las cuestiones de prueba, su ofrecimiento, producción y alegación.

Por último, parte de estas circunstancias ha sido expuesta por algunos Estados miembros de la OEA en una iniciativa reciente (abril de 2008) intitulada "Fortalecimiento del sistema interamericano", presentada ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA. En el documento correspondiente, Brasil, Chile, México, entre otros, también señalan que dicha reforma ha producido un desequilibrio procesal, dado que los Estados deben a partir de ella responder ante la Corte a dos agentes con facultades de reclamar responsabilidad internacional.

Como fuere, este punto forma parte de un debate mayor que creemos irá acentuándose cada vez más y que habrá de alcanzar su *clímax* al momento en que se decida la reforma de la Convención Americana o incluso de la Carta de la OEA, tiempo para el cual cabe esperar que las propuestas sean dadas no solo por los Estados sino, fundamentalmente, por el movimiento de derechos humanos.

Recomendaciones

En relación al sistema interamericano

- Asegurar las condiciones para un efectivo cumplimiento de las sentencias establecidas por la Corte IDH en todos los casos en que se encuentran pendientes.
- Plantear un amplio debate abierto con las organizaciones de la sociedad civil con posturas constructivas para el proceso de transformación del sistema interamericano de protección de derechos humanos.

En relación al sistema universal

- Actualizar el documento principal de país al cual se referencian los responsables de los órganos de vigilancia de los tratados (el último data de 1993).
- Organizar, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, la presentación de los informes de cumplimiento de los tratados internacionales a los órganos de vigilancia respectivos, principalmente los que se encuentran atrasados, con mecanismos de amplia consulta.

Bibliografía

Celma, Luis Claudio (2007) *Ñembotavy total* en: Codehupy (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007.** Asunción: Codehupy, pp. 520-536.

TEMA DEL AÑO

LA DIFICULTAD DE DECIDIR

Entre la alternancia, el derecho a un ambiente saludable y verdades oficiales sobre las violaciones a los derechos humanos en la dictadura

Line Bareiro
Equipo académico del Informe 2008
Coordinadora de derechos humanos del Paraguay
(Codehupy)

Informar sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay es una tarea compleja, en la que priorizar y escoger el tema más relevante del año para la Codehupy, cada año, comporta una difícil decisión. El 2008 ofreció dificultades especiales por la convergencia de dos temas contextuales de extraordinaria relevancia para el campo de los derechos humanos: la alternancia política y los problemas vinculados a la vigencia del derecho a un ambiente sano, ambos ubicados en el centro del debate social y político.

Se relevó también un tema vinculado a gravísimas formas de discriminación, como es el caso de la salud mental en el Paraguay, que en conjunto motivaron este año nuevamente a que la comunidad internacional, a través de medidas cautelares, conminara al Estado a garantizar la vida y la integridad física de quienes se encontraban en carácter de víctimas, ante la situación del Hospital Neuropsiquiátrico. Pero, sin duda alguna, en medio de estos temas, emergía el Informe de la Comisión de Verdad y Justicia como el acontecimiento a relevar más importante de cara a un abordaje histórico e integral, sobre la vigencia de los derechos humanos en el país en las últimas décadas.

Luego de haberse aprobado este tema por unanimidad en plenaria de Codehupy, tuvo que enfrentarse un obstáculo relevante: la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), si bien había terminado su mandato el 31 de agosto de 2008, no había dado a conocer su informe en detalles. Apenas tres días antes, dio a conocer sus conclusiones y recomendaciones y otros documentos afines. En estas condiciones documentales, no era fácil, entonces, encontrar un enfoque adecuado a la situación, lo cual finalmente se logró, examinando el trabajo de la CVJ desde la vertiente de un proceso encaminado hacia la verdad como tránsito necesario hacia la justicia, lo cual se analiza como tema del año.

Los que no fueron tema del año

Unas palabras sobre los demás temas propuestos. El del Hospital Neuropsiquiátrico se convirtió en un pequeño artículo de este Informe, dado que, fundamentalmente, el contexto se reduce a las medidas cautelares que por segunda vez la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH) ha impuesto al Paraguay ante situaciones que no terminan de subsanarse a través de medidas de protección local.

A su vez, el tema ambiental fue ganando entidad en el entendido de que se ha convertido en un gran campo de disputa entre el campesinado pobre y el empresariado productor de soja, entre el ministro de Emergencia Nacional, Camilo Soares, y los organizadores del Rally del Chaco y entre estancieros e indígenas en el Chaco. Este último tema ha sido abordado en el artículo sobre derechos de los pueblos indígenas, de este Informe.

En su desarrollo en el año, puede afirmarse que en el conflicto agrario ha habido un desplazamiento del debate sobre tenencia de la tierra al de las violaciones a los derechos de la población pobre a un ambiente sano. Es así que numerosas ocupaciones de tierra se han realizado para evitar la fumigación sin cumplir con las leyes medioambientales. La capacidad de inspectoría por parte de la Secretaría del Ambiente (SEAM) frente a esto se ha mostrado muy pequeña, de modo tal que, aun trabajando conjuntamente con la Fiscalía del Ambiente, no ha podido controlar y garantizar que las fumigaciones se realicen conforme a las leyes ambientales. Frente a esta realidad, los hechos nos muestran que se ha abordado la cuestión de la misma manera en que desde hace años el Estado encara la reforma agraria y del mismo modo en que este reacciona ante las protestas campesinas, desde iniciada la transición.

Ahora bien, el Paraguay ha tenido 52 presidentes de la República antes que Fernando Lugo. El primero de ellos ha sido Carlos Antonio López, pero antes ha habido otros gobernantes que adoptaron como puestos magistraturas romanas como la dictadura y el consulado, y previamente hubo una junta gubernativa. De esos 52 presidentes, solamente cuando fue electo José Patricio Guggiari (1928) se presentaron dos candidatos, aunque aun esas elecciones pueden considerarse como semicompetitivas, pues el candidato colorado no tenía posibilidad alguna de ganar el cargo en disputa. En la segunda década de la dictadura de Alfredo Stroessner, este logró realizar rituales electorales generales con más de un candidato desde 1963 en adelante, cada cinco años, obviamente sin que hubiese la mínima condición para que puedan ser calificadas como elecciones competitivas.

Recién las elecciones municipales de 1991 pueden considerarse como competitivas, y respecto a las generales, solo pueden recibir esta calificación las elecciones realizadas desde 1993 en adelante. A pesar de la vigencia de libertades públicas y la mejora de la legislación, de la institucionalidad electoral y en general la capacidad de control contra el fraude, la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado (ANR)

siguió siendo gobierno hasta agosto del corriente año; pese a haber sido el sostén de la dictadura stronista y gobierno en el país desde 1946 en coalición con otro partido, y a partir de 1947 en maridaje con las Fuerzas Armadas.

De esta manera, Fernando Armindo Lugo Méndez se ha convertido en el presidente número 53 del Paraguay y el primero electo por voto popular que ha sido propuesto por una organización política distinta de la de su antecesor. Sin duda alguna, la alternancia política en el Paraguay es un tema que atraviesa el Informe. El conjunto de artículos se instalan sobre el cambio de signo político y hacen sus análisis a partir de ese hecho, expresando esperanzas y también tempranas desilusiones. Muchos de ellos también han incluido un análisis de la herencia colorada, como la línea de base para la exigibilidad a la actual y las siguientes administraciones.

La alternancia política ha recolocado al Paraguay en el mundo y es el gran tema del año. Pero es el gran tema contextual del año y, aunque los derechos políticos sean parte de los derechos humanos, no puede considerarse aún que se noten grandes cambios en la vigencia del conjunto de los derechos humanos, ni que estos hayan pasado a ser ejercidos universalmente por sus titulares.

Por la utilidad que puede tener para los lectores y las lectoras del Informe, se cierra esta introducción con el listado de los presidentes del Paraguay, todos ellos varones hasta este momento.

Cuadro.
Presidentes de Paraguay

Presidente	Inicio del periodo	Fin del periodo	Partido
Carlos Antonio López Insfrán	13 marzo 1844	10 setiembre 1862	
Francisco Solano López Carrillo	10 setiembre 1862	15 agosto 1869	
Cirilo Antonio Rivarola	15 agosto 1869	31 agosto 1870	
Facundo Machaín Recalde	31 agosto 1870	1 setiembre 1870	
Cirilo Antonio Rivarola Acosta	1 setiembre 1870	15 noviembre 1871	
Salvador Silvestre Jovellanos Guanes	18 diciembre 1871	25 noviembre 1874	
Juan Bautista Gill García del Barrio	25 noviembre 1874	1 abril 1877	
José Higinio Uriarte García del Barrio	12 abril 1877	25 noviembre 1878	
Cándido Pastor Bareiro Caballero	25 noviembre 1878	4 setiembre 1880	
Bernardino Caballero Melgarejo	4 setiembre 1880	25 noviembre 1886	
Patricio Escobar Cáceres	25 noviembre 1886	25 noviembre 1890	
Juan Gualberto González	25 noviembre 1890	9 de junio 1894	Colorado
Marcos Antonio Morínigo Fleytas	9 junio 1894	25 noviembre 1894	Colorado
Juan Bautista Egusquiza Isasi	25 noviembre 1894	25 noviembre 1898	Colorado
Emilio Aceval Marín	25 noviembre 1898	9 enero 1902	Colorado
Andrés Héctor Carvallo Acosta	9 enero1902	25 noviembre 1902	Colorado
Juan Antonio Escurra	25 noviembre 1902	19 diciembre 1904	Colorado
Juan Bautista Gaona Figueredo	19 diciembre 1904	9 diciembre 1905	Liberal
Cecilio Báez González	9 diciembre 1905	25 noviembre 1906	Liberal
Benigno Asunción Ferreira	25 noviembre 1906	4 julio 1908	Liberal
Emiliano González Navero	4 julio 1908	25 noviembre 1910	Liberal
Manuel Gondra Pereira	25 noviembre 1910	17 enero 1911	Liberal
Albino Jara Benegas	17 enero 1911	5 julio 1911	Liberal
Liberato Marcial Rojas Cabral	5 julio 1911	28 febrero 1912	Liberal
Pedro Pablo Peña Cañete	28 febrero 1912	22 marzo 1912	Liberal
Emiliano González Navero	22 marzo 1912	15 agosto 1912	Liberal
Eduardo Schaerer Vera y Aragón	15 agosto 1912	15 agosto 1916	Liberal
Manuel Franco	15 agosto 1916	5 junio 1919	Liberal
José Pedro Montero Candia	5 junio 1919	15 agosto 1920	Liberal
Manuel Gondra	15 agosto 1920	7 noviembre 1921	Liberal
Eusebio Ayala	7 noviembre 1921	12 abril 1923	Liberal
José Eligio Ayala	12 abril 1923	17 marzo 1924	Liberal
Luis Alberto Riart Vera y Aragón	17 marzo 1924	15 agosto 1924	Liberal
Dr. José Eligio Ayala	15 agosto 1924	15 agosto 1928	Liberal
Dr. José Patricio Guggiari	15 agosto 1928	15 agosto 1932	Liberal
Eusebio Ayala	15 agosto 1932	17 febrero 1936	Liberal
Rafael de la Cruz Franco Ojeda	17 febrero 1936	13 agosto 1937	Febrerista
Félix Paiva	16 agosto 1937	15 agosto 1939	Liberal
José Félix Estigarribia Insaurralde	15 agosto 1939	7 setiembre 1940	Liberal
Higinio Morínigo Martínez	8 setiembre 1940	3 junio 1948	Militar
Juan Manuel Frutos Escurra	3 junio 1948	15 agosto 1948	Colorado
Juan Natalicio González Paredes	15 agosto 1948	30 enero 1949	Colorado
Raimundo Rolón Villasanti	30 enero 1949	26 febrero 1949	Colorado
Felipe Benigno Molas López	27 febrero 1949	11 setiembre 1949	Colorado
Federico Chaves Careaga	11 setiembre 1949	5 mayo 1954	Colorado
Tomás Romero Pereira	8 mayo 1954	15 agosto 1954	Colorado
Alfredo Stroessner Matiauda	15 agosto 1954	3 febrero 1989	Colorado
Andrés Rodríguez Pedotti	3 febrero 1989	15 agosto 1993	Colorado
Juan Carlos Wasmosy Monti	15 agosto 1993	15 agosto 1998	Colorado
Raúl Cubas Grau	15 agosto 1998	28 marzo 1999	Colorado
Luis Ángel González Macchi	28 marzo 1999	15 agosto 2003	Colorado
Nicanor Duarte Frutos	15 agosto 2003	15 agosto 2008	Colorado
Fernando Armindo Lugo Méndez	15 agosto 2008	Actual Constitucional	Alianza

Fuente: sitio del Tribunal Superior de Justicia Electoral (www.tsje.gov.py), visitado el 10 de noviembre de 2008.

LA HISTORIA OFICIAL DE 35 AÑOS DE DICTADURA STRONISTA

El informe final de la Comisión de Verdad y Justicia

Andrés D. Ramírez*
Coordinadora de derechos humanos del Paraguay (Codehupy)

"[…] el Ministerio del Interior recomienda a la población su más amplia colaboración con las fuerzas del orden para evitar que la Paz de la República, con tanto sacrificio conseguida, sea alterada por elementos solventados y adoctrinados por organizaciones terroristas extranjeras. Se advierte también que será castigado severamente cualquier tipo de encubrimiento o complicidad, con los maleantes y que el Gobierno Nacional no descansará un sólo momento y protegerá el bienestar de la población y las instituciones democráticas que rigen en la República. […]" (Diario Patria, vocero oficial de la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado; Asunción abril de 1976).

"[…] hay que vencer el stronismo sin Stroessner, no claudicar nunca; la vida de mi papá es también la historia de la entereza de miles de paraguayos; un padecimiento que hace que surjan fuerzas cada vez más grandes y es un compromiso para todos de continuar por sobre todas las cosas; que los sueños cristalicen en una patria mejor, donde todos sean iguales, no haya discriminación, ni ciudadanos humillados, vejados […]" (Testimonio ante la CVJ de Carlos Villagra, hijo de Américo Villagra, capitán, desaparecido; julio de 2007).

"[…] perdón, perdón en nombre de la Nación por la soledad a la que fueron sometidos los perseguidos. Por cada centímetro de dolor que laceró el territorio corporal, físico, anímico y espiritual de los luchadores de nuestra patria nueva, mientras otro país dormía la siesta, insensible en la convivencia con una dictadura oprobiosa. ¿Será capaz la justicia de honrar su función, ayudando a cicatrizar estas heridas abiertas y sostenidas por la dignidad heroica de las víctimas con el bálsamo de la reparación histórica?" (Fernando Lugo, presidente de la República; agosto de 2008).

---

* El autor agradece la colaboración de Stella Cacace, Dionisio Gauto y Maria Stella Cáceres de Almada para la redacción de este Capítulo.

INTRODUCCIÓN

La Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), institución oficial creada por la Ley 2225/03 para investigar violaciones a los derechos humanos perpetradas durante la dictadura de Alfredo Stroessner, general, y parte de la transición democrática, culminó su mandato legal el 31 de agosto de 2008. La presentación y entrega de las conclusiones y recomendaciones correspondientes al Informe Final de su trabajo a los tres Poderes del Estado[1] se realizó en el teatro Municipal "Ignacio A. Pane" y a la sociedad civil en la Sala Bicameral del Congreso Nacional, en fechas 28 y 29 de agosto, respectivamente.

La creación de la Comisión obedeció fundamentalmente a iniciativas de la sociedad civil y de las organizaciones de víctimas de la dictadura stronista, dado que los gobiernos que siguieron a la caída de la dictadura (1989) no tuvieron mayor interés en mirar y examinar el pasado, y mucho menos en condenarlo, lo cual es comprensible teniendo en cuenta la continuidad en el poder del Partido Colorado, sustento orgánico y político de la dictadura. Por eso tuvieron que pasar quince años para su creación, luego de derrocado Stroessner.

Frente a este vacío, retrotrayéndonos a los orígenes de la CVJ, la Coordinadora de derechos humanos de Paraguay (Codehupy) había venido insistiendo en sus informes anuales sobre la necesidad de dar paso a un mecanismo de justicia transicional y constituir una Comisión investigadora para el esclarecimiento de los crímenes ocurridos durante la última dictadura en el país, la identificación de los responsables, la debida reparación a las víctimas y el reconocimiento por parte del Estado, de su responsabilidad moral, jurídica y política. En este sentido, conforme una opinión autorizada en la materia,

> "[…] los antecedentes del reclamo por la instauración de una Comisión de Verdad y Justicia se remontan a los primeros años de la transición democrática, como parte integrante del paquete de demandas a los gobiernos de la transición democrática formulado por las organizaciones de derechos humanos y víctimas de la dictadura de 1954-1989" (Gauto y otros, 1996, 232).

Asimismo, la creación de la Comisión de la Verdad fue una recomendación efectuada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Valiente, 2003). Otras organizaciones de la sociedad civil,

1 Si bien esa era la intención de la CVJ, no asistió el presidente del Poder Legislativo, senador Enrique González Quintana y nadie estuvo en su representación en el acto.

como la fundación Celestina Pérez de Almada, acompañada por la Asociación americana de juristas (AAJ) y el Tribunal ético contra la impunidad, también llevaron a cabo acciones que prepararon conjuntamente el camino hacia el establecimiento de la comisión, tales como el Juicio ético al general Ramón Duarte Vera, ex jefe de Policía de la dictadura stronista, condenado posteriormente a doce años de prisión, así como la puesta en marcha con estudiantes del colegio Cristo Rey del proyecto de ley que reconoce como el Día de la Dignidad Nacional el 22 de diciembre, en homenaje al descubrimiento del Archivo del Terror en esa fecha de 1992. Esta iniciativa se tradujo posteriormente en la Ley 561/95.

En este contexto, luego de infructuosos intentos ante organismos oficiales de cara al establecimiento de la comisión, en el 2002 se constituye la Mesa Memoria Histórica y Archivos de la Represión, integrada por varios organismos de derechos humanos[2], en cuyo seno se elabora un anteproyecto de ley, que tras intenso cabildeo ante el Congreso cristaliza en la Ley 2225/03 por la cual se crea la Comisión de Verdad y Justicia, promulgada por la presidencia de la República el 16 de octubre de 2003. Nueve meses después, el 2 de julio de 2004, el Ejecutivo dicta el Decreto 2735 por el cual se autoriza la integración de la Comisión con siete miembros, seleccionados por la sociedad civil y las organizaciones de víctimas de la dictadura, a los cuales el Legislativo y el Ejecutivo agregaron sus respectivos representantes. Con estos nueve miembros, el 24 de agosto de 2004 se realizó en el Palacio de Gobierno la instalación oficial de la CVJ que, según la Ley susodicha, contaba con 18 meses para la presentación de su Informe Final, periodo luego prorrogado, dado el poco apoyo estatal recibido y el extenso periodo a ser investigado.

Hoy, concluido el mandato de la CVJ, este artículo presenta los principales hallazgos de la investigación que realizara durante estos años, previa descripción sucinta de lo que fuera su ejercicio institucional, recurriendo para ello al examen de los dos únicos materiales hasta hoy presentados: la Memoria de gestión 2004 – 2008 y las Conclusiones y Recomendaciones correspondientes al Informe Final de la CVJ, que, a la fecha de la elaboración del presente artículo, aún no ha sido entregado in totum a la ciudadanía.

2 La Mesa Memoria Histórica y Archivos de la Represión estuvo integrada por el Comité de iglesias para ayudas de emergencia (Cipae), la Codehupy, la fundación Celestina Pérez de Almada, el Movimiento nacional de víctimas de la dictadura stronista, la Central nacional de trabajadores (CNT), la Central unitaria de trabajadores auténtica (CUT-A), el Sindicato de periodistas del Paraguay (SPP), el Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj-Py), Gestión Local y Mujeres por la Democracia (MxD).

ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL TRABAJO DE LA CVJ

La CVJ, a lo largo de su mandato, no tuvo una composición permanente, dado que algunos comisionados que fueron inicialmente designados, fueron sustituidos posteriormente por razones de su renuncia. Es así que durante sus cuatro años de vida institucional, la CVJ estuvo integrada por Margarita Durán, Jorge Rolón Luna, Juan Díaz Bordenave, Leila Rachid Lichi y Ausberto Rodríguez, Mario Melanio Medina (presidente, propuesto por las víctimas), Juan Manuel Benítez Florentín (vicepresidente, representante del Poder Legislativo), Mario Sandoval (representante del Poder Ejecutivo), Yudith Rolón (representante de las organizaciones de víctimas de la dictadura), Miguel Ángel Aquino (representante de las organizaciones de víctimas), Luis Casabianca (representante del Movimiento nacional de víctimas), Heriberto Alegre (propuesto por el Cipae), Carlos Portillo y Víctor Jacinto Flecha.

Si bien desde sus inicios la CVJ debió enfrentar enormes dificultades financieras, debido al desinterés estatal en proveerle de los recursos necesarios para el desarrollo adecuado de sus tareas, tuvo financiamiento público en sus cuatro años de vida por un total equivalente a US$ 1.917.943, correspondiente al 61% de su presupuesto; así como por US$ 568.050, provenientes de la cooperación internacional[3]. Con este presupuesto, la Comisión financió un plantel de 34 funcionarios en 2004, 94 en 2005, 88 en 2006, 85 en 2007 y 64 en los meses finales de enero a agosto de 2008. A su vez, permitió habilitar una sede central en Asunción y cuatro sedes en los departamentos de Misiones (junio, 2005), Caaguazú (mayo, 2006), Alto Paraná (s/d) y Cordillera (diciembre, 2006).

La CVJ realizó ocho Audiencias públicas sobre diversos temas relativos a su mandato entre el 19 de agosto de 2005 y el 17 de julio de 2008.

3 En su Memoria de gestión, la CVJ informó que para su trabajo […] la cooperación internacional colaboró de manera decisiva […]", destacando "[…] los aportes de la Acción Ecuménica Sueca (Diakonia), de las embajadas de Alemania, Argentina y Suiza, del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Misiones, y de la Universidad Nacional de Misiones, Argentina, del Ministerio del Interior de Chile, la Universidad Roma Tree, de la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo, Amnistía Internacional Paraguay, del Sistema de las Naciones Unidas del Paraguay a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud)[…]" (párr. 10).

Cuadro 1.
Audiencias públicas de la CVJ

Fecha	Lugar	Tema
19 de agosto de 2005	Sala de sesiones del Congreso Nacional, Asunción	Torturas y desapariciones forzadas
28 de octubre de 2005	San Juan Bautista de las Misiones	Represión a las Ligas Agrarias Campesinas
29 de mayo de 2006	Caaguazú	Problemática campesina y tierras malhabidas
30 de mayo de 2006	Buenos Aires, Argentina	Situación del exilio
4 y 5 de diciembre de 2006	Instituto Superior de Educación (ISE), Asunción	Educación y dictadura
19 de octubre de 2007	Posadas, Argentina	Exilio paraguayo de frontera
24 de julio de 2007	Sala de sesiones del Congreso Nacional, Asunción	Mujeres y niñez en la dictadura
16 y 17 de julio de 2008	Sala bicameral del Congreso Nacional, Asunción	Pueblos indígenas y dictadura

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Memoria de gestión y datos relevados por el autor.

En sus sedes, la CVJ tomó a los efectos de su investigación, el testimonio de 2.059 personas, extendiendo su análisis a un total de 9.923 testimonios de víctimas directas de la dictadura, que, puestos en papel, pasaron a integrar el acervo documental de la institución, junto al proveniente de otros archivos, entre ellos, los de la Defensoría del Pueblo, el Centro de Documentación y Archivo del Poder Judicial (CDA o "Archivo del Terror"), del Comité de iglesias para ayudas de emergencia (Cipae) y del Centro de estudios paraguayos Antonio Guasch (Cepag). La CVJ también tuvo acceso a documentaciones judiciales y policiales. Las Fuerzas Armadas abrieron sus archivos, así como el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), cuya documentación fue compilada y analizada.

Operativamente, esta investigación tuvo como eje el mandato contenido en la misma Ley de creación de la CVJ, es decir, el examen de los hechos violatorios contenidos en su artículo tercero: desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, torturas y otras lesiones graves, exilio y otras graves violaciones de derechos humanos. En este último tipo fue incluido el examen de las privaciones ilegales de la libertad, como eje del sistema represivo, así como la situación de derechos humanos de las niñas y los niños, de las poblacioens indígenas, de las mujeres de todas las edades y el tema de tierras rurales mal habidas. Las tareas inherentes fueron asignadas correlativamente a unidades de investigación a cargo de cada comisionado o una comisionada.

Unidades internas de trabajo

Adicionalmente, la CVJ estableció otras unidades internas, como la de salud integral, la de educación, la encargada de base de datos y una especializada en temas legales.

Unidad especializada en temas legales

Parte del trabajo de ésta consistió en elevar a la justicia entre mayo del 2006 y marzo del 2008, 10 denuncias de violaciones de derechos humanos, en particular, casos de tortura y desaparición forzada de personas, de las cuales dos se encuentran en estudio ante la Corte Suprema de Justicia en razón de recursos interpuestos contra el sobreseimiento de las causas caratuladas "Juan Aniceto Martínez Amarilla s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas y tortura"' y "Eusebio Torres s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas y tortura"[4], que habían sido dictados por jueces de instancia que consideraron prescriptible el crimen de tortura. Esta unidad también fue la encargada de elaborar el traslado que le fuera corrido en noviembre del 2005 a Alfredo Stroessner, en el lugar de su exilio, solicitándole respuestas sobre sesenta casos de violaciones de derechos humanos ocurridas durante su gobierno. Stroessner falleció el 16 de agosto de 2006, a los 93 años de edad en Brasilia (Brasil), ni él ni sus abogados contestaron nunca la solicitud de la CVJ.

Unidad de educación

En el ámbito educativo, ha sido considerado un logro importante de la CVJ, el acuerdo suscrito con el MEC para la incorporación de la historia de la dictadura en el sistema educativo nacional como un área temática. Mediante este acuerdo, la CVJ se encargó de elaborar un texto a ser utilizado en el último curso del bachillerato con el nombre de "El autoritarismo en la historia reciente del Paraguay", que consta de cinco módulos (análisis del contexto en el que surgen los regímenes autoritarios y cómo influyeron en el Paraguay; información acerca de

4 La acción de inconstitucionalidad presentada contra el sobreseimiento de Juan Aniceto Martínez se encuentra en manos del Ministro Víctor Núñez para el dictado de la resolución correspondiente, desde el día 7 de julio del corriente. En el proceso contra Eusebio Torres, los autos que radicaran ante la Cámara de Apelaciones, III Sala Penal, se encuentra al momento de la redacción de este artículo, ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, debido a que el juez Emiliano Rolón, de la IV Sala Penal de la Cámara de Apelaciones, había impugnado la inhibición de uno de los integrantes de la III Sala, Dr. Agustín Lovera Cañete.

las características políticas y sociales del régimen stronista a partir del acceso a datos fidedignos; métodos sistemáticos de represión del Estado, así como sus secuelas y consecuencias; mecanismos de resistencia utilizados por los sectores populares contra el terrorismo de Estado; participación ciudadana en la construcción de una sociedad más democrática y solidaria).

El aporte de esta parte de la historia a través del texto "El Autoritarismo en la historia reciente del paraguay" en el contexto del Plan optativo de la Educación Media, es el desarrollo de competencias y capacidades que hacen referencia a analizar el contexto en que surgen los regímenes autoritarios, entender el recurso que hacen dichos regímenes a la violación de los derechos humanos para su sostén y dominio, comprender las consecuencias de dichas violaciones en las personas y en la cultura, valorar a las personas que resistieron al régimen y participar de esfuerzos colectivos para evitar que las violaciones y sus consecuencias se repitan.

Este emprendimiento vino a paliar un gran vacío existente respecto a las nuevas generaciones, en cuanto al conocimiento de los hechos ocurridos en la larga dictadura que soportó el país. En efecto, una parte considerable de la juventud paraguaya no hallaba herramientas para aproximarse a lo que realmente ocurrió en el país durante la llamada historia reciente, es decir, en el período que va desde la guerra del Chaco (1932-1935) hasta el final del gobierno de Alfredo Stroessner. Este vacío resultaba significativo para una nación que está esforzándose por construir un Estado social y democrático de derecho, pues en efecto, dicha construcción demanda la posesión por los y las estudiantes de ciertas competencias y capacidades esenciales para la convivencia social en democracia. La importancia de introducir este componente de la historia radica en brindar a los y las jóvenes la oportunidad de conocer y juzgar lo que realmente ha ocurrido en el país durante los años de influencia de los regímenes autoritarios, pues los espacios educativos en que se suelen abordar dichos temas no siempre encuentran en su tratamiento el rigor necesario, y otras veces son deformados consciente o inconscientemente. En todo caso su planteamiento para el plan optativo y su presencia prácticamente exclusiva en la educación media, estaría limitando el acceso de niños y niñas en la educación escolar básica a información fidedigna sobre su historia, uno de los componentes más importantes del derecho a la identidad y parte integral de sus derechos culturales.

Unidad de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales

En otro ámbito de trabajo, es importante destacar que la Comisión asignó a la unidad de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, la función de búsqueda de los desaparecidos, a fin de obtener información cuantitativa y cualitativa sobre el paradero o destino final de las víctimas de estos crímenes durante la dictadura de Strossner.

En este orden, la CVJ con apoyo del gobierno argentino y la colaboración del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), realizó seis excavaciones orientadas a la eventual exhumación de restos de personas desaparecidas en territorio nacional y participó en calidad de observador en una excavación en territorio argentino, donde presumiblemente se habían dado sepultura a miembros del Movimiento 14 de Mayo y del Frente unido de liberación nacional (Fulna).

Otra actividad relevante en este ámbito, ha sido el trabajo destinado al establecimiento de una base de datos genéticos, conteniendo muestras de sangre de familiares de las víctimas de desaparición forzada, de modo tal a que si se llegara en el futuro a ubicar los restos de algunas de ellas, se proceda a su identificación. Esta unidad además colaboró en la identificación de un ciudadano paraguayo desaparecido en 1976 en Argentina, con resultado positivo.

Unidad de salud integral

Por último, esta unidad centró sus tareas en torno a la asistencia psicológica a las víctimas y testigos. También tuvo como rol la elaboración de informes médicos de las secuelas de la tortura e informes psiquiátricos a efectos de apoyar reclamos de indemnización por parte de las víctimas ante la Defensoría del Pueblo.

LOS APORTES AL CONOCIMIENTO DE NUESTRO PASADO

En el acto oficial de presentación de su Informe final la CVJ no entregó el informe propiamente, ni un conjunto de los capítulos correspondientes a su investigación, aunque no estuviesen aún publica-

dos. Esa presentación ha sido pospuesta lamentablemente *sine die*[5]. No obstante, hizo un importante aporte respecto a la génesis histórica y caracterización jurídico política del régimen stronista, delineando el perfil del sistema represivo de la dictadura y, lo que es más relevante aún, exponiendo datos sobre el número de víctimas que arrojó la represión estatal durante los treinta y cinco años de despotismo vividos en el Paraguay.

Estos aportes se encuentran en el documento de la Comisión intitulado *Anive haãua oiko*. Informe Final, Capítulo Conclusiones y Recomendaciones los cuales pasamos seguidamente a presentar.

Caracterización del régimen

A criterio de la CVJ, el régimen de Stroessner (1954-1989) constituyó un sistema político tendiente a permanecer indefinidamente en el tiempo y no un régimen transitorio de excepción, sostenido no solo en las Fuerzas Armadas sino también y durante toda su vigencia, por la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado. Por otra parte, este régimen tuvo claros signos no de simple autoritarismo sino de totalitarismo y uno de ellos fue la proclamada "unidad granítica" entre el gobierno de Stroessner, las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado para el control total del Estado y de la sociedad, persiguiendo, eliminando, excluyendo, extirpando e incluso aniquilando cualquier foco, intento o proyecto de oposición y lucha, sean estos por la vía pacifica o armada. Esta unidad que sustentó y prolongó por 35 años el régimen de Stroessner tuvo el componente militar como grupo armado y coercitivo, el Partido Colorado aportó el sustento político como partido de masas y funcionó como partido único hasta 1963 y como partido hegemónico, con la posterior participación de sectores liberales y febreristas hasta el final del sistema que pretendió perpetuar en el poder al dictador; ambos elementos reconocieron el liderazgo único de Stroessner como elemento aglutinador de la trilogía.

5 La Comisión feneció a todos los efectos legales el 31 de agosto de 2008. Sin embargo, dado que los documentos incluidos en los siete biblioratos entregados a la Presidencia de la República, el Congreso y la Corte Suprema de Justicia el 28 de agosto no habían tenido su acabado final, su entonces presidente, Mario Melanio Medina, se comprometió in voce a que el texto definitivo sería entregado a más tardar en dos meses más, es decir, a fines de octubre. Por dicha razón, la oficina central de la Comisión ubicada en Asunción, seguirá abierta hasta diciembre, ejerciendo funciones meramente administrativas, con fondos de la Cancillería. Dicho plazo nuevamente expiró, mas, según información obtenida en conversación del autor con José Carlos Rodríguez, consultor a cargo de la coordinación de la investigación de la CVJ, estos papeles estarían saliendo de imprenta a finales del corriente año.

Este régimen en ningún momento acató el Estado de Derecho entendido en el sentido de que la ley rige para gobernados e igualmente para gobernantes. La discrecionalidad absoluta del Poder Ejecutivo se manifestó por un estado de excepción, que de tal carácter se transformó en permanente con el estado de sitio y que, con la interpretación distorsionada de una Corte Suprema de Justicia subordinada al Poder Ejecutivo, suprimió la garantía fundamental del hábeas corpus y permitió la violación impune por parte de los órganos estatales y paraestatales de todas las libertades y, sobre todo, el derecho a la vida, la integridad física y la libertad personal. Esto explica que, en esta época, la detención de los presos políticos era por tiempo indefinido, en algunos casos por décadas, sin posibilidad de ejercer su defensa en un proceso legal. A esto debe agregarse la aplicación, en algunos casos, de leyes liberticidas, como la 294 y la 209, que consagraron el delito ideológico. Estas dos leyes limitaron importantes derechos pero sobre todo se utilizaron como un instrumento para el ejercicio arbitrario del poder.

El terrorismo de Estado

La investigación de la CVJ concluyó que el régimen stronista fue una dictadura de carácter totalitario que, a través del terrorismo de Estado puesto en práctica por su aparato represivo, cometió graves violaciones de derechos humanos, muchas de las cuales constituyen crímenes de lesa humanidad por su carácter generalizado y sistemático. Por estas razones se puede calificar el caso paraguayo como un caso de responsabilidad internacional estatal agravada por crímenes de Estado. En tal sentido, la dictadura utilizó el terrorismo de Estado como una herramienta habitual del gobierno totalitario. Las acciones emprendidas y planificadas previamente dan muestras de la existencia de metodologías, patrones de conducta y modus operandi ordenados y cumplidos en forma sistemática, revelando que sus agentes tenían entrenamiento y experiencia en la perpetración de violaciones de los derechos humanos.

Leída en contexto, la participación del Estado paraguayo en una alianza continental anticomunista durante la Guerra fría le permitió al régimen recibir apoyo de sus aliados para la estructuración del aparato represivo y para la implementación a escala nacional de la denominada

Doctrina de la seguridad nacional, que se extendió desde los Estados Unidos de América como modelo hegemónico y creó conceptos como los de enemigo interno, guerra sucia y guerra de baja o mediana intensidad. Estos sirvieron como fundamento para una persecución continua y masiva de los sectores opositores al régimen stronista, que se autodenominó democracia sin comunismo. De hecho, la CVJ sostiene que el aparato represivo recibió un permanente asesoramiento norteamericano que comenzó con la creación de la Dirección Nacional de Asuntos Técnicos (DNAT), en 1956, el acceso de casi mil cuadros militares a la Escuela de las Américas (SOA, por sus siglas en inglés) en la Zona del canal de Panamá y, en su momento, el asesoramiento de las misiones militares brasileña y argentina.

El comando estratégico del aparato represivo estuvo a cargo de Alfredo Stroessner, general de ejército, en quien confluía la Comandancia en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, la Presidencia de la República, la Jefatura de las Fuerzas Policiales y la titularidad honoraria del Partido Colorado. Las demás autoridades en la cadena de mandos, tanto civiles como militares, integraban la estructura de planificación, coordinación y ejecución de las violaciones de derechos humanos. Sobre este particular, la CVJ entendió que una de las diferencias importantes que se encuentran en el modelo represivo paraguayo respecto a otros en la región, es que no se crearon estructuras militares o policiales clandestinas diferentes o paralelas a las oficiales y públicas del Estado paraguayo. Las distintas estructuras del aparato político, militar y policial perpetraron graves violaciones de derechos humanos de manera visible y publicitada. Tampoco existieron centros de detención y tortura clandestina, usándose para ese efecto dependencias policiales, militares, gubernamentales y civiles conocidas.

La dictadura ejerció una particular y brutal represión contra los miembros de organizaciones proscriptas y clandestinas tanto políticas como armadas, integrantes de las organizaciones comunistas, dirigentes populares opositores y militares profesionales no alineados con el régimen. El aparato represivo participó en matanzas de pueblos indígenas y permitió la trata de niños y niñas indígenas. Asimismo, la violencia sexual, sobre todo contra mujeres adultas, adolescentes y niñas, fue una grave violación de derechos humanos fomentada por el aparato represivo, que tiene su máxima expresión en la esclavitud sexual de niñas practicada por oficiales de nivel superior del régimen. Un caso emblemático en este sentido y que tuviera amplia repercusión pública,

ha sido el de Julia Ozorio Gamecho, quien fue la primera mujer que se presentó para hablar ante la CVJ, en julio de 2008, sobre la esclavitud sexual a la que fue sometida por el ejército durante la dictadura. Este testimonio ayudó a la CVJ a confirmar los detalles de un lugar al que llevaban a las niñas después de habérselas quitado a sus familias. Allí las preparaban a la fuerza para servir como esclavas sexuales a militares de alta graduación.

Al respecto, Yudith Rolón, integrante de la Comisión, declaró respecto al testimonio de Julia Ozorio:

> "[…] valoramos y admiramos su valentía de contar los hechos que le sucedieron y habrán dejado traumas irreparables en su persona hasta hoy, por las torturas físicas y psicológicas a las que fue sometida. Corrobora toda la investigación de estos hechos que ya había indagado la Comisión de Verdad y Justicia. Habíamos escuchado muchos casos, pero nadie quiso dar un testimonio como lo está haciendo ella [...]"[6].

A criterio de la CVJ, la calificación de las violaciones de derechos humanos perpetradas bajo el terrorismo de Estado deben considerarse como crímenes de lesa humanidad, significando que son delitos imprescriptibles, no son delitos políticos, por lo cual el responsable no goza de privilegios ni puede beneficiarse con amnistías o indultos y no admiten la exención de responsabilidad penal de la obediencia debida. También significa que permiten la aplicación de los principios de la jurisdicción universal e internacional, lo que significa que un tercer Estado o un tribunal o corte internacional puede perseguir, capturar, investigar, juzgar y sancionar a quien haya perpetrado uno de estos crímenes.

Las víctimas de la represión

La investigación de la CVJ permite estimar en 20.090 el número de víctimas totales directas de violaciones de derechos humanos. Teniendo en cuenta las violaciones sufridas, las víctimas directas de las violaciones de derechos humanos se distribuyen así: 19.862 personas que fueron detenidas en forma arbitraria o ilegal, 18.772 que fueron torturadas, 59 ejecutadas extrajudicialmente, 337 desaparecidas y 3.470

6 Amnistía Internacional (2008) Un gran paso adelante en las investigaciones de Paraguay sobre la esclavitud sexual de las niñas; consulta online en http://www.amnesty.org/es/news-and-updates/good-news/major-step-forward-paraguays-investigations-sexual-slavery-girls-20080814. 15 de noviembre de 2008.

exiliadas. Se advierte que una persona pudo sufrir más de una violación y se debe tener en cuenta que en estas cifras existe un enorme subregistro de exilio y de otras formas de violencia, como las violaciones de derechos contra mujeres de todas las edades y la violación sexual.

La CVJ también estimó que, además de las víctimas directas, hubo víctimas indirectas de la represión, entre ellos, familiares que alcanzan a 107.987 personas. Según estos datos, las víctimas indirectas de las violaciones de derechos humanos fueron: 99.312 familiares o personas allegadas que sufrieron algún perjuicio por las detenciones o privaciones de la libertad arbitrarias o ilegales y/o por las torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; 290 familiares o personas allegadas que sufrieron algún perjuicio por las ejecuciones extrajudiciales; 1.680 familiares o personas allegadas que sufrieron algún perjuicio por las desapariciones y 17.348 familiares o personas allegadas que sufrieron algún perjuicio por los exilios.

Los cálculos de víctimas comparados con la población total del Paraguay que en promedio fue de 2.500.000 –1.300.000 en 1950 y 4.100.000 en 1992– y con la población adulta del país, que fue en promedio 1.250.000, arrojan los siguientes resultados: se detuvo en forma arbitraria o ilegal al 0,79% de la población total, una de cada 126 personas, uno de cada 63 adultos. Se torturó al 0,75% de la población total, una de cada 133 personas, uno de cada 67 adultos. Se ejecutó en forma extrajudicial o se hizo desaparecer a una de cada 6.345 personas. Se envió al exilio a 1,4 por mil de la población, una de cada 721 personas. En síntesis, se violó en alguno de sus derechos humanos o fundamentales al 0,80% de la población, una de cada 124 personas.

Cuadro 2.
Número de víctimas de violaciones de los derechos humanos en el Paraguay durante la dictadura de Alfredo Stroessner según las estimaciones de la CVJ

Conceptos	Detenidas	Torturadas	Ejecutadas	Desaparecidas	Exiliadas	Víctimas
Violación de derechos humanos	9.344	2.691	59	336	386	12.816
Porcentaje	98,87%	93,44%	0,58%	3,39%	17,27%	
Víctimas directas	19.862	18.772	59	336	3.470	20.090
Víctimas indirectas	99.312		290	1.680	17.348	107.987
Víctimas directas e indirectas	119.175	18.772	348	2.016	20.818	128.076
Porcentaje de víctimas sobre población	0,79%	0,75%	0,002%	0,01%	0,14%	0,80%
Población por víctimas	126	133	43.103	7.440	721	124
Porcentaje de víctimas sobre población adulta	1,59%	1,50%	0,005%	0,03%	0,28%	1,61%
Población adulta por víctima	63	67	21.552	3.720	360	62

Población promedio del Paraguay entre 1954 y 1989: 2.500.000 habitantes.
Población promedio adulta entre 1954 y 1989: 1.250.000 habitantes.
La CVJ relevó 2.059 testimonios, de los cuales 1.042 eran de víctimas desconocidas y 1.017 ya habían sido reconocidas (CDA, Defensoría, Cepag, Cipae). Por cada persona registrada en el banco de datos de la CVJ se calcula que hay 1,02 personas no registradas. El registro de ejecutados y ejecutadas puede ser objeto de alguna variación.

Conforme estos datos, el 85,9% de las víctimas fueron hombres y el 14,1% fueron mujeres. Aproximadamente por cada diez personas, 9 eran hombres y una mujer. El 89,2% eran mayores de edad al momento de ocurrir los hechos y el 10,8% menores de edad. Aproximadamente por cada diez personas, 9 eran adultas y una era niño, niña o adolescente. La vinculación con un sector social, como por ejemplo las Ligas Agrarias o el movimiento estudiantil, político, como los partidos de oposición, o armado, fue el motivo determinante para perpetrar las violaciones de derechos humanos. Se contabilizaron 52,59% de violaciones contra los miembros de los partidos políticos, 37,47% de violaciones contra miembros de movimientos sociales y 9,94% de violaciones contra miembros de grupos armados. Las privaciones ilegales de la libertad y las torturas afectaron sobre todo a los miembros de partidos políticos y a los movimientos sociales, especialmente campesinos y campesinas, mientras que el mayor número de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales fueron contra miembros de grupos armados.

Los hechos violatorios a derechos humanos (HVDH)

La Comisión estableció una tipología de violaciones a derechos humanos a investigar, que como hemos dicho al inicio, se basó fundamentalmente en el mandato recibido por la Ley 2225/03, comprendiendo detenciones arbitrarias y privaciones ilegales de la libertad, tortura, desapariciones y ejecuciones, exilio y, dentro del ámbito de otras graves violaciones, ingresaron al análisis sobre tierras mal habidas y de la situación particular de las mujeres adultas y jóvenes, de los niños y las niñas y de los pueblos indígenas durante la dictadura. Pasamos seguidamente a presentar algunos de los hallazgos de la investigación en este sentido.

Detenciones arbitrarias y privaciones ilegales de la libertad

Conforme se releva en el material de conclusiones de la Comisión, 19.862 personas fueron detenidas, lo cual representa el 98,86% de las víctimas de violaciones de derechos humanos. Más de la décima parte de los detenidos (10,7%) fueron privados de su libertad más de una vez. La dictadura perpetró en promedio 626 detenciones ilegales, afectando a 567 personas por año, lo que representa casi dos detenciones por día, durante 34 años. Violó así el derecho a la libertad personal de una de cada 126 personas, una de cada 63 personas adultas. Esta violación afectó también a los familiares de los detenidos y detenidas, sus círculos de afinidad, a los gremios, a los partidos políticos, a los grupos por la confesión religiosa, a la etnia y a vecindarios. Por cada detenido se afectó al menos a otras cinco personas en promedio; entre las víctimas registradas (19.862) y los afectados indirectamente (99.312) el régimen reprimió a 119.175 personas a través de las detenciones, una por cada 21 habitantes. De acuerdo a estos datos, la CVJ estima que una de cada 10 personas adultas fue afectada en forma directa o indirecta por privaciones ilegales de la libertad, porque solo la mitad de la población era adulta en aquel tiempo.

Las privaciones ilegales de la libertad no se realizaron en lugares clandestinos sino en lugares públicos y oficiales conocidos por la sociedad paraguaya.

La CVJ sostiene que, por el carácter generalizado y sistemático de la detención arbitraria y la prolongación ilícita de la prisión, ya que afectó a miles de víctimas durante varias décadas, hechos que hicieron parte de una política institucional del Estado, esta práctica de violación de derechos humanos constituye un crimen de lesa humanidad.

Torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes

La CVJ recibió denuncias sobre tortura a través de 2.691 testimonios que constituyen el 93% del total compilado. Se estima que al menos 18.772 personas fueron torturadas por la dictadura. Esto representó el 0,75% de la población, una persona por cada 133 fue torturada. Prácticamente ningún detenido se salvó de la tortura y casi todas las víctimas fueron objeto de esta grave violación. De las víctimas registradas por la CVJ, el 86% (17.277 personas) fueron objeto al menos de una forma de tortura física y 83% (16.675 personas) fueron objeto al menos de una forma de tortura psicológica. El 93% (18.772 personas) de los y las declarantes fueron torturados, lo cual constituye el 94,5% de las personas privadas ilegalmente de la libertad. Esta diferencia entre tortura física y psicológica es meramente analítica ya que en la práctica se combinaban las formas de violar la integridad personal de los detenidos.

Algunas formas de tortura física registradas durante el trabajo de la CVJ fueron: golpes sin empleo de instrumentos; golpes con instrumentos; colgamiento y posiciones extremas; "pileteada" (bañera) –asfixia por inmersión en agua–; asfixia con bolsas de polietileno; paso de electricidad por el cuerpo (electrodos) o picana eléctrica; quemaduras o cortes; violación sexual; otras formas de violencia sexual (acoso y manoseos); trabajo forzado. Otras torturas físicas (formas atípicas, como la utilización de insectos u otras torturas físicas donde la fuente no especifica la modalidad).

Otras formas fueron calificadas como torturas psicológicas, aunque muchas formas de tortura producen tanto sufrimiento físico como psíquico: aislamiento individual extremo; insuficiente alimentación; falta de atención médica; condiciones insalubres; hacinamiento; privación de sueño; incomunicación; presenciar tortura de otros u otras; simulacro de fusilamiento; amenaza de muerte; amenaza de muerte a familiares; amenaza de violación sexual; amenaza de violación sexual a familiares; calumnias sobre familiares; humillaciones (insultos, tratos denigrantes, como la restricción de la higiene, entre otros).

Las torturas más frecuentes fueron los golpes con y sin instrumentos (61% y 68% respectivamente) y las relacionadas con situaciones denigrantes en la detención como la insuficiente alimentación (48%), incomunicación (47%) y condiciones insalubres (45%). Casi la mitad de las víctimas fueron amenazadas de muerte (48%), lo que reitera la política de Estado de generar terror y zozobra en la población civil, sin

el menor respeto por sus derechos ni su integridad física o psicológica. Como si fuera poco, ciertas técnicas de tortura de enorme intensidad en cuanto al dolor o sufrimiento, físico y psicológico, afectaron a uno de cada cuatro detenidos, como la utilización de electricidad o picana eléctrica (19,4%), la pileta (24,4%), colgamiento o posiciones extremas (24,5%) y presenciar torturas de terceros (29,8%).

Desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales

En relación con la privación del derecho a la vida, la CVJ logró identificar con nombres y apellidos a 423 personas que fueron víctimas de esta violación, correspondiendo 337 a víctimas de desapariciones forzadas, 59 a ejecuciones extrajudiciales y 28 casos considerados sin convicción para su tipificación. La CVJ consideró en su informe, que esta tarea del esclarecimiento debe proseguir en el Paraguay de cara a investigar toda la verdad en cuanto a circunstancias, nombres y número de personas desaparecidas y ejecutadas. Entre las finalidades de la desaparición forzada, por parte del aparato represivo, se tenían, entre otras, la de eliminar la identidad física y social de una persona, eliminar la identidad de pertenencia a un grupo o sector específico, no dejar ningún rastro del cuerpo físico y de las violaciones cometidas, como sería el caso de borrar marcas o evidencias provocadas por torturas, o la de no ubicar el paradero de una persona ejecutada extrajudicial o arbitrariamente.

Las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales de las 423 personas hasta fueron agrupadas cronológicamente por la CVJ en el siguiente orden: incursión armada a Coronel Bogado, resistencia armada a la dictadura de Stroessner llevada adelante por el Movimiento 14 de mayo y por el Frente unido de liberación nacional (Fulna), víctimas del caso "Ortigoza", represión al Partido Comunista y al Fulna entre 1965 y 1970, represión sobre el Ejército Paraguayo Revolucionario (EPR) y el Movimiento Paraguayo de Liberación (Mopal), represión de 1975 contra el Partido Comunista, represión contra la OPM y las Ligas Agrarias Cristianas, víctimas del Operativo Cóndor, caso "Caaguazú", represión en ocasión del ajusticiamiento del ex dictador Somoza, represión al PC – Pro Chino y, por último, víctimas individuales de la represión.

El promedio de edad de las víctimas de desaparición forzada y de ejecución extrajudicial está comprendido entre los 20 y 29 años y entre los 30 y 39 años. Según la Comisión, esto se explica porque las personas de estas edades eran las de mayor militancia en organizaciones armadas

y movimientos sociales o grupos políticos de resistencia al régimen. Del total de 337 víctimas de desapariciones forzadas, el 88% representa 297 víctimas hombres y el 12% corresponde a 40 víctimas mujeres. Sobre un total de 59 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, 88% representa a 52 hombres, mientras que el 12% representa a 7 mujeres.

Una situación sui generis presente en el Paraguay en relación con la desaparición forzada fue que muchas personas fueron privadas de la libertad pero inicialmente no se daba información sobre ellas, se negaba su paradero o no se admitía la propia privación de la libertad y con posterioridad sí era reconocido el hecho. Esa etapa inicial en que no se informaba sobre la detención o se negaba la captura debe considerarse desaparición forzada. Es decir, en el Paraguay, además de los 337 casos registrados hasta la fecha, ocurrieron muchos casos de personas que inicialmente estaban desaparecidas y con posterioridad aparecieron con vida.

La CVJ sostiene que, por el carácter generalizado y sistemático de las violaciones del derecho a la vida durante varias décadas, hechos que hicieron parte de una política institucional del Estado, incluyendo una coordinación con otras dictaduras regionales, estas violaciones de derechos humanos constituyen un crimen de lesa humanidad.

Exilio

De acuerdo a los registros obrantes en la base de datos de la CVJ, se estima que el régimen stronista produjo como mínimo el exilio por persecución política de 20.818 ciudadanos y ciudadanas paraguayas (3.470 exiliados directos más 17.348 indirectos), muchos de ellos jóvenes, niños y niñas porque en su familia algunos de sus miembros se vieron obligados a exiliarse. Este número basado en los testimonios recibidos por la CVJ debe ser mayor porque tiene las limitaciones propias de espacio y tiempo transcurrido y porque se refiere exclusivamente a exilio político, cuando debe también considerarse que la migración económica, en definitiva, obedece a la naturaleza y característica del sistema socioeconómico y político imperante en esa época.

A criterio de la CVJ, la frecuencia del exilio durante la dictadura permite considerarlo como parte de la política de Estado para la reducción y eliminación del adversario político. La persecución fue explícita por razones político-partidarias con preeminencia de la acusación de "comunista" o "contrera".

Otras graves violaciones

- *Violaciones asociadas al género*

  La CVJ registró 2.832 mujeres a quienes les fueron violados sus derechos. Las mujeres sufrieron de manera directa detenciones arbitrarias, privaciones ilegales de la libertad, torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes. El número de mujeres detenidas (2.571) y procesadas (136) fue muy inferior al número de varones detenidos (17.292) y procesados (1.659). Esto supone que el 13% del total de detenidos eran mujeres. En términos proporcionales, fueron procesados el 9,6% de los varones detenidos y el 5,3% de las mujeres detenidas, el total de procesados fue de un 8,9% de hombres y mujeres detenidas. Hay una poca diferencia entre la proporción de mujeres y hombres torturados, 85% y 95%, respectivamente. En ambos casos la proporción es enorme, y, aunque los análisis cuantitativos señalen que las mujeres relatan menos episodios de torturas y secuelas, sí denuncian muchos más casos de violencia sexual que los hombres.

  Respecto a otras identidades sexuales y de género, como gays, lesbianas, transgéneros, la CVJ no cuenta con registros estadísticos fiables de la incidencia de la represión, aunque se realizó un estudio de dos casos paradigmáticos: el de Bernardo Aranda en 1959 y el de Mario Luis Palmieri en 1982, que muestran la intolerancia del régimen stronista y cómo violentaba el derecho de las personas a la libertad y la construcción de otras identidades sexuales, en estos casos, la identidad homosexual. Sobre este último punto, la organización PARAGAY sostuvo en un comunicado a la opinión pública que:

  > "la presentación del Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia no incluyó al sonado caso de los 108 y un quemado, que hace un año Paragay solicit[ara]. Se trata de la peor de las persecuciones [a] personas gays durante la dictadura estronista, involucra a 109 personas en su primer fase, una de ellas que fue asesinada y quemada en su residencia y 108 personas más que fueron torturadas y obligadas a desfilar sobre la calle Palma, para que las personas puedan escupirles, y posteriormente sus nombres fueron publicados en todos los locales públicos y privados de la ciudad de Asunción, en la famosa 'Lista de los 108'"[7].

- *Violaciones hacia niños, niñas y adolescentes*

  Conforme el trabajo de la CVJ, el 15,5% de la población infantil sufrió algún tipo de violencia sexual durante la dictadura y en-

7 Comisión Verdad y Justicia ignora al caso de los 108 y un quemado, en http://noticias.paragay.org/#/m=200808, visitado el 15 de noviembre de 2008.

tre ellos y ellas, el 63% fueron niñas y el 37% niños. El 37% de las personas que sufrió algún tipo de violencia sexual fue violada sexualmente. Los comentarios degradantes al cuerpo y al género, permanecer desnudos o desnudas, acosos, manoseos y presenciar la violación de otras personas eran formas de violencia sexual ejercida por los represores. Si bien en todo el periodo del stronismo, la CVJ registró casos de violencia contra la infancia, los años más duros fueron 1976 y 1980, coincidiendo con los operativos de opresión a comunidades campesinas. El 49% de los casos de violencia contra la infancia se encuentran en estos dos años. En estas fechas, en donde se realizaron las peores vejaciones a niños y niñas, existen eventos de represión política dirigida a movimientos y a comunidades campesinas bajo la acusación de un supuesto levantamiento armado o la persecución de líderes en las que ciertas comunidades fueron agredidas de forma colectiva.

En el caso de las detenciones arbitrarias, los bebés, niños, niñas y adolescentes eran privados de la libertad en los mismos centros de reclusión que los adultos, sin lugar ni actividades específicas para la edad, padeciendo las mismas carencias que los adultos: el encierro permanente, el hacinamiento, los malos tratos, la mala alimentación, las condiciones insalubres y la falta de atención médica. Los testimonios refieren que hubo nacimientos de bebés en el Policlínico Policial y en otros centros de reclusión. El Departamento de Investigaciones de la Policía Nacional, las delegaciones de gobierno del interior y las comisarías policiales son los centros de reclusión más mencionados. En las ocupaciones a las comunidades fueron utilizados los destacamentos militares improvisados y las propias casas de los niños y niñas como lugar de reclusión.

La CVJ también informó que se dieron algunos casos de muertes de niñas y niños con responsabilidad del Estado. Entre ellas se registran la muerte de bebés a causa de los golpes que recibieron las madres en allanamientos o en sesiones de tortura, las muertes por denegación de atención médica y las muertes de adolescentes en tortura.

La violencia estatal en contra de los niños, niñas y adolescentes se enmarcó durante la dictadura dentro de la doctrina de peligrosidad o situación irregular de la infancia que justificaba la violencia hacia objetivos concretos, como utilizarlos de carnada para detener a los adultos, obtener información de los niños y niñas con respecto a

familiares, beneficiarse con los resultados de los trabajos forzados, aprovechar la situación de dominación, entre otros.

El Estado paraguayo, concluye la CVJ, es el responsable de la violencia política ejercida contra la infancia en la época de la dictadura a través de la Policía Nacional (65%), las Fuerzas Armadas (21%) y civiles (14%).

- *Violaciones a los derechos de los pueblos indígenas*

Del trabajo realizado por la Comisión, surge que los pueblos indígenas que habitan el país han sido víctimas del despojo continuado de sus territorios, antes, durante y después de la dictadura de Stroessner. El despojo de los territorios indígenas fue parte de una política del Estado fundada en el desconocimiento de los indígenas, como personas y como pueblos, negándoseles no sólo el derecho de propiedad sobre sus tierras y territorios sino además derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la identidad, a la libertad e integridad personales.

Durante la dictadura de Stroessner se dio un total desconocimiento de la dignidad humana de los y las indígenas y se cometieron graves violaciones de los derechos humanos, como los ataques de civiles y militares contra comunidades de los Pueblos Aché, Ayoreo, Maskoy y Toba Qom, como ejecuciones extrajudiciales de personas adultas y también niñas y ancianas, así como violaciones sexuales a las mujeres de todas las edades. Otras prácticas contrarias a la condición humana impuestas a los pueblos indígenas y que ha conocido la CVJ fueron la apropiación de niños y niñas indígenas para ser destinados al criadazgo, a la venta u otras formas de servidumbre, como en el caso del Pueblo Aché, así como el trabajo forzado u otras prácticas análogas a la esclavitud que afligieran a pueblos del Chaco, como el Enxet y el Maskoy. Otros casos refieren también a métodos de esterilización forzosa para prevenir nacimientos de niños y niñas indígenas aplicados con aquiescencia del Estado.

Por otra parte, durante su mandato la CVJ documentó con testimonios directos violaciones de derechos humanos perpetradas contra el pueblo Aché en la década de los setenta. En sus conclusiones, la Comisión sostuvo que aunque los hechos perpetrados contra este pueblo puedan corresponder a algunos de los elementos objetivos que constituyen el crimen de genocidio, la institución no tuvo elementos suficientes para dar por probado jurídicamente el elemento

subjetivo del crimen, cual es que los autores hayan tenido la intención de destruir, total o parcialmente, al pueblo Aché. El hecho de que la Comisión no haya constatado jurídicamente este elemento no significa que para la misma no se haya perpetrado este crimen, dado que la dificultad para encontrar este tipo de pruebas no impide para ella descartar esta hipótesis. La Comisión sí afirmó que, por el carácter sistemático y generalizado de este tipo de violaciones cometidas contra los Aché, se está ante un crimen de lesa humanidad en el grado de persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos étnicos; dado que someter a niños y niñas a prácticas de esclavitud, causar muertes por privación de alimentos y medicamentos y ejecutar extrajudicial o arbitrariamente a muchos indígenas en situaciones tal como si fueran una caza de animales, determinan este tipo de persecución. Estos hechos ocurrieron durante la década de los sesenta y sobre todo de los setenta en los departamentos del Alto Paraná, Canindeyú, Caaguazú, Guairá y Caazapá. Los motivos de estas violaciones son diversos, pero sobre todo están vinculados con el despojo de su territorio ancestral y por agresivos procesos de colonización que además han sedentarizado y aculturizado a los Aché.

La Comisión consideró que las conclusiones precedentes podrían extenderse a las violaciones de derechos perpetradas contra los pueblos Ayoreo y Pai Tavyterã, entre otros, que aunque no fueron documentadas por la CVJ presentan características similares.

DEL DOLOR AL CORAJE: LA TAREA DE RENDIR CUENTAS SOBRE LOS CRÍMENES DEL PASADO

La CVJ ha concluido su mandato y ha dado a conocer una parte de su informe que, aunque sucinta, nos aproxima a la verdadera historia de los hechos ocurridos durante la dictadura stronista en cuanto a las graves violaciones a los derechos humanos, que parecieran haber estado encubiertas durante todos estos años bajo un manto de olvido público y desinterés ciudadano en conocer el pasado.

Saber lo que ocurrió, ayudará a restablecer el clima moral de la nación. Saber que las víctimas cayeron por sus sueños de libertad, de

justicia, de democracia, contribuirá a establecer un vínculo afectivo con las nuevas generaciones sobre la memoria de otros y otras jóvenes que soñaron un Paraguay diferente. El Informe, y su difusión posterior una vez íntegramente publicado, producirá seguramente gran dolor y al mismo tiempo levantará la autoestima al conocer los nombres de tantos hombres y mujeres, niños y niñas que son nuestros héroes civiles. Habrá dolor, pero se conocerán acciones excepcionales de solidaridad, de heroísmo que alentarán una nueva moral, una nueva cultura donde los derechos humanos sean para todos y todas y se vayan perfeccionando en la búsqueda de respuestas adecuadas a las necesidades de restablecer la dignidad humana de cada persona y colectividad.

Cumplido en gran medida entonces el desafío de la verdad, ahora es tiempo de que actúe la justicia para evitar que todo quede en la impunidad. Dada la pasividad del Ministerio Público junto con su complicidad en prácticas actuales que podrían ser consideradas terrorismo de Estado, sumado todo a la falta de independencia, ideoneidad y coraje de la magistratura, es razonable suponer un peligro cierto de que todo quede en los papeles y documentos que la CVJ compiló en sus archivos y continúe el Punto Final impuesto *de facto* en el país desde 1989.

Como lo señaló la misma Comisión en las Conclusiones de su Informe presentadas en agosto:

> "Los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación con posterioridad a la caída del régimen stronista no han sido asumidos de manera apropiada y proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Han sido muy insuficientes las medidas adoptadas por el Estado paraguayo en materia de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición" (párr. 238).

Por ello, la judicialización de los hechos punibles documentados por la CVJ, es una tarea que desafía a la sociedad civil y en especial a las organizaciones de derechos humanos y a sus abogados y abogadas que, en muchos casos, deberán buscar justicia no solo en las instancias nacionales, sino también internacionales. En este orden, el Informe de la CVJ ha identificado tanto a los responsables institucionales y sociales como a los individuales de estos hechos. En términos institucionales, es el Estado en sus ramas ejecutiva, legislativa y judicial el sujeto primariamente responsable ante las violaciones a los derechos humanos; le siguen en responsabilidad orgánicamente la entonces Policía de la Capital –*inter alia*, el Departamento de Investigaciones, la Dirección Nacional de Asuntos Técnicos y las delegaciones de gobierno–; las Fuerzas Armadas de la Nación también se hallan señaladas –en sus tres armas y

en especial, el entonces Regimiento de Infantería Nº 14 que estuviera a cargo del ex general Patricio Colmán y la División de Infantería de Villarrica–; también entes autárquicos, la Junta Electoral Central, la justicia ordinaria y la militar, la Asociación Nacional Republicana (ANR) y sus agencias paraestatales –seccionales coloradas, milicias, guardias urbanas-, medios de prensa, prensa del partido oficialista, algunos elementos de la Iglesia Católica en Paraguay, ciertos gobiernos extranjeros– como los de los Estados Unidos de Norteamérica, del Brasil, de la Argentina, de Chile y Uruguay, en el contexto de acciones represivas intertestatales como el Operativo Cóndor.

En términos de responsabilidades sociales, la CVJ estimó que durante la dictadura de 1954-1989 la actitud personal y la institucional de empresarios privados en general y de gremios empresariales, como la Federación de la producción, industria y comercio (Feprinco) y la Unión industrial paraguaya (UIP), en particular, mantuvieron una postura de prescindencia e indiferencia frente a las violaciones de derechos humanos y en algunos casos de apoyo al gobierno, con lo cual se puede sostener una responsabilidad pasiva política del sector empresarial. La CVJ también estableció la responsabilidad institucional de los medios de prensa que durante el período dictatorial apoyaron o ejercieron la autocensura no denunciando los actos de violación de los derechos humanos ocurridos, con lo cual impidieron que la opinión pública tuviera acceso a la información veraz sobre dichas violaciones.

En cuanto a la responsabilidad de sujetos individuales, la CVJ tuvo por mandato determinar e identificar en la medida de lo posible a los victimarios. En tal sentido, según los testimonios registrados en la base de datos, aparecieron mencionados 7.314 veces los nombres y/o apellidos de 701 personas diferentes que participaron en violaciones de derechos humanos. Se mencionan 5.235 veces los de 323 presuntos policías, 1.161 los de 114 presuntos militares, 918 los de 134 presuntos civiles. Los policías eran uniformados o vestidos de civil. Los civiles fueron dirigentes de las seccionales del Partido Colorado o milicias o guardias urbanas del mismo partido.

De este conjunto de menciones figuran 2.462 veces los nombres o apellidos de 323 presuntos policías, que participaron en detenciones arbitrarias y privaciones ilegales de la libertad; 2.503 veces los de 294 presuntos policías que participaron en torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; 28 veces los de 14 presuntos policías que participaron en desapariciones forzadas; 11 veces los de 10 presun-

tos policías que participaron en ejecuciones extrajudiciales, y 231 veces los de 61 presuntos policías en hechos que generaron exilio a paraguayos y paraguayas. En el ámbito castrense se registran 1.161 violaciones de derechos humanos con participación de presuntos militares. En este conjunto de menciones, se cuentan 532 veces los nombres y/o apellidos de 114 presuntos militares que participaron en detenciones arbitrarias y privaciones ilegales de la libertad; 546 veces los de 228 que participaron en torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; 14 veces los de 7 que participaron en desapariciones forzadas, y 69 veces los de 23 en hechos que generaron exilio a paraguayos y paraguayas.

Por último, se relevaron también 918 violaciones de derechos humanos con participación de particulares en su perpetración. En este conjunto de menciones se develan 430 veces los nombres y/o apellidos de 134 presuntos civiles que participaron en detenciones arbitrarias y privaciones ilegales de la libertad; 434 veces los de 134 que participaron en torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; 2 veces el nombre y apellido de un presunto civil que participó en desapariciones forzadas, y 52 veces los nombres y/o apellidos de 29 presuntos civiles en hechos que generaron exilio a paraguayos y paraguayas.

Recomendaciones

La Comisión, en el documento señalado al inicio sobre conclusiones, también formuló una serie de recomendaciones en materia de satisfacción, restitución, indemnización, rehabilitación y no repetición. De ellas, pasaremos a extraer los ejes principales a modo de conclusión del presente artículo, en el espíritu de reafirmación y apoyo para su adopción por parte del nuevo gobierno, al que instamos que, para ello, destine el mayor de los esfuerzos, pues aunque el presidente Fernando Lugo haya asumido en nombre propio la responsabilidad y las disculpas de la Nación, por los crímenes de la dictadura stronista –y no negamos que hayan habido importantes sectores de la sociedad nacional que han sido co-responsables de ellos–, es el Estado paraguayo el que fue convertido en una máquina criminal de tortura y muerte de nacionales y extranjeros, y al que habría que ir deconstruyendo, transformando, ahora que la historia paraguaya vive luego de décadas, quizás la oportunidad de cambio más importante que haya visto, en medio de un ambiente de libertades democráticas conquistadas con enormes esfuerzos por la ciudadanía.

Dicho esto, pasamos a dar revista a las principales recomendaciones de la Comisión, que son las siguientes:

Recomendaciones en materia de satisfacción

- Establecer medidas dirigidas a la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produjeran nuevas violaciones.
- Dictar medidas dirigidas a la búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños y las niñas secuestradas y de los cadáveres de las personas ejecutadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad.
- Obtener declaraciones oficiales que restablezcan la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella.
- Obtener disculpas públicas que incluyan el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades.

- Aplicar sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones.
- Realización de conmemoraciones y homenajes a las víctimas.
- Promover una educación de derechos humanos que cuente lo ocurrido.

Recomendaciones en materia de restitución

- Dictar medidas dirigidas al restablecimiento de derechos.
- Promover el regreso a su lugar de residencia de los exiliados y las exiliadas.
- Establecer medidas dirigidas a la reintegración al empleo.
- Asegurar medidas dirigidas a la devolución de los bienes.

Recomendaciones en materia de indemnización

- Justipreciar adecuadamente los perjuicios por el daño físico o mental.
- Valorar la pérdida de oportunidades, como la educación y otras prestaciones sociales.

Recomendaciones en materia de rehabilitación

- Brindar atención médica y psicológica.
- Prestar servicios jurídicos y sociales.

Recomendaciones en materia de no repetición

- Garantizar un control efectivo de las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad.
- Establecer medidas que garanticen que todos los procedimientos civiles y militares se ajusten a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad.
- Fortalecer la independencia del Poder Judicial.
- Proteger a los y las profesionales que están en una particular situación de vulneración y riesgo.
- Disponer medidas en materia de educación para todos los sectores de la sociedad en materia de derechos humanos.
- Establecer políticas de capacitación en derechos humanos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad.

- Promover la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas por los funcionarios públicos, periodistas y personal de empresas comerciales
- Establecer medidas dirigidas a la promoción de mecanismos destinados a precautelar los derechos laborales y promover la paz social.
- Impulsar las reformas constitucionales y legales que adecuen el marco normativo de los derechos humanos conforme al derecho internacional

Bibliografía

Valiente, Hugo (2003): *Comisión de Verdad y Justicia en Paraguay: Confrontando el pasado autoritario*; Novapolis, Revista de Estudios Políticos Contemporáneos, No.5. Consulta online en http://novapolis.pyglobal.com/05/verdadjusticia.php, consultado el 12 de noviembre de 2008.

Comisión de Verdad y Justicia (2008) **Informe final Anive hagua oiko, capítulo de conclusiones y recomendaciones sobre derechos humanos en Paraguay**. Asunción: CVJ.

Comisión de Verdad y Justicia (2008) **Memoria de gestion 2004-2008. Anive hagua opyta tesaraipe**. Asunción: CVJ.

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Codehupy

Coordinadora de derechos humanos del Paraguay
Capítulo paraguayo de la Plataforma interamericana
de derechos humanos, democracia y desarrollo, Pidhdd
Paris 1031 c/ Avenida Colón. Asunción, Paraguay
Telefax: (595-21) 423875 / 421908.
codehupy@codehupy.org
secretaria@codehupy.org
equipojuridico@codehupy.org
www.codehupy.org

Secretaria ejecutiva: Pilar Roy g
Secretaria técnica Pidhdd: Clyde Soto (CDE)
Tesorera: Carmen Coronel (Cladem Py)
Tesorero Suplente: Galo Bogarín (Cepag)
Síndica: Rosalía Vega (Amnistía internacional Paraguay)

Organizaciones titulares

Asociación americana de juristas, AAJ
Testanova 1412 c/ Capitán Gwinn,
Asunción.
Tel.: (595-21) 420-427
nelgar@cu.com.py

Base Investigaciones sociales, Base IS
Ayolas 807 esq. Humaitá, Asunción.
Tel.: (595-21) 451-217
Fax: (595-21) 498-306
baseis@baseis.org.py
www.baseis.org.py

Centro de documentación y estudios, CDE
Cerro Corá 1426 c/ Paí Pérez, Asunción.
Tel.: (595-21) 225-000 / 204-295
Fax: (595-21) 213-246
cde@cde.org.py
www.cde.org.py

Coordinadora por los derechos de la infancia y la adolescencia, CDIA
Brasil 455 c/ Cerro Corá, Asunción.
Telefax: (595-21) 227-061 / 232-021
cdia@cdia.org.py
www.cdia.org.py

Centro de estudios paraguayos Antonio Guasch, Cepag
15 de agosto 1850 e/ 6ta, Asunción.
Telefax: (595-21) 370-753 / 373-821
direccion@cepag.org.py
www.cepag.org.py

Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer, Cladem Py
Tte. Prieto 354 c/ Dr. Insfrán, Asunción.
Tel: (595-21) 426-837
oficinacladempy@gmail.com
www.cladem.org

Coordinación de mujeres del Paraguay, CMP
Eligio Ayala 973 e/ EEUU y Tacuary (local del CEPES), Asunción.
Tel.: (595-21) 440-885 / 443-734
cmp.feminista@gmail.com
cmp@cmp.org.py
www.cmp.org.py

Comunica, Asociación paraguaya de comunicación comunitaria
Avda. Fernando de la Mora 302 c/ 12 de Octubre, Asunción.
Tel.: (595-21) 331-236 / 333-540
redcomunica@gmail.com
www.comunica.propuesta.org

Coordinadora nacional por la promoción de los derechos de las personas con discapacidad, Conaprodis
Artigas 1389 c/ Gral. Santos (local Fundación *Saraki*), Asunción.
Tel.: (595-21) 202-155
conaprodis@gmail.com

Decidamos, Campaña por la expresión ciudadana
Colón 1700 y Paris, Asunción.
Tel.: (595-21) 425-850/2
comunicacion@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py

Fundación Dr. Rivarola Queirolo, Fundar
Bogotá 609 c/ Santísima Trinidad, Asunción.
Tel.: (595-21) 283-673
fundar@rieder.net.py

Fundación Celestina Pérez de Almada
Avda. Carlos A. López 2273, Asunción.
Tel.: (595-21) 425-873 / 425-345
fundacion@rieder.net.py

Fundación Vencer
Picuiba 2665 y M. L. de Filippi, Asunción.
Tel.: (595-21) 331-139
venfenix@hotmail.com
www.fundacionvencer.org

Grupo acción gay lésbico transgénero GAG LT
Nuestra Señora de la Asunción 739 c/ Eduardo Haedo, Asunción.
Tel.: (595-21) 492-249
gagl_py@hotmail.com

Instituto de estudios comparados en ciencias penales y sociales, INECIP-Paraguay
Ygatimi 375 e/ Alberdi y Chile, Asunción
Tel.: (595-21) 493-354/5
inecip.py@gmail.com

Movimiento de objeción de conciencia, MOC-Paraguay
Tte. Fariña 386 e/ Caballero e Iturbe, Asunción.
Tel.: 0981-415586
moc_py@yahoo.com
www.moc-py.org

Ñemongetara, Programa de educación popular
Cedro 1095 e/ Encarnación, Bº Hipódromo, Asunción.
Tel.: (595-21) 558-629
mongeta@rieder.net.py

Servicio de educación y apoyo social / Área rural, SEAS-AR
Nicolás Krisvoshein 423 c/ Dr. Portillo, Asunción.
Tel.: (595-21) 610-536
seas-ar@seas-ar.org.py
www.seas-ar.org.py

Servicio de educación popular, Sedupo
Pitiantuta 145 c/ Ruta Mcal. Estigarribia, Fernando de la Mora.
Tel.: (595-21) 501-063
sedupo@hipuu.com.py

Servicio jurídico integral para el desarrollo agrario, Seija
Estrella 892. 1er piso, of. A, Asunción.
Tel.: (595-21) 492-516
seija@rieder.net.py

Servicio paz y justicia, Serpaj-Paraguay
Tte. Prieto 354 e/ Tte. Rodi y Dr. Insfrán, Asunción.
Telefax.: (595-21) 481-333 / 481-340
serpajpy@serpajpy.org.py

Sindicato de periodistas del Paraguay, SPP
Luis Alberto de Herrera 948 c/ EEUU, Asunción.
Tel.: (595-21) 440-617 / 448-468
sppinfo@rieder.net.py
sppradio@click.com.py

Sindicato de trabajadores sociales, STS
Pasaje Yegros 931 y Manduvira, Asunción.
Tel.: (595-21) 453-085
sts_paraguay@yahoo.com

Sobrevivencia
Isabel La Católica 1867, Asunción.
Tel.: (595-21) 480-182 / 425-716
coordina@sobrevivencia.org.py
ecolegal@sobrevivencia.org.py
ecomunica@sobrevivencia.org.py
www.sobrevivencia.org.py

Tierraviva
Manuel Domínguez 1073 e/ EE.UU. y Brasil, Asunción.
Tel.: (595-21) 202-039 / 209-092
tierraviva@tierraviva.org.py
comunicacion@tierraviva.org.py
www.tierraviva.org.py

Organizaciones adherentes

Amnistia internacional Paraguay
Tte. Zotti 352 c/ Hassler, Asunción.
Tel.: (595-21) 604 329 / 604 822
ai-info@py.amnesty.org
www.py.amnesty.org

Base educativa y comunitaria de apoyo, BECA
Tte. Alcides González 1144 c/ Encarnación, Fernando de la Mora.
Tel.: (595-21) 556-990 / 557-190
beca@click.com.py

Coordinadora Nacional de pastorales indígenas, Conapi-CEP
Alberdi 782 c/ Humaitá, Asunción.
Tel.: (595-21) 443-752 / 495-115
conapi@episcopal.org.py

Espacios de participación ciudadana
Dr. Camacho 260, Asunción.
Tel.: (595-21) 292-796
ruth_irala@yahoo.com

Gente Ambiente y Territorio, GAT
Tte. Jara Méndez 475 y Pitiantuta, Asunción.
Tel.: (595-21) 228-656
gat@click.com.py
www.gat.org.py

Grupo luna nueva
General Díaz 765 c/ Ayolas, Asunción.
Tel.: (595-21) 444-105 / 495-950
secretaria@grupolunanueva.com.py
coordinacion@grupolunanueva.com.py

Liga nativa por la autonomía, justicia y etica, Linaje
Calle José Asunción Flores 2.231 c/ 22 de septiembre, Asunción.
Tel.: (595-21) 221-159
linaje79@gmail.com
www.linaje.org

Pastoral social nacional
Alberdi 874, Asunción.
Tel.: (595-21) 491-707 Fax: (595-21) 441-009
pastorso@click.com.py
www.pastoralsocialpy.org