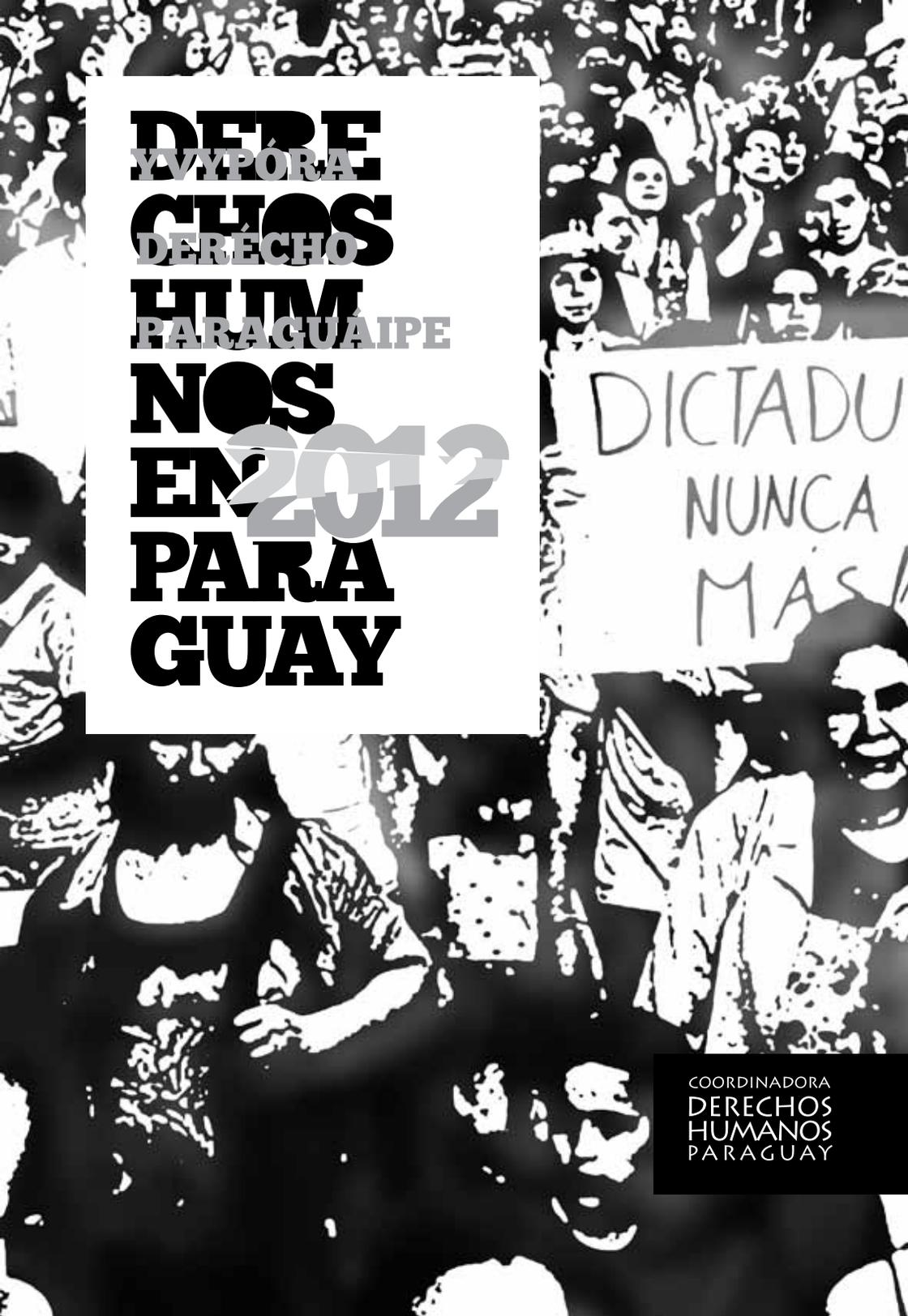


**DERE
YVYPÓRA
CHOS
DERÉCHO
HUMMA
PARAGUÁIPE
NOS
EN 2012
PARA
GUAY**

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY



**DERE
YVYPORA
CHOS
DERECHO
HUMANOS
PARAGUAÍPE
NOS
EN 2012
PARA
GUAY**

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY



Edita

© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos
Humanos Democracia y Desarrollo (PIDHDD)
EEUU 1431 e/ Ava`y y Lomas Valentinas, Asunción – Paraguay
codehupy@codehupy.org.py / www.codehupy.org

Equipo Editor:

Coordinación General: *Carmen Coronel Prosman*

Dirección Académica: *Marcela Rojas Méndez*

Edición: *Alfredo Boccia Paz*

Equipo Académico: *Katia Gorostiaga Guggiari, Soledad Cáceres, Carmen Vallejo.*

Corrección: *Diego Brom*

Secretaría: *Lourdes Rocío Cabañas Giménez*

Revisión final: *Emilio David Ferreira Planás*

Diseño y diagramación: *Marta Giménez, Rossana Paniagua, Martín Acuña - Comunicación Visual.*

Impresión: *AGR S.A. Servicios Gráficos*

Primera edición, *diciembre 2012*

Tirada: *2000 ejemplares*

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

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

La elaboración, la edición y la impresión de este material fueron posibles gracias a la cooperación y el apoyo de Diakonia – Acción Ecueménica Sueca, la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), la Oficina de la Alta Comisionada de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), ONU Mujeres, Unión Europea y el Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA).

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de la Coordinadora de derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Cómo citar un artículo de este informe?

*Autor/a del artículo (2012) Título del artículo en:
Codehupy (2012) Yvypóra Derécho Paraguáiype –
Derechos Humanos en Paraguay 2012. Asunción:
Codehupy, pp [Página de inicio]-[Página de fin].*

IN MEMORIAM



LUIS CLAUDIO CELMA PRADO

*(...) Después de todo, la muerte es una gran farsante (...)
¿Pero robar la vida?... Robar la vida no puede.
No puede concretar esa farsa... porque la vida...
la vida es una antorcha que va de mano en mano,
de hombre a hombre, de semilla en semilla,
una transferencia que no tiene regreso,
un infinito viaje hacia el futuro,
como una luz que aparta
irremediablemente las tinieblas.*

Transferencia, Hamlet Lima Quintana

Luisclaudio, era -en sus propias palabras- un arte[de]educador en derechos humanos e investigador social. Fue durante varios años editor del informe de derechos humanos de la Codehupy y colaboró en la formulación de políticas públicas en derechos humanos para varias instancias. Sus principales áreas de trabajo fueron los derechos de niños, niñas y adolescentes, el derecho a la educación y la educación en derechos humanos.

Tenía un profundo compromiso con la construcción de la memoria desde lo colectivo y de hecho la tragedia del Ykua Bolaños lo convocó muchísimo. Pensando en experiencias de trabajo con docentes en una escuela luego de lo acontecido, se preguntaba lo siguiente, que bien se podría aplicar a la historia reciente y a la actualidad de Paraguay: “¿Cuántas manos se precisan para abrazar este caos, esta desolación? Desde el dolor, sin negarlo, nos inquieta[ba] cómo hacer para transitar la tristeza en conjunto, cómo hallar modos de reponernos unos con otros”

En estos tiempos golpeados, hace falta mirar atrás para recordar, para no perder la memoria, pero más es necesario mirar el futuro con esperanza y que esa esperanza nos ayude a seguir andando. Debemos (otra vez en sus palabras) “impulsar lo que aún no comenzó, transformando las relaciones de poder que subordinan, explotan, excluyen y discriminan. Queremos, en la práctica, que la igualdad de oportunidades sea una realidad”.

Quienes tuvimos el privilegio de trabajar con él lo recordaremos por su enorme capacidad de trabajo, sus enormes conocimientos de los diversos temas y su gran alegría, su pukavy luminoso.

Luisclaudio tenía algo que es muy difícil de encontrar: una gran sabiduría, el arte de llegar a todas las personas con las que se relacionaba y un compromiso inagotable con los derechos humanos. Él era una de esas personas imprescindibles.

BETO CENTURIÓN

Educador y comunicador popular

Ante la partida repentina del querido Beto hoy toca decir: nos dejó un gran comunicador popular, una persona íntegra, humilde, exageradamente solidaria, preocupado y ocupado por los demás, incansable luchador por la justicia social y el respeto a la naturaleza.

Beto siempre decía ndaipóri otro tape, ñañoorganisa mante va'erà kóva renondépe no importa dónde, un terere jere no podemos desaprovechar”, “las radios comunitarias deben organizarse”, repetía incansablemente. Beto nos enseñó a pensar y a planificar todo. Fue muy organizado.

En su militancia social, pocas personas han desarrollado tanto compromiso en contra de la injusticia social. Su estilo de vida ya era una protesta contra la injusticia, porque jamás se acomodó al status quo. Como militante, educador y comunicador popular siempre estaba vigilante a la realidad social, poseía un fino sentido crítico pero siempre transmitía esperanzas, sueños, utopías. Poseía una gran capacidad creativa capaz de orientar acciones complejas hacia una buena solución.

Beto, hoy se fue, pero sembró en nuestros corazones su solidaridad y sus ganas de construir el “Otro mundo es posible”. Hemos disfrutado juntos cuando cantaba “A desalambrar” ya que era una de las músicas que lo llenaban de energía y optimismo, así lo define su compañera de la querida Radio Fe y Alegría, Irma Oviedo

La voz de Beto queda en el éter mediante Radio Fe y Alegría, emisora que creó y amó profundamente, así como las radios que aún difunden la programación del Programa de Educación a distancia por Radio (PREBIR).

Beto, “otro mundo es posible”, ésta es la hermosa tarea que nos dejaste.

JUAN DÍAZ BORDENAVE

... o cuando los dioses se van

Arnaldo E. Gutiérrez Acosta

Asesor de la Dirección General de DDHH del MEC

A propósito de la partida de Juan Díaz Bordenave podemos decir lo que el mismo Juan dijo en ocasión del sepelio del doctor Carlos Gatti, hacia fines de los años 40: "Los dioses van y los monstruos vuelven "Estas palabras pueden resultar oportunas al final de un año que se va, dejando muchas sillas vacías en el cenáculo de los genios, y presentando un horizonte donde no se termina de diseñar el necesario proyecto de esperanza y de paz.

Don Juan Díaz Bordenave, fue un entrañable y respetable ciudadano, no solo por lo que hizo enriqueciendo el bagaje cultural del país, sino sobre todo por la forma en que lo hizo: con un altísimo nivel de rigor ético e intelectual. Mucha gente de todas las edades, y de muchos lugares del interior y del exterior del país pueden confirmarlo.

Se sabe, que durante medio siglo trabajó a nivel latinoamericano, en el campo de la Educación y la Comunicación constituyéndose en referente obligado de la comunicación para el Desarrollo. Desplegó su contribución a través de más de diez libros, algunos de ellos con sucesivas reediciones hasta el día de hoy.

En este afán compartió destacados emprendimientos, y estudios, con grandes pensadores de nuestra región como Paulo Freire, Frei Betto, Mario Kaplun, Carlos Núñez, Francisco Gutiérrez, Rosa M. Mujica, entre otros, a través de la docencia, congresos, seminarios y construcción de instrumentos, orientados siempre a la indispensable comprensión y transformación de la realidad socioeconómica que asuma la dignidad y los legítimos sueños de los pueblos, en especial los más vulnerables y excluidos.

Cuando las condiciones políticas en el Paraguay habían dado señales de cambio sintió el insistente llamado de su tierra y de su tiempo. De esa manera, durante la década del 90 intensificó su presencia en el Paraguay y desde principios del nuevo siglo decidió vivir en Asunción. La decisión no tuvo que haber sido fácil, pero reveló al mismo tiempo la intransigente personalidad de Juan cuando estaba de por medio, la necesidad de

ocupar un espacio de lucha por la justicia y el bienestar de su país.

Con absoluta libertad, claridad y honradez intelectual siguió defendiendo desde su cargo de comisionado de la Comisión de Verdad y Justicia, primero, y de miembro del Consejo Nacional de la Educación (CONEC) después, en especial desde las páginas de su revista, los innegociables principios y postulados de los Derechos Humanos y de la educación y la comunicación popular. Se enfrentaba firmemente a posturas cientistas, que eran secuestradas para el servicio de proyectos excluyentes e injustos, o cuando los métodos de aprendizajes quedaban atrapados en esquemas estereotipados o funcionalistas.

Juan era un creyente sin duda, pero más que eso era una persona sagrada, entendiendo por tal aquello que trasciende todo lo que es mezquino, pequeño, tramposo, ficticio. Era capaz de auscultar, y entender, aún las partículas más pequeñas de verdad, de bondad y de belleza que titilaba en su entorno. Era al mismo tiempo un enamorado de Francisco de Asís, cuya capilla está junto a su casa de Altos, y admirador de Fidel Castro a quien alguna vez visitó en compañía de Frei Beto.

"El cristiano del futuro -dice el Pa'i. Oliva- tendrá que ser como Juan Díaz Bordenave o no será cristiano" y podemos agregar "para que uno pueda ser ciudadano paraguayo, tendrá que tratar de ser como Juan", y los otros próceres cuyas pisadas siguió él con entrañable fidelidad.

Juan tenía un optimismo a toda prueba. Aún consciente de los problemas y las enormes dificultades de nuestro país en todos los campos, jamás perdió la esperanza y supo encontrar en todas las situaciones el lado positivo. Era maestro de alma. Un maestro que además, siempre sonriente y de buen humor, daba a los encuentros el toque de sabiduría, dulzura y buen humor que hacía siempre muy grata su participación.

Juan es de los que luego de irse, dan la sensación de que se queda en todas las cosas que amó y nos enseñó a amar.



SANTIAGO MEDINA

Columna vertebral de los afrodescendientes, don Santiago Medina queda en la historia como el patriarca de Kamba kua. Fue él quien, desde niño, en las tardes de descanso de las siembras, recogió la herencia de sus mayores, percutiendo sobre las maderas de un cajón de jabón los ritmos ancestrales que en apariencia estaban olvidados. Esos ritmos, esas antiguas tradiciones africanas que fueron traídas por sus ancestros esclavizados. A partir de aquellos golpeteos, se conformó lo que hoy constituye el grupo de bailarines y tamboreros de la comunidad.

Santiago Medina fue el principal mentor por la lucha por los derechos de los Afrodescendientes en el Paraguay. Su lucha, su legado, no se acaba. Queda en nosotros y nosotras continuar esa tarea.

TOMÁS PALAU

“Los revolucionarios pueden ser cultos o ignorantes, inteligentes o torpes, pero no pueden existir sin voluntad, sin devoción, sin espíritu de sacrificio”.

Las palabras de uno de los principales referentes político-intelectuales del socialismo revolucionario sintetizan algunas de las principales cualidades de Tomás Palau.

Su ausencia física se siente incommensurable en este 2012 en el que definitivamente se rasgaron los débiles velos que aún cubrían la realidad del orden socioeconómico-político nacional, porque nos encuentra sin el principal intelectual revolucionario de nuestra sociedad. Revolucionario porque toda su praxis apuntó cada día desde hace décadas al cambio radical de las relaciones de poder en uno de los órdenes más injustos del mundo, como lo es el paraguay.

Desde que no está, nos encontramos una y otra vez con lo irremplazable de su presencia, sus ideas, su sentido crítico y sus acciones: con la excepcionalidad de su vida y su ética. Un académico formado en universidades estadounidenses que desarrolló el máximo de sus capacidades intelectuales y de su sensibilidad humana, para ponerlas al servicio de su pueblo, de la dignificación de sus condiciones de vida y de la lucha por la justicia social. Que asumió el costo personal de ser coherente con esta idea, y de su compromiso con las y los sujetos concretos que la protagonizaban, sus organizaciones y movimientos.

Aunque parte de lo que preveía con inquietud en 2010 se concretó: “...dejar al país bajo la conducción de uno de los personajes más mediocres y recalcitrantemente conservadores de la variopinta fauna política doméstica, lo cual traerá -sin ninguna duda (r)egresión neoliberal y vuelta al Estado policial de “derecho”; los efectos de este golpe parecieran estar contribuyendo a con el proceso de desintegración

social potenciado por decenas de factores minuciosamente descriptos en su último artículo publicado, a finales de 2011. Se ha vuelto a despertar el sentimiento de indignación y rebeldía, de politización y movilización, que con tanto ahínco -denunciaba Tomás- se empeñaban en extinguir los aparatos de poder con sus estrategias de desmoralización sistemática hacia la población.

Desde los cortes de rutas, las ocupaciones, los escritorios, las aulas, las chacras campesinas, las reuniones de compatriotas migrantes, los ámbitos de producción de información críticos, los espacios de formación, debate y movilizaciones populares, y tantos otros lugares de generación de resistencias y avances, le decimos gracias por dejarnos tanto.

Pese al dolor de no poder verle y escucharle, hoy encontramos a Tomás en todas las voces, acciones y movimientos que, sin miedo, cada vez más articulados y con energía, desafían a quienes se consideran y actúan como dueños del país.

Pese a un contexto de grandes retrocesos institucionales e indignantes violaciones de derechos de personas inocentes -con el único objetivo de seguir sosteniendo la insaciabilidad de unos pocos a costa de la acumulación de la pobreza y la injusticia-, vamos recobrando como pueblo la indispensable dosis de optimismo que es preciso poseer para rebelarse, sobre todo colectivamente, contra un presente intolerable; recuperando la audacia de pensar nuestro futuro, con el optimismo de lo que es posible lograr con voluntades firmes y unidas, como no se cansaba de señalararnos y lo anhelaba con todas sus fuerzas el humilde, generoso e inmenso compañero Tomás.

17 - Diez y siete

“Lo demás era muerte y sólo muerte”

Federico García Lorca

Todavía cuesta comprender las razones más que los modos, lo que ahora resulta fácil de comprender es quienes se aprovecharon de estas muertes.

Los 17 muertos de Curuguaty no deben sumarse a tantos crímenes convenientemente no aclarados por las autoridades.

Si toda muerte es innecesaria, algunas por dolorosas para la sociedad, deben servir para evitar nuevas injusticias, como la condena a inocentes que ya se cierne sobre 54 imputados e imputadas en la causa. Los 17 no murieron para que “alguien” pague por ello. Este podría ser otro “caso aclarado” o el inicio del fin del abuso de poder del Estado.

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

Derechos Humanos en Paraguay 2012

- Acción por los Derechos de Adultas y Adultos Mayores (ADAM)
- Aireana, Grupo por los derechos de las lesbianas
- Articulación Nacional de la Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos
- Asociación Tatarendy
- Asociación Unidas en la Esperanza (UNES)
- Base Investigaciones Sociales (Base IS)
- Centro de Desarrollo, Hábitat y Medio Ambiente (Cedes/Hábitat)
- Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (Cimde)
- Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE)
- Coalición Paraguaya por la Diversidad Cultural
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – CLADEM Paraguay
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
- Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodis)
- Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana
- Fundación “Celestina Pérez de Almada”
- Fundación Saraki
- Fundación Vencer
- Fundación Yvy Mara’ey
- Gente, Ambiente y Territorio (GAT)
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales – Paraguay (Inecip-Py)
- Movimiento de Objeción de Conciencia - Paraguay (MOC-Py)
- Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud
- Pro Comunidades Indígenas (PCI)
- Red Contra Toda Forma de Discriminación
- Red Paraguaya de Afrodescendientes
- Saite, Pre Cooperativa de Trabajo Limitada de Educadoras, Educadores Populares y Psicólogas, Psicólogos Sociales.
- Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj-Py)
- Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)
- Tape’a
- Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco

ÍNDICE

| | |
|---------------------|-----------|
| PRESENTACIÓN | 17 |
|---------------------|-----------|

ANÁLISIS DE COYUNTURA

| | |
|---|----|
| El año de la ruptura <i>Coyuntura Política</i> | 21 |
| Alfredo Boccia Paz | |
| La caída del gobierno de Fernando Lugo: balance económico 2008–2012 <i>Coyuntura Económica</i> | 35 |
| Lila Molinier (Tape`a) | |
| Memorias en encrucijada: entre el dolor, la rebeldía y la esperanza <i>Derecho a la verdad, memoria, justicia y reparación</i> | 57 |
| María Stella Cáceres (Fundación Celestina Pérez de Almada) | |
| Desafíos en la construcción y utilización de indicadores en derechos humanos <i>Implementación de los indicadores de DDHH</i> | 71 |
| Rodolfo Elías y Marcella Zub Centeno | |

CAPÍTULO 1: DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

| | |
|---|-----|
| Continúa la espera del reconocimiento <i>Derechos de los pueblos afrodescendientes</i> | 79 |
| Fátima Elizabeth Zaracho D., José Carlos Medina A. (RPA) y Katia Gorostiaga (Equipo Académico del Informe 2012 - Codehupy) | |
| De la inestabilidad al golpe parlamentario <i>Derechos de los pueblos indígenas</i> | 85 |
| Lorna Quiroga (Tierraviva) | |
| Entre el acoso y la exclusión <i>Discriminación Indígena</i> | 101 |
| Perla Álvarez (Conamuri) y Eddie Ramírez Osorio (PCI) | |
| Entre la novedad del discurso y la continuidad del <i>status quo</i> <i>Derechos Lingüísticos</i> | 109 |
| Edgar Rolón (Fundación Yvy Marã'ëy) | |
| Vuelta al pasado <i>Estado Laico</i> | 139 |
| Mirta Moragas Mereles y Line Bareiro (Red contra toda forma de discriminación) | |
| Las personas con VIH son iguales en derecho <i>Derechos de las personas viviendo con VIH y SIDA</i> | 147 |
| Mirta Ruiz Díaz (Fundación Vencer) | |

| | |
|---|-----|
| El largo camino del reconocimiento al ejercicio <i>Derechos de las personas migrantes</i> | 159 |
| Patricio Dobrée (CDE) | |
| Orgullo y resistencia <i>Derechos de las personas LGTBI</i> | 169 |
| Carolina Robledo y Rosa Posa Guinea (AIREANA) | |
| Ciudadanas y sujetas de derechos <i>Derechos de las trabajadoras sexuales</i> | 177 |
| Pablino Caballero y Aldana Portillo (Asociación Tatarendy) Martha Olmedo (Asociación UNES) | |
| Entre la realidad y el anhelo de que existan efectivas garantías en Paraguay <i>Derechos de las mujeres</i> | 185 |
| CLADEM Paraguay | |
| Escasos avances tras cuatro años de la ratificación de la Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad <i>Derechos de las personas con discapacidad</i> | 197 |
| Laura Riveros Tapia (Conaprodís) | |
| Dando los primeros pasos hacia el reconocimiento de nuestro derecho a la participación <i>Derechos de las personas con discapacidad intelectual</i> | 205 |
| María José Cabezudo Cuevas, Diana Elizeche Almeida, Silvia Cañete Fretes y Shirley Ayala Guimaraes (Fundación Saraki) | |
| Buscando la igualdad en el campo laboral <i>Derechos de las personas con discapacidad psicosocial</i> | 215 |
| Gustavo Sosa | |

CAPÍTULO 2: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

| | |
|--|-----|
| La salud es un derecho, no es un privilegio <i>Derecho a la salud</i> | 223 |
| Ruth Irala Rivas y Pablino Caballero (Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud) | |
| A trompadas y en tiempo récord <i>Derecho a la alimentación</i> | 235 |
| Milena Pereira Fukuoka (BASE IS) | |
| Olvidados y marginados <i>Derecho a la alimentación de los pueblos indígenas</i> | 253 |
| Eddie Ramírez (PCI) | |
| Un derecho negado a más de 3 millones de paraguayos y paraguayas <i>Derecho al agua</i> | 259 |
| Equipo Académico del Informe 2012 - Codehupy | |

| | |
|--|-----|
| ¿Derecho a la educación o educación para el trabajo? <i>Derecho a la educación</i> | 267 |
| Ramón Corvalán (Serpaj-Py) | |
| La cultura: portal hacia el desarrollo <i>Derechos culturales</i> | 277 |
| Coalición Paraguaya para la Diversidad Cultural (CPDC) | |
| Desmantelamiento de la cultura y resistencia <i>Derechos culturales</i> | 287 |
| Carlos Cáceres Shaman (Cepate) | |
| La flexibilización laboral en las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) y la violación de los derechos de los trabajadores y trabajadoras del Estado <i>Derecho al trabajo</i> | 293 |
| Lila Molinier (Tape`a) | |
| Discriminación institucionalizada a través del Código del Trabajo contra las trabajadoras domésticas <i>Derecho de las trabajadoras domésticas</i> | 301 |
| Maximiliano Mendieta Miranda | |
| Marco legal vigente y situación general del derecho al hábitat y la vivienda <i>Derecho a la vivienda</i> | 311 |
| Silvio Ríos y Emma Gill, Centro de Desarrollo, Hábitat y Medio Ambiente (Cedes/hábitat) | |
| El quiebre institucional presagia panorama desalentador <i>Reforma agraria y desarrollo rural</i> | 329 |
| Elsy Vera y Quintín Riquelme (CDE) | |
| Conservación de un patrimonio indígena para un ambiente saludable <i>Derecho al ambiente sano y saludable</i> | 339 |
| Marcela González Ricart (GAT) | |

CAPÍTULO 3: DERECHO A LA LIBERTAD

| | |
|--|-----|
| El despojo del “tekoha” y las encomiendas sexuales <i>Prohibición de la esclavitud y la trata</i> | 349 |
| Luis Caputo (BASE IS) | |
| Cuando la libertad no vale nada <i>Detenciones ilegales y arbitrarias</i> | 363 |
| Guillermo Ferreiro y Katia Gorostiaga Guggiari (Equipo Académico del Informe 2012 - Codehupy) | |
| Sistemas de enjuiciamiento arbitrario y a la medida del poder político <i>Derecho a las garantías judiciales y debido proceso</i> | 371 |
| Roque A. Orrego y Juan A. Martens (Inecip-Py) | |

| | |
|---|-----|
| La peligrosidad judicial | |
| <i>Derecho al trato humano a las personas privadas de libertad</i> | 381 |
| Roque A. Orrego y Juan A. Martens (Inecip-Py) | |
| La falta de gestión de la seguridad ubica a la población entre las más temerosas de América Latina | |
| <i>Seguridad Ciudadana</i> | 389 |
| Juan A. Martens, Roque A. Orrego y Marialba Campias (Inecip-Py) | |
| Despidos, censuras, cerco informativo empresarial y persecución a periodistas | |
| <i>Libertad de expresión e información</i> | 399 |
| Vicente Páez (SPP) | |
| La objeción de conciencia en tiempos de golpe | |
| <i>Objeción de conciencia</i> | 407 |
| Vidal Acevedo (Serpaj-Py) y Movimiento Objeción de Conciencia-Paraguay (MOC-Py) | |
| Libertades de reunión y manifestación afectadas por intervenciones policiales violentas | |
| <i>Derecho a la reunión, manifestación y asociación</i> | 419 |
| Corina Leguizamón (Decidamos) | |
| Sin esperanzas bajo un gobierno de facto | |
| <i>Derechos sexuales</i> | 433 |
| Mirta Moragas Mereles, Sandra Fessler y María Inés Romero (Articulación Nacional de la Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos) | |
| La sotana no hace al monje. Peligros ante el fundamentalismo del presidente de facto | |
| <i>Derechos reproductivos</i> | 441 |
| Mirta Moragas Mereles, Sandra Fessler y María Inés Romero (Articulación Nacional de la Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos) | |
| Patriarcado, machismo e impunidad: causas de la cotidiana violencia de género | |
| <i>Derecho a una vida libre de violencia</i> | 447 |
| Myrian González Vera (CDE) | |

CAPÍTULO 4: DERECHOS POLÍTICOS

| | |
|---|-----|
| Quiebre del proceso democrático quiebra la voluntad popular | |
| <i>Participación política</i> | 467 |
| Corina Leguizamón y Enrique Gauto Bozzano (Decidamos) | |

CAPÍTULO 5: DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL

| | |
|---|-----|
| Nuevos hechos aplicando antiguas estrategias represivas <i>Desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales</i> _____ | 489 |
| Carlos Portillo | |
| Jueces, juezas, fiscales y fiscalas cómplices de prácticas de tortura <i>Prohibición de la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes</i> _____ | 501 |
| Roque A. Orrego, Ximena López, Juan A. Martens (Inecip-Py), Equipo Jurídico de la Codehupy | |
| De golpes, apología de la guerra y militarización del presupuesto <i>Derecho a la paz y al desarme</i> _____ | 515 |
| Vidal Acevedo (Serpaj-Py) y Movimiento Objeción de Conciencia-Paraguay (MOC-Py) | |

CAPÍTULO 6: DERECHOS GENERACIONALES

| | |
|--|-----|
| Retrocesos e incertidumbres <i>Derechos de niños, niñas y adolescentes</i> _____ | 529 |
| Heve Otero (CDIA) | |
| De retrocesos y resistencias <i>Derecho de las juventudes</i> _____ | 541 |
| Claudio Rolón (Saité) y Luis Caputo (BASE IS) | |
| El tiempo corre y ya no podemos esperar <i>Derechos de las personas adultas mayores</i> _____ | 551 |
| Ida Díaz (ADAM) y Olga Campuzano Montiel | |

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

| | |
|---|-----|
| Indicadores de Juicio Justo <i>Sistema nacional de protección de derechos humanos</i> _____ | 561 |
| Marcela González Ricart y Maximiliano Mendieta Miranda | |
| La institucionalidad y la democracia, heridas de muerte <i>Sistema internacional de protección de derechos humanos</i> _____ | 567 |
| Mario J. Barrios Cáceres (Cimde) | |

TEMAS DEL AÑO

| | |
|--|-----|
| La matanza de Curuguaty _____ | 583 |
| Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) | |
| El “juicio político” al presidente Lugo: arbitrariedad jurídica y reacción _____ | 591 |
| Luis Lezcano Claude | |

PRESENTACIÓN

Con agradecimiento y orgullo, compartimos este esfuerzo colectivo llamado “Derechos humanos en Paraguay 2012”. La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) ha tomado el compromiso de recoger lo elaborado por ciudadanos y ciudadanas, compañeras y compañeros de tareas cotidianas, que recibieron el llamado a contribuir con sus experiencias, sentires y saberes, brindándonos sus aportes para comprender la situación de nuestros pueblos, su diversidad cultural y su tránsito por la historia común.

Mientras intentábamos resolver nuestro andar hacia el pleno respeto de los derechos humanos en Paraguay, amanecemos con el desconcierto de una coyuntura inesperada, marcada por hechos políticos, económicos y sociales que dieron una vuelta de timón al rumbo que el país venía tomando y que, claro está, influyeron de manera trascendental y decisiva en el contenido de este informe, que, tal y como corresponde, comparte las características de dicho contexto.

Uno de los hechos más importantes –y, por ello, uno de los ejes de nuestro informe– fueron los sucesos de Curuguaty del 15 de junio, que dieron lugar a un golpe de Estado parlamentario, obviando los intereses del pueblo, e instalándose así un gobierno de facto que impulsó un grave retroceso al proceso democrático de nuestro país.

Este hecho histórico ha sido transversalizado en el informe, analizando la incidencia que ha tenido en todos los aspectos de la vida ciudadana y el grave retroceso que significó para la vigencia plena de los derechos humanos. En tal sentido, en este informe se refleja que las expectativas que la población tenía sobre el avance en tal materia no han sido satisfechas, tanto en relación con los derechos civiles y políticos, así como con los derechos económicos, sociales y culturales.

En este sentido, es importante recordar que el Estado paraguayo ha asumido compromisos y obligaciones a través de convenios internacionales, tanto en el sistema interamericano como en el sistema universal, que, con las prácticas que se han instalado desde el 22 de junio, están siendo incumplidos.

Con el lema “**Sin democracia no hay vigencia de los derechos humanos**”, la Codehupy reconoce que la falta de la democracia en Paraguay hace inviable el goce efectivo de los derechos humanos y que las pequeñas *luces de esperanza* de las que hablábamos en 2011, es decir, pequeñas o grandes puertas que se habían abierto, hoy en muchos casos se cierran nuevamente, presagiando un futuro incierto para la plena vigencia de los derechos humanos. La sociedad civil una vez más ha asumido el compromiso de luchar por la instauración de un verdadero Estado social de derecho, donde cesen la discriminación, la exclusión, el abuso del poder y se impidan más retrocesos.

Con miras a verificar la situación de los derechos humanos, hace ya 17 años que Codehupy ha asumido el compromiso de realizar anualmente el relevamiento y análisis de los avances, estancamientos y retrocesos de estos derechos en el país. Este año se constata, una vez más y de manera creciente, el desinterés del Estado en el cumplimiento de las obligaciones asumidas, así como retrocesos en varios aspectos, principalmente desde el segundo semestre del año. Así, todos

los artículos del informe, desde sus propias miradas, concuerdan en reflejar un sistema de gobierno que atropella la voluntad popular.

Como todos los años, el proceso del informe se ha constituido en un espacio de reflexión y análisis, donde los valiosos aportes del equipo académico y de los autores y autoras lo fueron enriqueciendo permanentemente. Mirando en perspectiva el año pasado, la Codehupy trabajó en el desarrollo de indicadores de derechos humanos, abocándose durante el segundo semestre del año 2012 a la recolección de los datos oficiales necesarios para desarrollar estos indicadores, que faciliten a las y los articulistas el monitoreo de la situación de los derechos. Seguidamente se trabajó en una plataforma virtual que permite cargar los datos y a la cual cualquier persona puede tener acceso. Hoy podemos visualizar el Sistema de Indicadores de Derechos Humanos de la Codehupy en el siguiente link: <<http://admin-codehupy.rhcloud.com/>>.

Como hace ya unos años, hemos realizado los análisis transversales sobre género, niñez y adolescencia y el rescate del patrimonio cultural indígena. En relación con esto es que el tema indígena ha cobrado especial relevancia en este informe, incluyendo cuatro artículos referidos a la discriminación, medio ambiente, trata de personas y derecho a la alimentación de las comunidades indígenas.

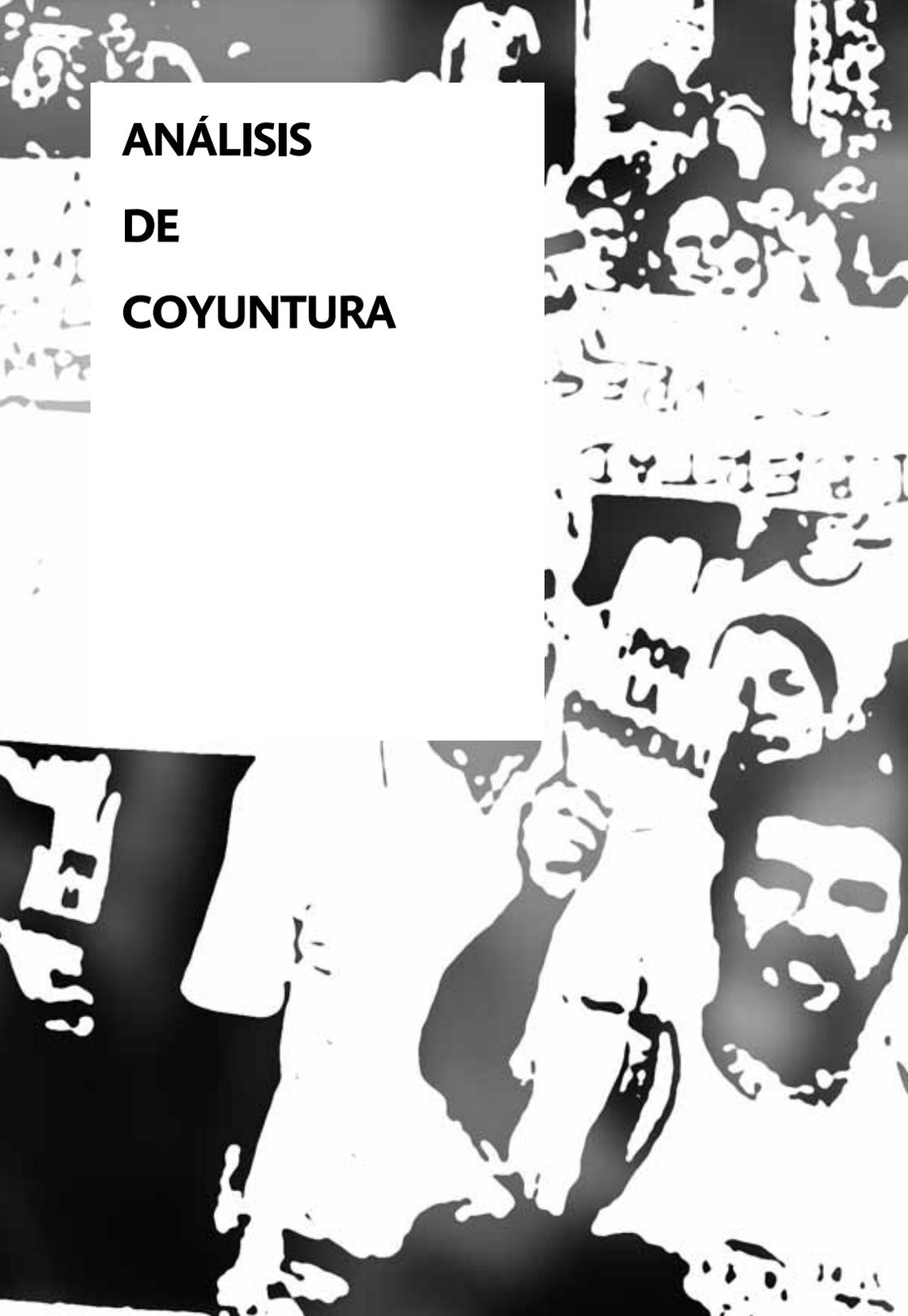
Con su experiencia, compromiso, y conocimiento en campos específicos, 57 articulistas y 32 organizaciones nos permiten conocer en esta oportunidad acerca de la situación de los derechos humanos en Paraguay, por lo que esperamos que el informe que presentamos hoy se constituya, una vez más, en fuente de consulta para quienes buscan información precisa sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay. En esta edición, los 51 artículos, incluyendo los análisis de coyuntura política y económica, nos proporcionan una mirada completa del accionar estatal, claramente deficitario en materia de derechos humanos. A los autores y autoras, expresamos nuestra gratitud y reconocimiento.

La Codehupy reitera una vez más su adhesión a una cultura de paz y no violencia y condena cualquier atentado a la vida, a la integridad y a la libertad personal.

En la presente edición, rendimos un homenaje póstumo a varias personas que han luchado incansablemente por los ideales enunciados anteriormente. Ellos son Luis Claudio Celma, Tomás Palau, Santiago Medina, Beto Centurión, Juan Díaz Bordenave y los 17 fallecidos en la masacre de Curuguaty, en cuyas personas la Codehupy recuerda además a miles de compatriotas que día a día luchan por la construcción de una sociedad y una democracia con verdadero sentido social.

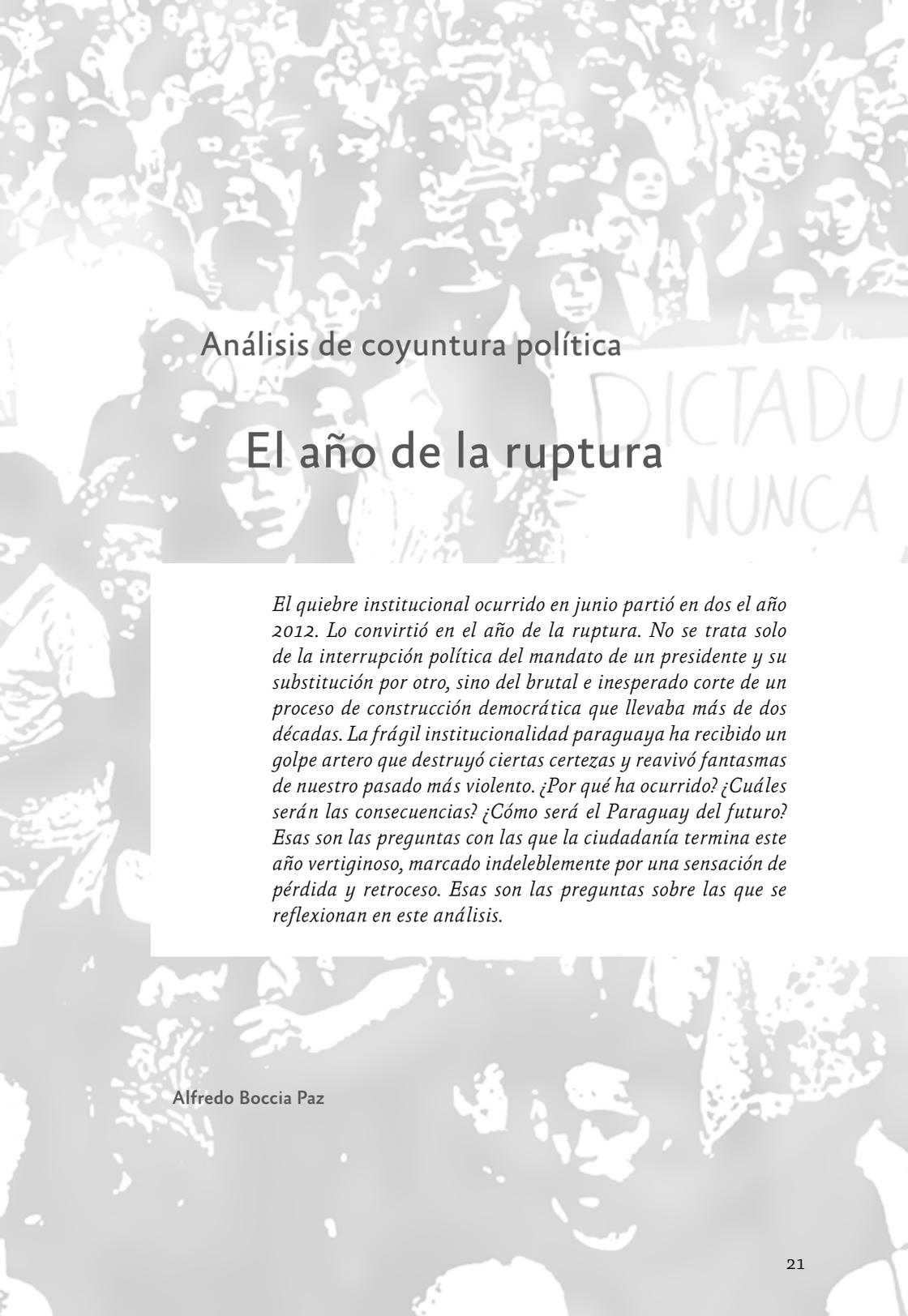
Finalmente, queremos agradecer a las organizaciones de cooperación internacional que hacen posible este informe: Diakonía, Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (Iepala), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a través de su representación permanente en Paraguay, y ONU Mujeres - Paraguay.

Carmen Coronel Prospan
Secretaria Ejecutiva
Codehupy



**ANÁLISIS
DE
COYUNTURA**

LIBERTAD



Análisis de coyuntura política

El año de la ruptura

El quiebre institucional ocurrido en junio partió en dos el año 2012. Lo convirtió en el año de la ruptura. No se trata solo de la interrupción política del mandato de un presidente y su substitución por otro, sino del brutal e inesperado corte de un proceso de construcción democrática que llevaba más de dos décadas. La frágil institucionalidad paraguaya ha recibido un golpe artero que destruyó ciertas certezas y reavivó fantasmas de nuestro pasado más violento. ¿Por qué ha ocurrido? ¿Cuáles serán las consecuencias? ¿Cómo será el Paraguay del futuro? Esas son las preguntas con las que la ciudadanía termina este año vertiginoso, marcado indeleblemente por una sensación de pérdida y retroceso. Esas son las preguntas sobre las que se reflexionan en este análisis.

Alfredo Boccia Paz

INTRODUCCIÓN

El año 2012 será recordado en la historia paraguaya como el de la brutal e inesperada ruptura de un trabajoso proceso de construcción democrática iniciado más de dos décadas atrás.

Los acontecimientos de junio pasado suponen una pérdida significativa de avances, valores y expectativas que se habían arraigado en buena parte de la ciudadanía, y dividen de modo tajante el análisis del año en dos mitades sensiblemente diferentes. No es, ciertamente, el fin de la democracia política en Paraguay, pero sí la evidencia de que, pese a los progresos, esfuerzos y decepciones ciudadanas que nuestras organizaciones vienen acompañando desde la caída de la dictadura de Stroessner, la institucionalidad conseguida era mucho más frágil de lo que muchos imaginábamos.

El 2012 es un año de pérdidas. Sobre todo para quienes empujan la ilusión de unir la libertad con la igualdad, de ganar espacios para la inclusión y el respeto a la diversidad, de construir un Estado y una sociedad capaces de responder a esas reivindicaciones. Después de junio se hace difícil mirar el futuro sin presagiar una degradación de la democracia, sin temer que muchas de las pueritas de tolerancia y no discriminación, que, a base de reflexión y acciones colectivas habían logrado abrirse, vuelvan a cerrarse.

Estas pérdidas, sin embargo, no son, ni pueden ser, definitivas. Una vez más será la propia sociedad la que tendrá que defenderse y crear diques que limiten los retrocesos, que impidan abusos de poder, que desalienten regresos al pasado. Y allí estarán, como siempre, nuestras organizaciones muniendo a la ciudadanía de discursos y argumentos, de espacios de análisis y acción. En un año de rupturas, necesitamos más que nunca una visión abarcante y autocrítica para evitar que el nuestro siga siendo un país empeinado en desperdiciar todas las oportunidades.

CUANDO LAS COSAS SEGUÍAN SU CURSO

En el primer semestre de 2012 el gobierno de Fernando Lugo se aprestaba a entrar a su último año de mandato. Los cuatro años anteriores habían dejado un balance en el que se acumulaban logros y decepciones, pero que parecían legar al que lo sucediera los beneficios de una alternancia política transitada de modo pacífico. En no pocos ministerios se habían producido cambios positivos con respecto a la mirada y actitud tradicional del Estado hacia sectores sociales marginados. La salud pública tenía por vez primera un enfoque preventivo y había extendido la cobertura sanitaria a poblaciones que nunca habían accedido a la atención estatal. Había crecido significativamente el número de funcionarios y funcionarias estatales que ocupaban cargos a través de concursos públicos. Las carteras encargadas de áreas sociales tenían un protagonismo muy superior al del pasado reciente, y la ayuda condicionada llegaba a un número inédito de familias en situación de pobreza, pese a los recortes y críticas del Parlamento.

También la economía pasaba por un momento de estabilidad y buenos augurios. Superada la sequía del año anterior, Paraguay apuntaba a recuperar un crecimiento económico significativo, aunque poco expresivo a la hora de disminuir las cifras de pobreza. La cuestión indígena, un fracaso resonante de la primera parte del mandato, había encontrado el rumbo institucional con las nuevas autoridades. En el área educativa había parcelas en las que se había avanzado, frente a otras que no mostraron cambios sustanciales. Las asimetrías parecían depender de la labor de las personas o grupos que estaban en la conducción, más que de una hoja de ruta señalada por el Ejecutivo.

Empero, había aspectos completos del programa de gobierno que no se habían cumplido. El más decepcionante de estos puntos fue el nulo avance en los planes de reforma agraria y de catastro de la tierra. En el primer semestre del año estaban ya largamente olvidadas las promesas de reforma del Poder Judicial y de combate frontal a la corrupción. Estos temas y la siempre denunciada, pero jamás demostrada, sumisión de Fernando Lugo a los designios del “socialismo bolivariano”¹ eran el eje del ininterrumpido acoso al que el gobierno estaba sometido por parte de un influyente sector de la prensa conservadora nacional.

Fernando Lugo, cuestionado desde la izquierda por no tomar decisiones de izquierda, había hecho poco, pero lo suficiente como para unir en su contra a todos los sectores de la derecha. Allí estaban gremios empresariales, ganaderos, sojeros, medios periodísticos, partidos conservadores y la jerarquía católica, enlazados por una misma paranoia que ni siquiera cuatro años de falta de evidencias habían aplacado.

En el campo político, los crónicos enfrentamientos entre el presidente y su vice continuaban al mismo ritmo de los años anteriores, aunque el relacionamiento del Ejecutivo y el Parlamento se había vuelto menos ríspido. El fantasma del juicio político, que había flotado amenazante sobre la cabeza de Lugo desde el inicio mismo de su gobierno, parecía ahora más alejado. La cercanía de las internas partidarias y de las propias elecciones nacionales volvía improbable una aventura de ese tipo.

Era de suponer que el Frente Guasú y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) renovarían la alianza política que los había llevado al poder cuatro años antes. Había, sin embargo, discrepancias sobre el partido al que le correspondería encabezar la chapa presidencial. Por el lado de la izquierda, Lugo —quien a mediados del año anterior había destituido a Efraín Alegre y Rafael Filizzola supuestamente por hacer proselitismo desde sus respectivos ministerios— buscaba posicionar a un sucesor, una vez que el tímido intento de colocar en discusión su candidatura fuera desestimado. Había invitado a ingresar a la política al conocido comunicador Mario Ferreiro, quien comenzó a aparecer públicamente a su lado, mientras, con poco entusiasmo, eran barajados otros nombres dentro del Frente Guasú.

El PLRA había intentado un extraño y arriesgado experimento político al que la prensa denominó “urnas delivery”. Se trataba de una encuesta ampliada que,

¹ Entendiéndose por tal al socialismo del siglo XXI, concepto creado en 1996 por Heinz Dieterich Steffan y popularizado por Hugo Chávez, presidente de Venezuela.

en teoría, permitiría a los liberales contar con un candidato presidencial muchos meses antes que los colorados, además de negociar con ventaja la primacía en una eventual alianza con la izquierda. Los principales candidatos eran el presidente del partido, Blas Llano, el senador Efraín Alegre y el vicepresidente de la República, Federico Franco. El resultado de este engendro electoral realizado en abril fue desastroso. Alegre se declaró ganador pero el tribunal partidario ungió vencedor a Blas Llano, en clima de fraude escandaloso. En resumen, el PLRA seguía sin candidato definido.

Por su parte, la Asociación Nacional Republicana (ANR) estaba inmersa en una intensa campaña electoral, en la que los dos principales candidatos, Horacio Cartes y Zacarías Irún, negociaban alianzas, listas y compañeros de fórmula. Ambos enarbolaban el lema simple pero contundente de la vuelta del Partido Colorado al poder. La indefinición de candidaturas en carpas gubernamentales los ayudaba a intentar llegar sin fracturas a abril de 2013. El ambiente proselitista creciente presuponía que los demás temas de la agenda política pasarían gradualmente a un segundo plano.

Si alguna novedad hubo en el escenario político de los últimos días de mayo fue que el difuso malestar ciudadano contra la irresponsable actuación de los parlamentarios se transformó en una inédita movilización de protesta frente a la sede legislativa. La convocatoria surgió de modo inorgánico a partir de las redes sociales y tomó cuerpo con una protesta a la que los organizadores denominaron *after office* revolucionario. El detonante fue una ampliación presupuestaria de 50 millones de dólares que los diputados habían otorgado al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) lo que, en realidad, encubría sueldos a 9000 de sus propios operadores y operadoras políticos.

Ni siquiera la decisión del Senado de rechazar dicha iniciativa calmó a los miles de jóvenes congregados durante varios días frente al Parlamento, insultando a los “dipuchorros” y “senarratas”², que representaban el gran desprestigio en el que había caído casi toda la clase política. La mayor parte de los manifestantes eran jóvenes estudiantes o trabajadores asuncenos de clase media que no respondían precisamente al “luguismo” o a los partidos de izquierda. Fue la primera vez que las redes sociales adquirirían un peso protagónico en la política paraguaya.

Y ENTONCES OCURRIÓ CURUGUATY...

Como un rayo en un día claro, en la mañana del 15 de junio se produjo el hasta hoy confuso enfrentamiento de Curuguay, que costó la vida a 11 campesinos y seis policías. El suceso ocurrió en unas tierras en litigio conocidas como Marina Cue. El inmueble había sido fraudulentamente apropiado años atrás por el empresario, exparlamentario y expresidente del Partido Colorado, Blas N. Riquelme, y estaba ocupado desde hacía aproximadamente un mes por campesinos y cam-

2 Forma peyorativa en la que las personas se referían a diputados y diputadas (“dipuchorros”) y a senadores y senadoras (“senarratas”).

pesinas que solicitaban al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (In-der) la recuperación de las tierras fiscales para destinarlas a la reforma agraria.

Se supo después que existía una orden judicial que ordenaba la realización de un allanamiento, pero en la práctica se desplegó un contingente de más de 300 policías de distintas fuerzas que estaban preparadas para proceder al desalojo del inmueble y la detención de los ocupantes. Esta orden judicial fue dictada por un juez penal, sin competencia para intervenir en un juicio de desalojo, que es del ámbito civil. Además, la citada orden incluía el desalojo de la propiedad en disputa, aun cuando el presunto propietario no tenía el título del inmueble y, por lo tanto, no podía invocar una condición de titular para denunciar penalmente.

Una investigación independiente llevada a cabo por la Codehupy reveló que no hubo uso proporcional de la fuerza pública en la represión. En esa investigación, testigos presenciales fiables aseguran que al menos dos campesinos, Adolfo Castro y Andrés Avelino Riveros, fueron ejecutados por agentes de la Policía una vez que se habían entregado con los brazos en alto. Los relatos afirman que Adolfo Castro estaba con un hijo menor en brazos cuando un policía le disparó a la cabeza.

Otros testimonios aseguran que varios campesinos heridos durante la represión fueron posteriormente ejecutados por agentes de la policía, cuando los disparos ya habían cesado y las fuerzas públicas controlaban el lugar. Varios testigos refieren que no existió un trato humano hacia los sobrevivientes y heridos, debido a que la Fiscalía interviniente en el operativo no garantizó su rescate y la protección, muchos de los cuales tuvieron que huir y esconderse en el monte por miedo a ser ejecutados. Ellos fueron rescatados entre la tarde y la noche del 15 de junio por equipos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), que los encontraron en un monte cercano al lugar del operativo. Posteriormente se realizaron detenciones e imputaciones arbitrarias, que involucraron a personas que no tuvieron participación en los hechos.

Las primeras noticias del enfrentamiento causaron estupor y conmocionaron a la opinión pública. Si bien había una larga historia previa de violencia y represión a campesinos en la lucha por la tierra, nunca antes en la historia reciente se había vivido una situación con tantos muertos. Al dolor siguió la búsqueda de culpables. Pero ni el gobierno –tomado por sorpresa– ni la prensa tenían una información precisa de cómo y por qué habían sucedido los hechos, lo que dio origen a las más variadas versiones sobre quiénes iniciaron los disparos. En los primeros días se hicieron fuertes los rumores sobre la presencia en la zona de francotiradores del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), pero luego esta versión fue descartada ya en las investigaciones iniciales.

Los partidos políticos opositores sacaron provecho de la confusión y la indignación ciudadana para acusar una vez más a Fernando Lugo de alentar la violencia en el campo, campaña en la que fueron apoyados por buena parte de la prensa escrita y radial hostil al gobierno. La respuesta de éste fue una inexpresiva conferencia de prensa que no tranquilizó las aguas. Lugo propuso la creación de una comisión de ciudadanas y ciudadanos notables que investigara de forma indepen-

diente las causas de la masacre, que nunca se conformó por la precipitación de los acontecimientos.

Posteriormente el gobierno anunció el reemplazo del ministro del Interior, Carlos Filizzola, por el político colorado Rubén Candia Amarilla, así como la substitución del comandante de la Policía Nacional, Paulino Rojas, por el comisario Arnaldo Sanabria. Estos cambios no hicieron más que empeorar las cosas, pues irritaron a todas las actoras y los actores políticos en pugna. Para la izquierda, el nombramiento de Candia Amarilla resultaba incomprensible; los colorados aclararon que éste no los representaba, y los liberales, que esperaban que alguien de su partido sea nombrado en el cargo de ministro del Interior, tampoco lo aceptaron. El nuevo ministro —ex fiscal general del Estado durante el gobierno de Nicanor Duarte— fue recibido por una manifestación de personas que recordaban su pasado de represor de organizaciones sociales. Por su parte, el nuevo comandante, Arnaldo Sanabria, era nada menos quien dirigió el desastroso procedimiento de Curuguary. Su nombramiento obligaba a pasar a retiro a antiguos jefes de la fuerza de seguridad, como los comisarios Aldo Pastore y Carlos Altemburger.

Curiosamente, pese al ambiente de mucha tensión, fue solo después de estas cuestionadas decisiones del gobierno cuando se empezó a hablar del juicio político. El país estaba a solo nueve meses de sus próximas elecciones generales y no existía ninguna evidencia de que el gobierno hubiera alentado a la violencia campesina. Los primeros en amenazar con dicha medida fueron los colorados, aunque la expresión sonaba solo a un “chake”³ para debilitar aún más al gobierno en tiempos electorales. Las cosas cambiaron cuando en el PLRA se empezaron a oír voces de apoyo al juicio político, debido a que los pedidos liberales de cambio de Candia Amarilla y de Sanabria habían sido sistemáticamente desoídos por Lugo.

Una vez más la reacción gubernamental fue tardía, cuando ya sectores enardecidos de la prensa estimulaban a políticos y políticas a ir por más. Las conversaciones entre el presidente del PLRA, Blas Llano, y el precandidato colorado Horacio Cartes volcaron la decisión de iniciar el juicio político. El PLRA ordenó a los ministros liberales que presentaran sus renuncias. En ese clima de oportunismo se sumaron los apoyos de las otras fuerzas —Unace, PPQ y PDP— y los intentos desesperados de negociación por parte de interlocutores e interlocutoras gubernamentales cayeron en saco roto. La suerte estaba echada. Lugo no tenía cómo defenderse en el Parlamento, donde su soporte era un minúsculo puñado de votos.

En las numerosas ocasiones previas en las que el Parlamento amenazó con enjuiciar al presidente por los más diversos motivos, las iniciativas no prosperaron, pues Lugo fue defendido por lo menos por una parte de la bancada liberal, los aliados con los que había llegado al poder. El cambio de postura del PLRA fue el elemento clave de este intento. El PLRA decidió traicionar al aliado dejándose llevar por la tentación de manejar el Estado por algunos meses, hasta las elecciones de 2013, a las que podría llegar con cargos y recursos. La ANR, la primera agrupación en haber pedido el juicio político, ya no podía volverse atrás y aconsejaría

3 Expresión en idioma guaraní que significa susto o cuidado.

a sus afiliados a no aceptar cargos en el nuevo gobierno. La izquierda alertaba a sus aliados internacionales y confiaba en que una movilización ciudadana hiciera desistir a los que alentaban la destitución presidencial.

Pero para quienes decidieron llevar adelante el golpe parlamentario los problemas eran otros. No tenían argumentos racionales para interrumpir el mandato de un gobierno constitucionalmente electo y que se encontraba cerca de su final. Contaban con los votos, pero no con la legitimidad de argumentos jurídicos, y temían una reacción ciudadana. La aventura era también poco presentable a nivel internacional, donde una ruptura del frágil proceso democrático paraguayo podía tener consecuencias en toda la región. De todos modos, la reacción de los países del continente fue poco calibrada en esos momentos en los que la urgencia era una sola: actuar con rapidez, aunque eso obligara a olvidar la prolijidad.

LA PARODIA DE JUICIO POLÍTICO

El 21 y 22 de junio de 2012 el Congreso paraguayo llevó a cabo el juicio político, cuestionado en su imparcialidad, objetividad, así como en el respeto al principio del debido proceso⁴, cuyo resultado fue la destitución del presidente Fernando Lugo Méndez, electo democráticamente el 20 de abril de 2008.

El libelo acusatorio presentado por la Cámara de Diputados, cuyo sustento probatorio se limitaba a expresar que los hechos denunciados eran de pública notoriedad y no necesitaban ser probados, determinaba como causales del proceso la realización de un “acto político” en las instalaciones del Comando de Ingeniería de las Fuerzas Armadas⁵; el caso Ñacunday⁶; la creciente inseguridad⁷; el Protocolo de Ushuaia II⁸; y el caso de la matanza de Curuguaty. La fragilidad de las acusaciones se convirtió enseguida en noticia en todo el mundo, que empezaba a mirar con asombro lo que sucedía en Paraguay.

Durante el desarrollo del juicio político centenares de personas se manifestaron en la Plaza de Armas, ubicada frente al edificio del Congreso Nacional, a fin de expresar su rechazo. Pero no fue la suficiente como para torcer la voluntad de aquella amplia mayoría parlamentaria. Como tampoco fue suficiente la venida a Asunción de una delegación de cancilleres de Unasur que intentó por todos los medios convencer a los políticos paraguayos de las gravosas consecuencias regionales de aquella aventura. El juicio a Fernando Lugo fue iniciado en la Cámara

4 Comunicado de prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 23 de junio de 2012. Ver: <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/072.asp>>, consultado el 29 de agosto de 2012.

5 Se trata de una reunión política juvenil llevada a cabo en una dependencia militar en el año 2009.

6 Conflicto por la ocupación de tierras en la zona de Ñacunday ocurrido el año anterior.

7 Supuesta incapacidad del presidente Lugo y su gabinete de instalar una política de gobierno para disminuir la inseguridad.

8 Acuerdo que, según la acusación, constituye un atentado a la soberanía de la República del Paraguay, firmado por los países miembros del Mercosur, a efectos de protegerse unos a otros. Este documento no fue firmado por Paraguay y ni siquiera había sido remitido al Parlamento.

de Diputados con el voto a favor de 76 diputados y un solo voto en contra. Hubo tres ausencias.

La Cámara de Senadores, constituida en tribunal, conforme al artículo 225 de la Constitución Nacional, realizó un juicio “express”, pues desde la notificación hasta el final no transcurrieron más de 12 horas. La defensa tuvo un tiempo ridículamente exiguo para rebatir la acusación que, de todos modos, no fue acompañada de pruebas, pues, según los parlamentarios, se trataba de “hechos de público conocimiento”. Con la prensa mundial como testigo, los senadores y senadoras pusieron fin al gobierno de Lugo por 39 votos a favor y 4 en contra.

Una vez terminada la votación de la Cámara de Senadores, policías apostados en la sede del Congreso dispararon gases lacrimógenos, chorros de agua y balines de goma para dispersar a las personas que estaban manifestando su indignación en el citado espacio público⁹. Si hubo escasa protesta inicial, tampoco hubo festejos. Flotaba la sensación de que algo grave había pasado en Paraguay.

Mientras Fernando Lugo acataba el resultado de la votación parlamentaria y abandonaba el poder pacíficamente, se empezaron a sentir las consecuencias internacionales. Parecía como que desde el exterior se apreciaba mejor la gravedad de los hechos. No estaba en discusión la competencia del Parlamento para llevar a cabo el juicio político. Lo que lo tornaba ilegítimo y violaba los pactos de derechos humanos era la violación del debido proceso. Y sobre todo la abrupta e innecesaria interrupción de un proceso democrático por una mayoría parlamentaria que días antes estaba siendo repudiada por la ciudadanía por su corrupción e irresponsabilidad.

Esa misma noche, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, y la presidenta de Argentina, Cristina Kirchner, consideraban que lo ocurrido en Paraguay había sido un golpe de Estado. Una semana después, en la Cumbre del Mercosur, realizada en Mendoza, Paraguay era suspendido como miembro hasta las elecciones de abril próximo, pues la destitución de Lugo era violatoria de la cláusula democrática del Mercosur. Kirchner afirmó que lo ocurrido aquí “fue una parodia de juicio” porque “no hay en el mundo un juicio que dure dos horas y media” y que a Lugo no se le habían ofrecido “las garantías del debido proceso”.

A continuación, Paraguay fue suspendido del Unasur, mientras en Asunción casi no quedaban embajadores extranjeros. El Mercosur aprovechó la suspensión de Paraguay para admitir a Venezuela como nuevo socio. El gobierno paraguayo estaba aislado internacionalmente y no tenía dónde recurrir. El nuevo canciller, José Félix Fernández, hacía esfuerzos supremos por encontrar interlocutores, pero nadie le atendía el teléfono. Paraguay quedó –y sigue– excluido de múltiples foros internacionales. Hasta España solicitó a Paraguay que no participe de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz. La Organización de Estados Americanos

9 Revista digital América Economía, 24 de junio de 2012. Ver: <<http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/nuevo-gobierno-paraguay-ordena-intervencion-de-tv-publica>>, consultado el 24 de junio de 2012; y diario Página 12, lunes 25 de junio de 2012. Ver: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-197183-2012-06-25.html>>, consultado el 25 de junio de 2012.

(OEA) fue menos tajante: solo envió una misión observadora al país, aunque en su seno las críticas a lo sucedido fueron numerosas.

Acantonados en su aislamiento y sorprendidos de la dureza de la respuesta de la comunidad internacional, los propulsores y propulsoras del juicio político y sus voceros mediáticos exacerbaron un nacionalismo “soberano” con exaltadas alusiones a la Guerra de la Triple Alianza. Con los días, la resistencia interna se hizo sentir con manifestaciones, escraches y creativas formas de participación. La Televisión Pública, uno de los logros del gobierno Lugo, se convirtió en el centro de las protestas contra las autoridades surgidas del golpe parlamentario. El gobierno intentó acallarla enviando a un funcionario, Cristian Vázquez, a hacerse cargo de la emisora, pero pronto se dio cuenta que las consecuencias serían peores y se resignó a que miles de ciudadanos y ciudadanas expresaran durante días su repudio a través del programa “Micrófono abierto”.

El país quedó dividido entre “zurdos” y “golpistas”, con un nivel de agresividad e intolerancia que no se conocía desde hace muchos años. Un nacionalismo histórico tachonado de frases más propias de los años de la Guerra Fría se enfrentaba a una resistencia ciudadana que fue tenaz, pero que fue perdiendo fuerzas con el paso de los días. Tampoco aquí se trataba de militantes “luguistas”. Los errores de Lugo habían decepcionado a muchos y a muchas, pero lo que se defendía era la legitimidad del poder proveniente del voto popular y la ruptura del pacto social que había sido respetado hasta entonces¹⁰.

Fue ese el clima en el que el recién asumido Federico Franco empezó a cumplir su poco disimulado sueño de cuatro años atrás: ser presidente del Paraguay.

DEL “PARAGUAY PARA TODOS Y TODAS” AL “VIVA PARAGUAY”

El nuevo gobierno cambió el *slogan* gubernamental. Éste ya no tendría las reminiscencias de inclusión y participación que inspiraba el anterior. Bastaron unos pocos días de gobierno para comprobar que los cambios no quedaban en el terreno simbólico. El alejamiento de las políticas sociales emprendidas desde 2008 fue evidente en las primeras nominaciones y determinaciones.

Curiosamente, fue en uno de los campos en el que Fernando Lugo casi no avanzó donde se notaron las mayores diferencias: la reforma agraria. El gobierno de Franco emprendió una auténtica contrarreforma¹¹. Anunció que solicitará una ley que permita la venta a precio de mercado de las tierras destinadas a la reforma. Sostuvo que “los ricos deben pagar dicho precio para que el Estado pueda favorecer a los pobres”. Solo que los pobres se quedarán sin tierras estatales donde producir alimentos y el Indert se convertirá en una simple inmobiliaria. De

10 Rivarola, Milda. La rescisión del contrato social en periódico digital E'a, disponible en: <<http://ea.com.py/la-rescision-del-contrato-social/>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

11 Boccia, Alfredo, diario Última Hora, 4 de agosto de 2012, disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/549877-Perlas-de-la-contrarreforma-agraria>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

hecho, este ente también advirtió que dejará sin efecto la mensura judicial de las tierras de Ñacunday. Es decir, el gobierno renunció a aclarar la situación real de 257.000 hectáreas. Como tampoco existe la intención de gravar con impuestos al agronegocio, se puede asegurar que caminamos hacia una mayor concentración de la tenencia de la tierra. El Estado renuncia a limitar los abusos de un modelo productivo que excluye a la enorme mayoría campesina.

Franco se mostró favorable a atender el pedido del gremio sojero de derogar la franja de seguridad fronteriza. Se trata de una ley que prohíbe que un extranjero sea propietario de tierras ubicadas a menos de 50 kilómetros de la frontera. Todos los países de la región tienen leyes similares. La del Paraguay ni siquiera afecta a aquellos asentados antes de 2005, pero los sojeros argumentan que solo sirve para propiciar ocupaciones de campesinos “sin tierra”.

El Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal (Senave), organismo estatal que controla la calidad de las semillas, habilitó –incumpliendo el debido proceso definido por los convenios internacionales, de los que Paraguay es parte– una variedad de algodón transgénico de la multinacional Monsanto que la administración anterior había rechazado.

Asimismo, aprobó con gran velocidad cuatro variedades de maíz transgénico –dos de la empresa multinacional Monsanto, una de la empresa multinacional Syngenta y otra de la empresa multinacional Dow AgroSciences–, subordinando el interés nacional a la voluntad de transnacionales. Los maíces transgénicos representan un peligro inminente para la existencia de los maíces tradicionales, pues, al contaminarse con los transgenes patentados, son sujetos al reclamo de las empresas propietarias, que exigen el pago de derechos de uso.

Paraguay posee maíces únicos y de altísima calidad, base de la alimentación de la población y las tradiciones culturales más primigenias. Está comprobado que la convivencia entre el maíz normal y el genéticamente modificado es imposible, y este último termina contaminando al primero. Los expertos sostienen que este despropósito es un acto de traición a la patria, que traerá más miseria a la población campesina.

Las variedades de maíces transgénicos que producen sus propios insecticidas (variedades Bt) eliminan indiscriminadamente tanto los insectos perjudiciales para el cultivo como los benéficos para la manutención de la vida; contaminan la miel con su polen tóxico, exacerbando la incidencia de casos de alergia en humanos, y representan un peligro para el ambiente. Los mentados beneficios económicos que traerá el maíz transgénico quedarán en manos de las empresas que negociaron con los gobernantes de facto y pronto se convertirán en deudas para el productor. Los transgénicos no reducirán el hambre, sin embargo, dejarán mayor desigualdad en la distribución de los alimentos y seguirán expulsando campesinos y campesinas del campo hacia las ciudades, donde no existen proyectos que los ayuden a vivir con dignidad.

Se anuncia una desregulación de las fumigaciones. Nada sorprendente, pues las gallinas están al cuidado del zorro. El nuevo jefe del Senave es accionista de Pacific Agrosciences, una empresa dedicada a la venta de agroquímicos, situación

incompatible con su cargo. El gobierno actual derogó la resolución del Senave N° 1160/11 por la cual se reglamentaban aspectos vinculados a la aplicación de productos fitosanitarios de uso agrícola. Con esto ya no se requiere dar aviso previo a las comunidades que serán afectadas por las fumigaciones. Se evita así la aplicación de reglas fitosanitarias adecuadas en el uso de agrotóxicos, mientras se pone en riesgo la salud y la vida de los pobladores y pobladoras de las zonas afectadas.

Los derechos medioambientales pueden ser violados de manera aún más extensa si este gobierno persiste en su acelerada intención de abrir los brazos al proyecto de la transnacional productora de aluminio Río Tinto Alcan sin estudiar a fondo la construcción de un parque industrial, la creación de empleos y el impacto social. Los daños sobre el medio ambiente podrían ser enormes sin normas rígidas que mitiguen la emisión de toneladas de anhídrido carbónico y óxido de azufre, causantes de efecto invernadero y de lluvia ácida. Una subvención exagerada de la tarifa eléctrica atentaría por muchos años contra nuestra soberanía energética. El apuro en las negociaciones que ha demostrado este gobierno parece indicar que considera muy secundarias estas cuestiones.

Por otra parte, desde la destitución de Lugo se ha asistido a una embestida de ideas retrógradas que, por lo visto, aún subsisten en nuestra sociedad. Reapareció un discurso militarista que creíamos olvidado. Los intentos de acallar la libertad de expresión –despidos y cierres de programas en la Televisión Pública y Radio Nacional del Paraguay, persecución a radios comunitarias– deben sumarse a una gran cantidad de funcionarias y funcionarios nombrados en el gobierno anterior que fueron destituidos u hostigados para obligarlos a renunciar. El sectarismo ideológico se ensañó en borrar vestigios de lo construido en los años anteriores, sobre todo en las áreas sociales y de cultura, donde se desmanteló lo realizado antes, sin colocar nada en su reemplazo. Así, el Estado paraguayo se volvió a despoblar de gran cantidad de técnicos y técnicas que por vez primera habían asumido una función pública. Igual cosa ocurrió con facilitadores y facilitadoras del Programa Tekoporá y con integrantes de las Unidades de Salud Familiar.

Un ejemplo de lo anterior es la Secretaría de la Función Pública que, de ser una entidad con protagonismo político y normas claras con respecto a la institucionalidad de la contratación de funcionarios y funcionarias, se ha convertido en una repartición anodina y empequeñecida, tal como lo era en la época de los gobiernos colorados.

El gobierno se ha vuelto monocolor y los liberales, en su apresurado paso por el poder, se han mostrado muy parecidos a los colorados. Están unidos no solo por su visión política conservadora, sino también por el uso patrimonialista del Estado. Por lo demás, el país ha vuelto a su rutina institucional con el mantenimiento de las libertades formales y el cumplimiento del calendario electoral. Desde el punto de vista de la derecha, las cosas han vuelto a la normalidad. El golpe parlamentario ha corregido esa curiosa singularidad paraguaya de tener una matriz social muy conservadora, pero un presidente de izquierda. Solo que esta “corrección” deja al margen a tres millones de personas en situación de pobreza, excluidas de la agenda.

¿ES POSIBLE RECOMPONER UNA RUPTURA?

Las cercanas elecciones de abril diseñarán el panorama del próximo lustro. Las dos grandes ofertas coloradas, Horacio Cartes y Javier Zacarías Irún, son empresarios de frontera, en la acepción más paraguaya del término. Un dato no menor es que el primero, favorito, se ha afiliado a la ANR muy recientemente y nunca ha votado en elecciones generales. Eso habla a las claras del grado de deterioro estructural del partido.

Ninguno de ellos ha presentado proyectos concretos de desarrollo nacional fuera de la motivadora idea fuerza de recuperar el poder, es decir, el aparato del Estado. Tal como están las cosas, podrían convertirla en realidad en abril próximo.

El PLRA, luego del juicio político, encontró las condiciones para una unidad cular. El acceso al gobierno permitió darle a cada uno de sus tres sectores internos principales lo que deseaban. Federico Franco es presidente de la República durante algunos meses, Blas Llano queda al frente del partido y Efraín Alegre es aceptado como candidato. Con poca participación de las bases, discutirán listas parlamentarias y departamentales en las próximas internas. En la práctica, este partido sigue tan fragmentado como tradicionalmente, y eso se notará durante y después de la campaña electoral.

La confusión de la izquierda luego de ser desplazada del poder ha sido muy prolongada. Ese sector, que había llegado al gobierno gracias al providencial atajo de Fernando Lugo, lo perdió de modo abusivo y poco racional. Eso la convirtió en la legítima víctima de una maniobra del conservadurismo, lo que le hubiera permitido sintonizar con el sentimiento de indignación que recorre a buena parte de la ciudadanía. Se suponía que la experiencia de estos cuatro años vertiginosos –repletos de errores pero también de logros inéditos– les habría dado un sentido de identidad que superara sus ancestrales intolerancias infantiles.

Sin embargo, llega a fin de año con dos candidatos separados –Aníbal Carrillo, por el Frente Guasú, y Mario Ferreiro, por el movimiento Avanza País– y dos listas parlamentarias diferentes. Esta incapacidad de conciliar intereses y superar la visión cortoplacista disminuye sus posibilidades de hacer una buena elección en abril y demuestra que por sí sola la izquierda todavía no se constituyó en un actor político en condiciones de disputar el poder. Pero existen las condiciones objetivas y un espacio político abierto que podrán aumentar su presencia política si sus dirigentes se muestran a la altura de las circunstancias históricas.

Por fuera de esta pugna está el movimiento Kuña Pyrenda, que apostó a crear sus bases y generar un discurso ciudadano sin mezclarse en los conflictos aliancistas. Queda por ver si en el futuro hay algún punto de contacto con las otras fuerzas de izquierda y su grado de proyección electoral.

El ovedismo tampoco ha salido indemne del proceso de conformación de listas y, como en las elecciones pasadas, ha tenido deserciones importantes. Su capacidad de organización interna es impresionante –local propio con auditorio, biblioteca, uniformes, motos, papelería, etc.– pero ese regimiento de operadores y

operadoras, tal como su líder, sabe que no tiene chances de ganar estas elecciones. Se han contentado con bancadas parlamentarias que le permitan negociar en cada coyuntura pequeñas parcelas de poder.

El partido Patria Querida ha mostrado en los últimos años un sesgo conservador que antes se empeñaban en disimular. Su apuesta fue que Miguel Carrizosa hiciera chapa con Efraín. Cuando el elegido fue Rafael Filizzola, quedaron descolocados y se enfrascaron en una interna virulenta por la ubicación en las listas, que probablemente los llevará a un rendimiento electoral aún más pobre que el de las elecciones pasadas.

En resumen, serán elecciones sin alianzas. Cuando esto sucede en Paraguay, suele ganar el Partido Colorado, que tiene más afiliados y estructura. Si tal cosa sucede, se confirmará la presunción de algunos de que la irrupción de Lugo en el poder no fue más que una arritmia, un accidente de la tradicional inercia política nacional. El gobierno que surja de las urnas de abril encontrará un país dividido internamente, sumido en desigualdades y aislado externamente. Larga y penosa será la tarea de recomponer el Estado de derecho.

Eso nos obliga a reflexionar sobre ese periodo inusual de la historia reciente. Porque durante el mismo muchas de nuestras organizaciones tuvieron una participación más activa y cercana con el Estado. Eso obligó a afinar el análisis, a hacerlo más rico y difícil, pues la raya que nos separaba del Estado muchas veces se volvía menos nítida y las visiones no eran tan contrapuestas, tan excluyentes.

Esa experiencia fue muy valiosa, pues aproximó a mucha gente a un conocimiento mayor del funcionamiento y la burocracia estatal, de las dificultades y obstáculos inherentes a la estructura interna, a la vez que fue inédita en el acercamiento y trabajo conjunto que pudo darse con ciertos sectores del gobierno. Ese trabajo de articulación con el Estado es una de las pérdidas más sensibles, pues enriquecía a ambas partes: conocimiento y experiencia para las organizaciones y enfoque de derechos en las políticas de Estado.

En el informe de Codehupy del año pasado, Line Bareiro cerraba su análisis de coyuntura con esta frase:

...la pregunta que inquieta a la comunidad de derechos humanos es si no estamos perdiendo una oportunidad de hacer transformaciones en el Estado, en la estructura social y en los liderazgos políticos que permitan profundizar la democracia. Y lamentablemente en el Paraguay las oportunidades no son tantas.

¿Fue esta otra oportunidad perdida? Si la respuesta es pesimista, enorme es, sin embargo, el espacio que se ha abierto para que los defensores y las defensoras de derechos humanos instalen, en una sociedad ansiosa de cambios, los valores de igualdad, inclusión y no discriminación por los que luchan nuestras organizaciones.



Análisis de coyuntura económica

La caída del gobierno de Fernando Lugo: balance económico 2008–2012

El golpe parlamentario y la destitución del presidente Fernando Lugo, faltando dos meses para cumplirse el cuarto año de gobierno, nos induce a hacer un balance de lo que fue la coyuntura agosto de 2008 – junio de 2012 para el proceso económico nacional, en el contexto regional del Mercosur y de la crisis mundial. Además, a revisar cuál es la política del gobierno actual respecto de la economía en el contexto electoral de las internas y de las generales, a un año de concluir el periodo de gobierno.

Lila Molinier

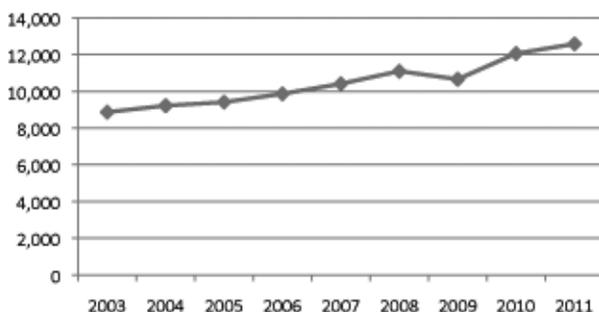
Tapé'a

LA CRISIS Y EL CRECIMIENTO, LAS DOS CARAS DEL PROCESO ECONÓMICO

La coyuntura nacional 2008-2012 coincide con la detonación de la crisis financiera de EE.UU., su impacto en los mercados de valores, alimentos y materias primas industriales, así como de la industria propiamente, en la economía mundial, hasta la actual grave crisis de la economía europea. Con ello, la crisis del sistema capitalista mundial ha generado un condicionamiento particular a la economía nacional. En términos globales, la crisis y el crecimiento en los últimos diez años son dos caras de un mismo proceso de desarrollo del capital en el marco de un modelo de crecimiento concentrado en la producción empresarial de rubros agropecuarios a gran escala para la exportación y la triangulación a gran escala de las importaciones. Otros factores importantes que juegan en torno al modelo son la intervención del Estado, donde los recursos públicos provenientes de las hidroeléctricas binacionales cumplen diversas funciones, y los recursos familiares relacionados con las remesas de paraguayos y paraguayas del exterior, que también cumplen diversas funciones, para el consumo familiar como el productivo.

En el contexto de crisis de la economía mundial, el periodo 2008–2012 se mostró particularmente definido por una tendencia al crecimiento del producto interno bruto (PIB), aunque mediado por la crisis del producto de 2009, para crecer a una tasa anual promedio del 5,7%, superior al periodo anterior¹ (gráfico 1). En el caso del PIB por habitante, la tendencia de crecimiento fue considerablemente más baja (2,5%), pero significativa considerando el periodo anterior (gráfico 2). En dólares corrientes, el PIB total pasó de 18.505 millones a 25.584 millones, mientras que el PIB por habitante, de 2.970 a 3.901².

Gráfico 1. PIB total en millones de US\$ 1994

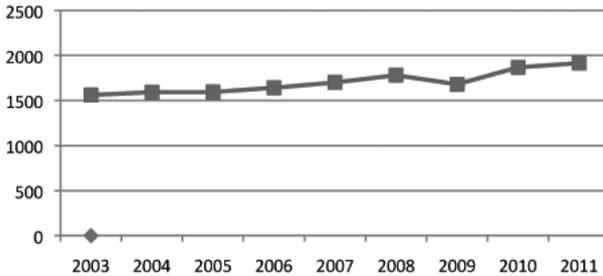


Fuente: BCP, 2012, Informe económico mayo de 2012.

¹ En el periodo de 2003-2007, que fue caracterizado como de recuperación de la crisis de 2000 y 2002, el PIB creció a una tasa anual promedio del 4,1%, asociado con los saltos en el nivel de la demanda y los precios internacionales en los dos últimos años, en que emerge con fuerza la especulación financiera en el mercado de alimentos y materias primas industriales básicas.

² Incluye la producción de las dos hidroeléctricas binacionales. Los datos utilizados de 2011 se encuentran en el cuadro 8, inserto al final del capítulo.

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



Fuente: BCP, 2012, Informe económico mayo de 2012.

La crisis de 2009, la más importante del decenio, en la que el PIB cayó -4%, está directamente relacionada con la caída de la producción agrícola (-25%) y de las exportaciones (-29%), de la semilla de la soja y sus derivados industriales, principalmente, así como con su impacto en las actividades relacionadas, como la industria, el transporte, el comercio, entre otros. Fue seguida al año siguiente, 2010, por la recuperación y el crecimiento del PIB a una tasa inusual del 13%, debido a los buenos resultados de la temporada agrícola, favorable en cuanto a las condiciones climáticas como a la demanda externa. Los precios internacionales volvieron a mejorar, pero en el caso de la semilla de la soja, los niveles máximos anteriores se recuperaron recién en 2011. En el caso de la carne, la tendencia de aumento fue creciente, como se verá más adelante.

Las causas de la crisis agrícola y de sus rubros exportados fueron totalmente atribuidas a la sequía que azotó en la temporada agrícola primavera-verano 2008-2009, afectando el cultivo de las variedades tempraneras y medianeras, sin considerar la caída de los precios internacionales para todos los rubros agrícolas de exportación; en primer lugar, la soja, desde antes (julio-agosto) de la detonación de la crisis financiera norteamericana en septiembre de 2008, es decir, del período de siembra. Además, según las estadísticas agrícolas, los rubros más afectados fueron los del grupo de los cultivos empresariales, incluido el maíz, también extendido en la agricultura familiar. La cuestión es que el análisis de la evolución de los precios internacionales de los productos agrícolas, junto con las expectativas negativas advertidas por el ciclo climático de “La niña” para dicha temporada, plantea la pregunta de por qué, ante este panorama negativo, el sector aumentó la superficie de siembra de la soja y de los demás rubros, incluido el algodón, en la temporada agrícola 2008/2009³.

3 Según las estadísticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la superficie sembrada de la soja aumentó 4%, y según la Cámara Paraguaya de Cereales y Oleaginosas (Capeco), bajó 4,6%. Los rubros agrícolas que cubren el mercado interno no muestran los mismos efectos del fenómeno climático. Disponible en: <<http://www.mag.gov.py/CensosyEstadísticas/Síntesisestadística2008/2009>>, y en: <<http://www.capeco.org.py/Áreasdesiembraproducciónyrendimiento>>, consultado el 16 de noviembre de 2012.

Esta pregunta se relaciona, a su vez, con el tenso clima que rodeó al gobierno de Fernando Lugo, asumido en agosto de 2008. En los medios de comunicación masiva, los gremios empresariales del agronegocio planteaban la gravedad de la sequía y la preocupación por los efectos que traería aparejada la grave crisis financiera y del comercio mundial en la economía nacional, y exigían al nuevo gobierno la adopción de medidas anticrisis, mientras el Ministerio de Hacienda y el Equipo Económico Nacional se concentraban en la tarea de planificar la política económica en la perspectiva del mediano y largo plazo. La opinión de los asesores empresariales reforzaba el pedido de refinanciamiento del crédito del sector privado y de aumento del gasto público para “generar inversión y empleo como sea”, con lo cual la nueva administración de Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y del Ministerio de Hacienda definieron acciones coyunturales, de generación del empleo local. Seis gobernaciones, de los departamentos con mayor incidencia de pobreza, recibieron transferencias de 1 millón de dólares cada una, para generar empleo e ingreso temporal.

Un año después, a fines de 2010, al recuperarse y crecer la producción (13%) y las exportaciones (43%), se desató una ola de “exitismo” del sector privado, en particular del agronegocio, para atribuirse todos los resultados. Para el gobierno de Fernando Lugo, que en un principio celebró dicho nivel de crecimiento, fue preocupante la evaluación que arrojaban las previsiones de la imposibilidad de sostener el nivel de crecimiento por el carácter volátil de la economía paraguaya, dependiente de la demanda y los precios internacionales para los rubros agropecuarios con nulo o bajo valor agregado, así como de los factores climáticos, cada vez más imprevisibles. Los resultados en el empleo y los ingresos de la población mayoritaria no mostraban cambios significativos, así como los niveles de pobreza.

EL SINCERAMIENTO DE LA ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO

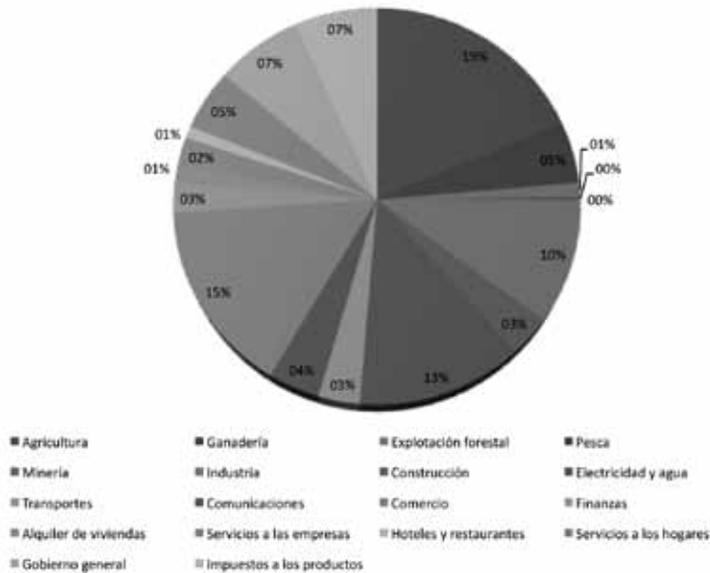
En 2011, el Banco Central del Paraguay (BCP) presentó los ajustes de las estadísticas económicas nacionales con la incorporación de la producción de electricidad de la parte paraguaya de las hidroeléctricas binacionales en las cuentas nacionales, con lo cual el sector de electricidad y agua pasó a ser el tercero en importancia, después de la agricultura y el comercio, seguido de la industria en cuarto lugar (gráfico 3). Este sinceramiento establece una dosis de equilibrio en la estructura productiva nacional, reconocida después de 25 años de operación comercial⁴ de la hidroeléctrica, a través del cual la producción de un bien público, como es la electricidad, generada por las centrales hidroeléctricas binacionales con alta densidad tecnológica y de capital, forma parte de las actividades y el producto interno, además de la balanza de pagos. Revela también que el principal producto de exportación del país es la energía eléctrica correspondiente a la parte paraguaya, y cedida a Brasil y a Argentina⁵.

4 La hidroeléctrica binacional Itaipú inició sus operaciones comerciales en 1985, y la de Yacyretá, en 1994.

5 BCP (2011). Incorporación de las binacionales a las cuentas nacionales y la balanza de pagos de Paraguay. Disponible en: <www.bcp.gov.py>, consultado el 16 de noviembre de 2012.

Por otro lado, las estadísticas económicas ajustadas con la producción de las hidroeléctricas binacionales dejan ver que en la coyuntura 2008–2011 se mantuvo el mayor peso relativo de la producción primaria agropecuaria (25%), con su efecto de arrastre en la industria y el comercio, tanto interno como externo, y las finanzas, además de que en los dos últimos años aumentó el peso relativo de la agricultura, las comunicaciones, las finanzas y el gobierno general. La producción forestal es la única con tendencia a la baja, acentuada en los dos últimos años, lo cual está en relación con la considerable reducción de las áreas boscosas del país y la escasa reforestación. En realidad, Paraguay está importando madera desde el año 2000.

Gráfico 3: Producto interno bruto por sector. Año 2011



Fuente: BCP, 2012, Informe económico mayo de 2012.

EL RELACIONAMIENTO EXTERNO Y LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL

Mediante el sinceramiento de las estadísticas económicas por medio de la incorporación del registro de las operaciones de las hidroeléctricas binacionales Itaipú (Paraguay-Brasil) y Yacyretá (Paraguay-Argentina), la venta de Itaipú y Yacyretá arrojó un ingreso de hasta 1.880 millones de dólares (2008), nivel récord del decenio, constituyéndose en el principal producto de exportación, correspondiente al sector público, como veremos más adelante. Su ciclo está asociado con la evolución de la economía brasileña y la argentina, por lo que su comportamiento fue fluctuante dentro del margen y la modalidad productiva de las centrales hidroeléctricas, en la coyuntura analizada.

Por otro lado, dentro del ciclo de crecimiento de la economía nacional y de la crisis en la coyuntura 2008-2011, los otros sectores más dinámicos y de mayor acumulación de capital fueron la agricultura y ganadería empresarial; la agroindustria; los servicios agroexportadores y de las importaciones. También, los sectores asociados a dicho dinamismo, como los bancos y las financieras; las comunicaciones, entre ellas la telefonía móvil; los equipos electrónicos y los programas informáticos.

La tendencia de las exportaciones nacionales, al margen de la electricidad, fue de considerable crecimiento, a pesar de las fluctuaciones a la baja. De 2.870 millones de dólares (2007), aumentó a 4.483 millones (2008), y a 5.517 millones (2011) (cuadro 1). La semilla de la soja se mantuvo en el primer lugar, pero pasó de ocupar el 33% (2008) al 20% (2011) del valor total exportado, al aumentar la exportación de los cereales y los derivados procesados industrialmente (aceites y harinas), como parte de la oferta externa más importante generada por la agricultura empresarial, mediana y grande. En el caso de la carne, con la tendencia al crecimiento llegó a aumentar a más del doble para 2010, para caer en 2011 por efecto del brote de fiebre aftosa, generando la suspensión y pérdida de algunos mercados, recuperados en el presente año.

Cuadro 1 . Exportaciones totales y principales rubros agropecuarios
En millones de dólares corrientes

| Año | Semilla de soja (1) | Aceites vegetales (2) | Harinas (3) | Cereales (4) | Carne (5) | Subtotal 1 - 5 | Total | % s/total 1 - 5 |
|------|---------------------|-----------------------|-------------|--------------|-----------|----------------|-------|-----------------|
| 2007 | 860 | 260 | 298 | 351 | 364 | 2.133 | 2.817 | 76% |
| 2008 | 1.485 | 588 | 546 | 373 | 522 | 3.514 | 4.483 | 78% |
| 2009 | 787 | 261 | 379 | 457 | 579 | 2.463 | 3.167 | 78% |
| 2010 | 1.591 | 276 | 349 | 549 | 920 | 3.685 | 4.534 | 81% |
| 2011 | 2.295 | 340 | 417 | 608 | 753 | 4.412 | 5.517 | 80% |

Fuente: Con base en el Informe Económico Agosto 2009 y 2012. En: <www.bcp.gov.py>

El crecimiento de la demanda y los precios internacionales para las materias primas y los alimentos de parte de las economías más desarrolladas y emergentes en los últimos años ha estado asociado con la especulación financiera y monetaria a nivel global, entre las que se encuentran las compras a futuro, de mayor rentabilidad y riesgo. El precio internacional de la soja llegó a su pico más alto, de 556 dólares la tonelada, en agosto de 2008, y al promedio anual más alto ese mismo año, 454 dólares la tonelada, para después fluctuar a la baja hasta volver al nivel más alto en 2011. Otro tanto sucede con el maíz y la carne, y los demás rubros nacionales (cuadro 2).

Cuadro 2: Evolución de los precios internacionales promedio de los principales productos de exportación e importación
En dólares corrientes por tonelada y barril. Año 2006

| Principales productos | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Semilla de soja | 315,68 | 453,63 | 381,05 | 385,09 | 484,45 |
| Maiz | 148,28 | 208,00 | 144,92 | 167,38 | 267,63 |
| Trigo | 240,69 | 283,42 | 192,94 | 213,36 | 260,98 |
| Girasol | 531,38 | 558,46 | 348,76 | 524,41 | 583,82 |
| Sésamo | 950,19 | 1.622,83 | 1.299,59 | 1.251,77 | 1.175,12 |
| Algodón | 56,72 | 63,86 | 57,19 | 93,70 | 137,77 |
| Carne | 3.190,21 | 3.340,21 | 3.152,48 | 3.535,00 | 3.990,32 |
| Petróleo Brent/ | 72,93 | 97,48 | 62,08 | 80,14 | 110,00 |

Fuente: <www.bcp.gov.py/InformeEconómico enero 2010 y agosto 2012>.

Existe una falencia en el análisis de la crisis de 2009 sobre los efectos de la especulación financiera mundial y local en las fluctuaciones de los precios internacionales, y de su incidencia en la superficie sembrada, la producción y las exportaciones agropecuarias nacionales, al atribuirse sus vaivenes sólo al factor climático en la temporada agrícola interanual⁶, en un contexto en el que las estadísticas oficiales registran en la temporada agrícola 2008-2009 que la superficie sembrada de soja fue 4% superior a la temporada anterior, pero la producción y el rendimiento cayeron -39% y -41%, respectivamente, por efectos de la sequía. Estas cifras no coinciden con los registros de la Cámara Paraguaya de Cereales y Oleaginosas (Capeco), que reporta para 2009 caídas del -5, -39 y -36% en los tres indicadores, respectivamente, y con valores superiores a los del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Las divergencias entre ambas fuentes reflejan dificultades en la verificación de la superficie sembrada y los resultados de la producción agrícola.

Además de la agroexportación, en la coyuntura analizada, en la industria y los servicios existen más de 50 firmas bajo el régimen de maquila⁷, con alto componente de fuerza de trabajo local, cuya producción integra las exportaciones nacionales de bienes y servicios. También, en la minería, de la explotación artesanal de oro en la zona centro-sur del departamento de Guairá, se ha pasado a su explotación industrial, para su exportación en lingotes.

Por otro lado, la estimación de la rentabilidad de la inversión en Paraguay pasa también por la variación del tipo de cambio de las divisas, y las medidas de control

6 Disponible en: <http://www.mag.gov.py/Sintesisestadisticas 2008/2009> y en: <http://www.capeco.org.py/Áread eSiembra,ProducciónyRendimiento>, consultados el 16 de noviembre de 2012.

7 Son productoras y exportadoras de rubros industriales, con base en la inversión extranjera, aliada o no al capital nacional, que opera bajo un régimen especial de comercio exterior, aprovechando las ventajas comparativas del país para relocalizar su producción en territorios cercanos a un gran mercado, destino de sus exportaciones, que en nuestro caso es Brasil.

de la inflación. El gobierno de Fernando Lugo fue permanentemente reclamado en ese sentido. En los hechos, el promedio del tipo de cambio del guaraní con las principales monedas de intercambio (real, dólar y euro) tuvo impactos diferenciados. Mientras el real descendió el primer año, para recuperarse en el segundo, el dólar siguió el camino inverso, para aumentar por el periodo de un año y tender a disminuir su crecimiento posteriormente, volver al nivel inicial en 2011 y crecer en forma moderada en 2012. El mayor crecimiento se dio con el euro, cuyo promedio aumentó hasta 77% a agosto de 2009, y se mantuvo con variaciones moderadas. Por todo ello suponemos que el tipo de cambio compensó los vaivenes de los precios internacionales, y que la política monetaria del BCP estuvo pendiente de regular el tipo de cambio en relación con el control de la inflación, con efectos positivos en la rentabilidad de las operaciones del comercio exterior.

En cuanto a las importaciones, el valor registrado es el doble al de las exportaciones. En la coyuntura analizada tendió a crecer considerablemente. De 5.539 millones de dólares (2007) bajó 19% en 2008, para recuperarse en 2009⁸ y llegar al pico más alto, de 11.502 millones de dólares, el año pasado (2011). Este sobredimensionamiento de las importaciones evidencia que el negocio de la triangulación de los productos hacia los países vecinos, principalmente Brasil, ha seguido creciendo, lejos de la reducción y supresión buscada por el programa de la unión aduanera del Mercosur, implementado desde enero de 1995.⁹

Tras los acuerdos entre Paraguay y Brasil, firmados por los presidentes Lugo y Da Silva en julio de 2009, se negoció el régimen de tributo único (RTU), que está a punto de ser implementado, por lo que desde 2013 probablemente la triangulación de las importaciones se modifique y dé paso a nuevas líneas de inversión y rentabilidad. En el caso del mercado interno, la presión de las importaciones de bienes desmantela las industrias locales no preparadas para la competencia, en una economía abierta en forma indiscriminada. La decisión del Ministerio de Hacienda de poner límites a las importaciones, para proteger en un determinado margen el mercado interno, fue nuevamente revertida mediante amparos judiciales, demostrando una vez más que el Poder Judicial no se articula con las políticas públicas.

Cuadro 3: Importaciones totales
En millones de dólares y % de variación

| Año | Total | % crecimiento |
|------|--------|---------------|
| 2007 | 5.539 | 15 |
| 2008 | 4.483 | -19 |
| 2009 | 6.497 | 45 |
| 2010 | 9.400 | 45 |
| 2011 | 11.502 | 22 |

Fuente: Con base en el IE agosto 2009 y 2012. En <www.bcp.gov.py>

8 En este caso, la caída del tipo de cambio en el segundo semestre fue el estímulo.

9 A ese efecto se estableció un esquema de arancel externo común como mecanismo de protección del mercado interno del bloque, y de apertura discriminada y controlada con la extrazona.

Desde el punto de vista global de la actividad bancaria y financiera, la diversificación de sus funciones relacionadas con los productos e innovaciones ofertados en la coyuntura tendieron al crecimiento de las ganancias y la acumulación del sector, en un contexto de aumento de la liquidez, los depósitos del sector público en los bancos privados y financieras, y de la intermediación bancaria en las operaciones del sector público (cuentas de ahorro y tarjetas de débitos para el pago de los salarios a funcionarios y funcionarias, y de transferencias monetarias y pensiones para los beneficiarios y beneficiarias de los programas de protección social; cobro de facturas por servicios de electricidad, agua, telecomunicaciones, y del impuesto al valor agregado (IVA), entre otros). En 2011, el 65% de las ganancias obtenidas se relacionaron con las operaciones cambiarias e inversiones en valores públicos, y el 35% restante, con operaciones y servicios financieros¹⁰.

Otro indicador del fortalecimiento del sector bancario, asociado con los depósitos del sector público, y en particular del Instituto de Previsión Social (IPS), son la expansión de sucursales en la capital y el interior del país y, junto con ella, la inversión de capital fijo en infraestructura edilicia y equipamiento. Constituye también un indicador la habilitación de un nuevo banco, en el primer semestre del presente año, que nuclea a las empresas agropecuarias medianas, representadas por las grandes cooperativas multiactivas. Pero el Banco para la Comercialización y la Producción (Bancop SA) tendrá una gestión universal, pues está habilitado para realizar todas las operaciones bancarias previstas en la legislación vigente¹¹.

A nivel macroeconómico, entre 2008 y 2010 la inversión en capital fijo tendió a crecer, y se mantuvo alrededor del 20 y 21% del PIB¹².

Por el lado de la inversión extranjera directa, aunque es baja respecto de la incorporada en los países vecinos de la región, los flujos, saldos, así como las utilidades y sus remesas al exterior, tendieron a aumentar, según un estudio de BCP. La evolución de los saldos muestra que fue creciente y que se concentra en el sector de servicios, donde se encuentra la partida más importante, para pasar de 63 al 73% del total. Las utilidades remesadas son crecientes y las reinvertidas, de escaso margen (cuadro 4)¹³.

10 "Política del BCP aportó 388 mil millones de guaraníes a la ganancia de bancos", diario Última Hora, 25 de febrero de 2012. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/506329-Politica-del-BCP-aporto-G.-388-mil-millones-a-la-ganancia-de-bancos>>, consultado el 25 de noviembre de 2012.

11 Bancop SA se suma a las siete entidades bancarias con capital mayoritario local. Su composición accionaria está integrada por 27 cooperativas multiactivas asociadas en la Federación de Cooperativas de Producción (Fecoprod). En su primera fase dará prioridad a las operaciones con las cooperativas socias para financiar proyectos productivos y canalizar créditos de largo plazo, así como los créditos y las operaciones de intermediación comercial y financiera, entre otros. Disponible en: www.fecoprod.com.py.

12 Ver en: <<http://www.bcp.gov.py/boletincuentasnacionales2001-2010/cuadro344>>, consultado el 16 de noviembre de 2012.

13 BCP (2012). Inversión extranjera directa en Paraguay. Periodo 2008– cuarto trimestre de 2011. Disponible en: www.bcp.gov.py. El estudio advierte que la cobertura de la información analizada es del 98 al 65% en el periodo considerado, decreciente, y que en el caso de las empresas no financieras, es del 40%, y del 100% en las financieras, por lo que puede variar conforme aumenta dicha cobertura en estudios posteriores.

Cuadro 4: PARAGUAY. Indicadores de la inversión extranjera directa (IED)
En millones de dólares y % sobre el total

| Descripción | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Flujos de IED */ | 208,5 | 94,6 | 227,8 | 302,9 |
| *MERCOSUR | | (975) | 36,7 | 25,8 |
| *Extra zona | | 95,6 | 189,1 | 277,1 |
| Saldos de la IED | 2.369,30 | 2.663,70 | 3.108,90 | 3.371,50 |
| *Sector primario (%) | 5 | 5 | 5 | 5 |
| *Sector secundario (%) | 31 | 25 | 25 | 22 |
| *Sector terciario (%) | 63 | 70 | 70 | 73 |
| Utilidades | 504,1 | 553,5 | 758,7 | 646,3 |
| *Remesadas | 447,5 | 530,1 | 648,8 | 855,1 |
| *Reinvertidas | 56,6 | 23,4 | 109,9 | -208,8 |

Fuente: Inversión Extranjera Directa en Paraguay 2008 - 2011. En: < www.bcp.gov.py>

Por su parte, las cuentas del país con el exterior, a nivel global, muestran los desequilibrios que mantiene la economía paraguaya en dicho ámbito. La cuenta corriente de la balanza de pagos es deficitaria desde décadas atrás, porque las importaciones son superiores a las exportaciones, a pesar del ajuste de la estadística de la balanza, que incorpora una estimación de las reexportaciones y las operaciones de las hidroeléctricas binacionales. Frente al déficit de la balanza comercial, la cuenta de capital y financiera muestra saldos positivos que permiten compensar los saldos negativos de la cuenta corriente (cuadro 5). Los ingresos generados por las hidroeléctricas binacionales son fundamentales para compensar dichos desequilibrios del intercambio de bienes, servicios, rentas y transferencias de la economía nacional con el resto del mundo. Otro tanto sucede con las remesas de las paraguayas y paraguayos residentes en el exterior a sus familiares en Paraguay, incluidas dentro de las transferencias corrientes.

En el caso de las hidroeléctricas binacionales, además de cumplir el papel de compensación de saldos de la cuenta corriente, corresponden a recursos del Estado paraguayo, en tanto ingresos no tributarios, que están incorporados como fuentes de recursos de diversos programas y proyectos del gobierno central, los gobiernos departamentales y municipales¹⁴. En cuanto a las remesas de paraguayas y paraguayos del exterior, son recursos de origen individual que son gastados en consumo básico y duradero, y en empresas familiares, por lo que son significativos a nivel de las comunidades locales.

Por otro lado, el saldo del flujo de activos y pasivos de capital, hacia afuera y adentro, medido por el indicador de la posición de inversión internacional neta, pasó de tener saldos negativos en 2008 y 2009 a saldos positivos de hasta 1598 millones de dólares en 2011¹⁵. Las reservas monetarias internacionales aumen-

14 Son tan importantes las transferencias del Ministerio de Hacienda de los recursos provenientes de las hidroeléctricas que las gobernaciones y municipalidades se movilizan permanentemente en torno a este tema, incluyendo el ajuste de la legislación y las normativas a su favor. Incluso la creación de nuevos distritos no sólo está en función de la cuestión electoral, sino en relación con el acceso a dichos recursos.

15 Ver en: <www.bcp.gov.py/informeeconómicoagosto2010y2012/cuadro28y40>, consultado el 16 de noviembre de 2012.

taron de 2.864 millones en diciembre de 2008 a 4.984 millones de dólares a diciembre de 2011.

Cuadro 5: PARAGUAY. Balanza de pagos. En millones de guaraníes

| Cuentas | 2010 | 2011 |
|--|---------------|---------------|
| I. Cuenta corriente | -653,6 | -270,2 |
| 1. Balanza de bienes 1/ | -1.396,5 | -1.697,7 |
| 2. Balanza de servicios 2/ | 718,9 | 1.013,7 |
| 3. Balanza de rentas | -533,4 | -307 |
| 4. Transferencias corrientes | 557,5 | 700,9 |
| II. Balanza de capital y financiera | 708,0 | 761,6 |
| 1. Cuenta de capital | 40,0 | 40,0 |
| 2. Cuenta financiera 3/ | 668,0 | 711,0 |
| III. Errores y omisiones | 264,7 | 302,7 |
| IV. Activos de reserva 4/ | -319,2 | -784,1 |

1/ Incluye las binacionales hidroeléctricas, las operaciones no registradas y las reexportaciones; 2/ regalías, compensaciones y otras operaciones de las binacionales; 3/ inversión directa de las hidroeléctricas binacionales. 4/ El signo negativo (-) indica incremento. 4/ El signo negativo indica crecimiento.

EL MERCADO INTERNO Y LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL

El escenario en la coyuntura 2008–2012 fue propicio para observar que los efectos del factor de arrastre de la agroexportación en el mercado interno son uno de los determinantes de la demanda y oferta local. Otro factor es la inversión bruta y de capital fijo del Estado, así como sus subsidios e incentivos económicos, a pesar de las dificultades de incrementar sus ingresos, por el carácter de “paraíso fiscal” del país, con la baja presión tributaria existente¹⁶. En la coyuntura analizada se ha hablado mucho de la alianza público-privada como factor de crecimiento económico y social, pero desde una visión particular, del interés del capital privado por incidir en la distribución e inversión pública. En los hechos, el interés privado va mezclado con el interés público para el logro del máximo beneficio, y la carga tributaria no está reconocida; la evasión y elusión fiscal están institucionalizadas¹⁷. Pero, en base a las tendencias históricas, podemos sostener que mientras el Estado no se fortalezca en su función administrativa, redistributiva y estratégica a través de las políticas públicas en busca del crecimiento económico con inclusión y justicia social, no será posible hablar de desarrollo socio-económico en Paraguay. La coyuntura 2008–2011 permitió extraer más aprendizajes en este sentido¹⁸.

16 Es de las más bajas de la región, del 13%.

17 José Carlos Rodríguez, (2012). ¿Cómo se roba a la nación? Disponible en: <www.decidamos.org.py>.

18 ídem.

Asimismo, se evidenció que la agenda y el presupuesto público relacionados con la inversión pública en la infraestructura vial y las viviendas populares, así como la disponibilidad del crédito público, entre otros, para propiciar la inversión privada en los distintos sectores de la economía, son permanentemente monitoreados por los gremios empresariales, y la demanda no cesa. Incluso que la antigua práctica de las negociaciones ilícitas de sus representantes con los senadores y senadoras y diputados y diputadas del Poder Legislativo, así como del pago de comisiones en las instituciones ministeriales, no ha desaparecido, sino que ha tenido continuidad. La corrupción público-privada es un mecanismo que refuerza la desigualdad económica y social, y ella, a su vez, es un factor limitante del crecimiento y del equilibrio del mercado interno.

En la coyuntura 2008–2012, la oferta y demanda del mercado interno continuaron sus encuentros y desencuentros, tanto por el lado del mercado agropecuario, como industrial y de servicios. Más allá de que las exportaciones son fundamentales para la expansión del mercado interno, la oferta relacionada con el consumo productivo y familiar continuó segmentada y fragmentada. El rezago es importante, por lo que quedaron pendientes iniciativas públicas para impactar en su organización y mayor integración. La disyuntiva entre el fortalecimiento del mercado interno o externo es falsa, así como lo es entre el gran mercado, mediano o pequeño. En Paraguay coexisten los tres, pero con lógicas que requieren ser revisadas, por sus efectos en el desequilibrio económico y el crecimiento de la desigualdad y la pobreza. Más allá de las estadísticas económicas, de los números de la producción, distribución, comercio y acumulación, hay que ver a los actores económicos, y al Estado, como un actor estratégico para Paraguay.

En el contexto de la crisis mundial y la incorporación de nuevas inversiones de capital extranjero, migrados en busca de mejores niveles de rentabilidad que se encuentran a nivel local, y la propia expansión de los residentes, como efecto de la expansión económica reciente, se está generando una mayor especulación sobre los diversos factores de la producción, en particular la tierra. La especulación sobre la tierra urbana y rural ha aumentado, por lo que se requieren de políticas públicas en prevención de mayores desequilibrios, desigualdad económica y social, que protejan de la exclusión y orienten a los sectores vulnerables, entre quienes deben ser incluidos los niveles medio y medio-bajo, no sólo los pobres y pobres extremos, con lo cual estamos hablando de más del 75% de la población del país.

La falta de límites en la tenencia de las tierras rurales, la existencia de más de 7 millones de hectáreas malhabidas (tierras fiscales enajenadas a través de la corrupción del gobierno de la dictadura stronista) y la concentración del 86% de las tierras fiscales en el 2,6% de las fincas con 500 hectáreas y más¹⁹ son el caldo de cultivo de la especulación de la tierra y el desequilibrio del sistema productivo, distributivo y de acumulación en el país, con grave impacto social y ambiental²⁰.

19 MAG. Censo agropecuario nacional 2008. Disponible en: <www.mag.gov.py>, consultado el 16 de noviembre de 2012.

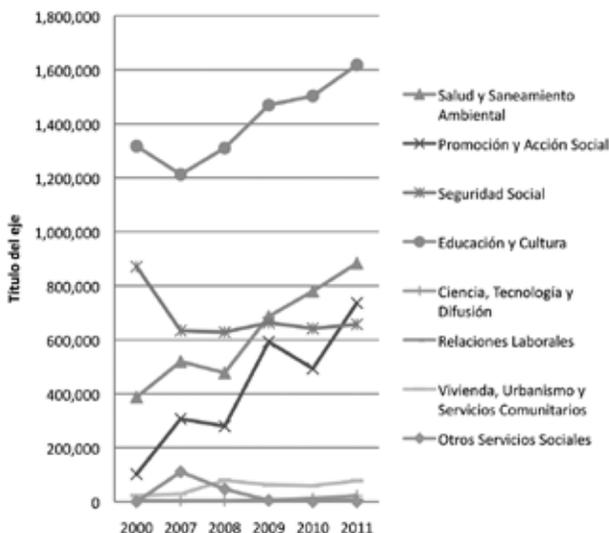
20 Ampliar con el análisis de coyuntura económica del informe "Derechos humanos en Paraguay 2009", disponible en: <www.codehupy.org.py>.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL CRECIMIENTO DEL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

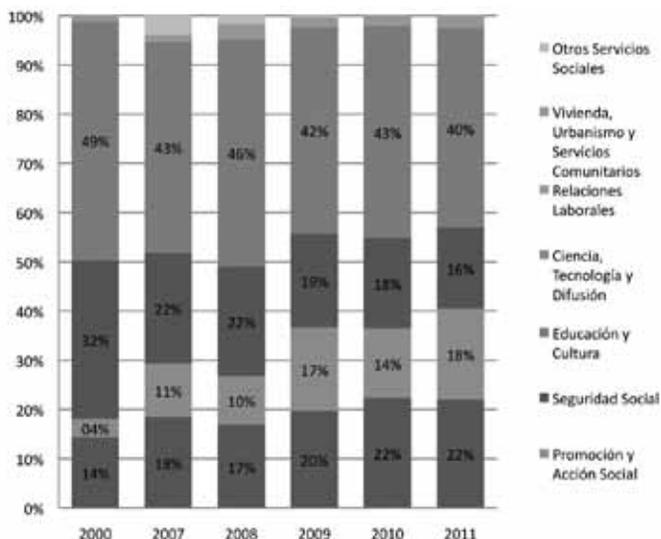
La coyuntura 2008–2012 se caracterizó por la acción del gobierno central enmarcada por el *Plan estratégico económico y social 2008–2013*, diseñado por el Equipo Económico Nacional, y la *Propuesta de política pública para el desarrollo social 2010–2020*, diseñada por el Gabinete Social de la Presidencia de la República, ambos validados y difundidos en numerosos foros de consulta a diversas organizaciones políticas y sociales, vinculados con los distintos sectores. Acorde con estos marcos de políticas públicas, las políticas sectoriales fueron rediseñadas para plantear e implementar la universalización y democratización de los servicios públicos, con sus estrategias de inclusión económica y social, y de participación protagónica de los sujetos de la acción pública, en la mayoría de los casos. No obstante, la percepción de la opinión pública está dividida, entre los líderes y lideresas políticas y los gremios de funcionarias y funcionarios públicos resistentes y opuestos a la administración de Fernando Lugo, y los beneficiarios directos de la acción del gobierno.

Por el lado del gasto público, los cambios se evidencian en el sostenido crecimiento del gasto total del gobierno o administración central, así como de las administraciones descentralizadas, organismos técnico-autónomos, y de las gobernaciones y municipalidades, a través de las transferencias ejecutadas por el Ministerio de Hacienda. Tanto los gastos sociales como los no sociales del gobierno central, incluidas dichas transferencias, crecieron entre 2008 y 2011 (gráficos 4 y 5). El gasto total del gobierno central representó entre 26 (2008) y 34% (2009) del PIB en esta coyuntura.

Gráfico 4: Gastos sociales de la AC. Millones de guaraníes de 2000



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda, Informe financiero, serie 2000, 2007–2011

Gráfico 5: Gastos sociales de la AC. Distribución en %

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda, Informe financiero, serie 2000, 2007–2011.

Por primera vez, el gasto público no fue procíclico y respondió a medidas anticrisis en 2009, para mantenerse en las estrategias definidas sectorialmente, dentro del nuevo marco de las políticas públicas y en relación con la coyuntura particular. A excepción de los servicios de la deuda pública, las funciones del gobierno central tuvieron un crecimiento real anual promedio a un ritmo (11%) superior al doble del PIB, con lo cual aumentó la intervención del Estado a nivel país, a diferencia del gobierno anterior, de Nicanor Duarte Frutos, en el que se había reducido el gasto y la gestión pública, salvo excepciones²¹.

Cuadro 6: PARAGUAY. Gastos por función de la AC. % de crecimiento real, anual promedio 2008-2011.

| Funciones | crecimiento real 2008-2011 |
|------------------------------|----------------------------|
| TOTALES | 11% |
| Administración Gubernamental | 13% |
| Servicios de Seguridad | 15% |
| Servicios Sociales | 12% |
| Servicios Económicos | 13% |
| Servicio de la Deuda Pública | 0% |

Fuente: Elaboración propia, con base en MH, 2012.

²¹ El gobierno de Nicanor Duarte Frutos desarrolló un programa de estabilización con el Fondo Monetario Internacional (FMI) durante los cinco años, lo cual deprimió el gasto y la gestión pública en la economía y en todas las demás dimensiones de la intervención del Estado, salvo excepciones, con el objetivo de regularizar la capacidad de pago de la deuda externa y recuperar la confianza de las organizaciones multilaterales de financiamiento, tras las sucesivas crisis financieras que ocurrieron entre 1995 y 2002.

Dentro de los gastos no sociales, los servicios económicos de mayor impacto fueron, por un lado, la inversión en la construcción y complementación de rutas y obras civiles de gran impacto, como la ruta 10, así como el mantenimiento y mejoramiento de la ruta 1 en varios departamentos, y las obras de terminación de Yacretá. Otra obra de gran impacto es la construcción de la avenida costanera. Por otro lado, la tradicional política de subsidio al gasoil, que incluía el subsidio a los dueños de los vehículos de lujo y maquinarias agrícolas de las grandes empresas agropecuarias, fue cambiada. El subsidio implementado es el del pasaje del transporte público, a través de una transferencia mensual del Ministerio de Hacienda a las empresas de transporte que están dispuestas a respetar las políticas y medidas de transporte público de personas y de reducción de la emisión de humo tóxico. Con esta medida también se supera el gasto y su efecto en las finanzas de la empresa pública Petróleos Paraguayos (Petropar).

En cuanto al gasto social, se establecieron cambios en su estructura, por el mayor volumen y ritmo de crecimiento real del gasto en promoción y acción social (protección social), y salud y saneamiento básico, principalmente. El gasto en seguridad social de los funcionarios y las funcionarias y docentes del sector público se estabilizó y perdió peso relativo en la estructura del gasto, a favor de las nuevas políticas de protección social. El gasto en educación y cultura, la mayor partida del gasto público, también se mantuvo a un ritmo significativo de crecimiento real (gráficos 4 y 5).

Los gastos sociales lograron alcanzar y superar, por estrecho margen, a los gastos no sociales, con un ritmo de crecimiento real del 12%. Su relación con la economía nacional tendió a aumentar de 13 a 17 guaraníes anuales por cada 100 guaraníes del PIB, por lo que sigue siendo muy bajo. No obstante, hubo un gran avance en la decisión tomada a favor de la universalización y gratuidad de los servicios de salud y educación pública, en todos los niveles de ambos sistemas nacionales y con todas las dificultades enfrentadas. Igualmente, en la cobertura de la política de protección social para la población pobre y pobre extrema, en sus distintas formas, beneficiando a más de 100 mil familias, frente a la enorme acumulación de la deuda social y de gestión institucional pública y privada heredada de los gobiernos anteriores.

Su impacto en el corto plazo ha sido la inclusión social a través de la cobertura de derechos básicos de protección social, contra la exclusión generada por la extendida y profunda pobreza en las zonas rurales y periurbanas, y el sostenimiento de la tendencia a la reducción de la pobreza en el primer decenio de 2000, en un contexto de crisis y crecimiento económico.

Cuadro 7: PARAGUAY. Porcentaje de la población pobre y pobre extremos, 2008 - 2011

| País/Zonas | 2008 | | 2011 | |
|---------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|
| | Total pobres | Pobres extremos | Total pobres | Pobres extremos |
| Total país | 37,9 | 19,0 | 32,4 | 18,0 |
| Zonas urbanas | 30,2 | 10,6 | 23,9 | 10,0 |
| Zonas rurales | 48,8 | 30,9 | 44,8 | 30,0 |

Fuente: DEEC, Resultados de las EPH 2008, 2011. Pobreza y distribución de ingreso 2011.

Las políticas públicas, entre ellas, sumaron obras, acciones y beneficios a la sociedad, a pesar de la posición obstruccionista de los partidos políticos de oposición al gobierno de Fernando Lugo, con representación en el Congreso Nacional. La percepción mayoritaria de la población beneficiada es que por primera vez han sido beneficiados y beneficiadas de distinta y alguna forma, con el acceso universalizado y gratuito de los bienes y servicios públicos (la salud, la educación) y el selectivo de los programas de protección social, orientado a las familias pobres y pobres extremos (transferencias monetarias con corresponsabilidad para madres, niñas y niños; personas con discapacidad; pensión alimentaria para las personas adultas mayores de 65 años y más; viviendas y servicios comunitarios; financiamiento a los proyectos productivos y de acumulación social; formación y capacitación laboral en las zonas urbanas y rurales; canasta de alimentos; fortalecimiento de la agricultura familiar y la seguridad alimentaria).

En su ejecución, se enfrentaron numerosos problemas, relacionados con falencias en las estructuras institucionales y, asociado con ello, la permanencia de directores y directoras generales, directores y directoras, jefes y jefas y equipos técnicos de los gobiernos anteriores en las instituciones públicas, a pesar del cambio del signo político del gobierno y de sus propuestas de transformación en todas las áreas de acción. En algunas instituciones del gobierno central se tomaron medidas disciplinarias y de comisionamiento para el personal con antecedentes y prácticas irregulares²².

Además de la planificación sectorial e institucional, consistente con las propuestas globales mencionadas, la nueva forma de intervención del Estado se evidenció en el discurso presidencial y del Poder Ejecutivo en general, salvo excepciones, al entablar una relación con la población, y sus sectores organizados, como sujetos de derechos de la acción pública, y no como clientelas pasivas para la recepción de los bienes y servicios del partido de gobierno, sobre la base de sus necesidades sociales, y las situaciones de emergencia familiar y comunitaria. En relación con ella, se desarrolló una política de información pública que facilitó el acceso de la ciudadanía y los sectores de interés a la información oficial, en la mayoría de los casos disponibles en los sitios institucionales de internet, y otros creados para dicho efecto, así como a través de los medios masivos de comunicación, y la atención al público en general.

Las políticas y programas que no han tenido resultados concretos fueron los de carácter más duro, asociados con la estructura de enorme desigualdad económica y social existente. Ellas son la reforma agraria integral, la política de empleo decente y del transporte público, por mencionar las principales, estrechamente vinculadas con las transformaciones que la población mayoritaria y el proceso de desarrollo inclusivo y sostenible requieren. Tampoco tuvieron éxito las medidas asumidas respecto de las empresas públicas productoras de bienes industriales, y servicios de distribución y comercialización²³, incluyendo la tercerización a tra-

22 El Ministerio de Hacienda es uno de los casos más relevantes. Ver anexos de los informes de gestión del exministro Dionisio Borda.

23 La Administración Nacional de Electricidad (ANDE); Compañía Paraguaya de Comunicaciones (Copaco); Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap); Industria Nacional del Cemento (INC); Petropar; Dirección Nacional de Aeropuerto y Aviación Civil (Dinac)

vés de empresas privadas, pues no lograron fortalecerse y capitalizarse, como fue previsto por el gobierno de Fernando Lugo. Las innumerables dificultades de gestión, infraestructura, mantenimiento, superpoblación de funcionarios y funcionarias, de técnicos y técnicas, y de financiamiento, dejó a medio camino no sólo la gestión empresarial sino la creación de sentido hacia los bienes y los servicios públicos en relación con los aspectos estratégicos de la inversión pública como eje articulador del desarrollo económico, para un proyecto incluyente.

¿Cuáles son las perspectivas actuales y futuras en este sentido? Hay posiciones explícitas del gobierno de Federico Franco en las que se percibe una ruptura en la propuesta de fortalecimiento y crecimiento de las políticas públicas. En el contexto electoral, hay acciones y promesas que matizan dichas posiciones. Habría que ver qué propuestas surgen y luego se ejecutan en el siguiente periodo de gobierno.

LOS RECURSOS ADICIONALES DE ITAIPÚ

La política exitosa del gobierno de Fernando Lugo fue sin duda la negociación de los acuerdos logrados con el gobierno brasileño, de Luiz Inácio “Lula” Da Silva, el 25 de julio de 2009, que ha sido concretada en tres puntos principales: (i) el aumento del pago de la compensación por la cesión de energía de la central hidroeléctrica binacional Itaipú a Brasil²⁴, cuyo primer pago fue recibido y depositado en una cuenta especial en el BCP en octubre de 2011, consistente en 36 millones de dólares; (ii) la construcción de las subestaciones reductoras en Hernandarias y Villa Hayes, y del sistema de torres y cableado de 500 kW²⁵ para la transmisión de una mayor cantidad de energía producida por la central al interior del territorio paraguayo, con el objetivo de aumentar la cobertura y, sobre todo, la calidad de dicha energía en dirección del desarrollo integral del país; y (iii) la elaboración e implementación del RTU para la formalización y transparencia de la triangulación comercial operada en las ciudades fronterizas con Brasil, así como el aumento de los ingresos arancelarios en sus aduanas.

Además de la concreción de estos pasos, ha quedado en la memoria de las relaciones exteriores del país la agenda, la forma de negociación del Tratado de Itaipú y de las relaciones bilaterales con Brasil, los resultados generales y concretos a los que se apuntó, en el marco de la integración regional del Mercosur y la nueva Unasur (2008).

La frustración vino del lado de la política nacional, de los partidos de oposición al gobierno, representados en ambas cámaras del Congreso Nacional, que no se dignaron en estudiar y aprobar los proyectos de ley para la integración de un Fondo de Desarrollo Económico y Social (Fondes) para administrar el uso de los recursos financieros adicionales obtenidos presentados por el Poder Ejecutivo, a

24 Para ampliar los antecedentes, ver el análisis de coyuntura económica del informe “Derechos humanos en Paraguay 2010”, disponible en <www.codehupy.org.py>.

25 Disponible en <www.itaipubinacional.gov.py>, consultado el 15 de noviembre de 2011.

través del Ministerio de Hacienda, la iniciativa popular y varias organizaciones. El gobierno de Lugo perdió la oportunidad de hacer uso de los recursos obtenidos mediante su gestión, al esperar del Congreso Nacional una nueva ley para el efecto, al negarse a distribuir los recursos adicionales según la legislación vigente, que permite al Ejecutivo retener el 50% y transferir a las gobernaciones y municipalidades el otro 50%. La medida obstructionista del Congreso Nacional se diluyó en ese sentido después del golpe parlamentario, al aprobarse otro proyecto, que creó el Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (Fonacide), que destina una proporción del 30% a la inversión en educación, y sólo el 28% al Ministerio de Hacienda para las obras de infraestructura económica. Fue promulgado por Federico Franco el 21 de septiembre de 2012, en la apertura de las fiestas del Día de la Juventud y la primavera, queriendo cargar de símbolos juveniles y educativos a la decisión arbitraria y discrecional de los partidos tradicionales, a quien el presidente actual representa. En el contexto de la planeación del próximo gobierno, habrá que evaluar los alcances y limitaciones reales de dicha ley.

LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES Y DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Otra de las políticas avanzadas del gobierno de Fernando Lugo fue la presencia amable de Paraguay de la alternancia democrática en las instancias de gobierno del Mercosur, la Unasur y la nueva Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac), de la que formó parte desde las negociaciones para su creación y funcionamiento. Igualmente, en otras instancias regionales como de Iberoamérica, cuya última cumbre de jefes de Estado de 2011 se realizó en Asunción. Ante dicho compromiso, el presidente Lugo realizó numerosos viajes y fue aliado de las causas justas y fundamentadas en el derecho de los estados y los pueblos para interactuar, acordar intercambios y cooperación cada vez más integrales, en busca del desarrollo integral y autónomo de los países y regiones.

Los medios masivos de comunicación de carácter comercial han cuestionado la frecuencia de dichos viajes y han difundido el miedo paranoico de los sectores políticos y económicos dominantes sobre la supuesta importación a Paraguay de la ideología de izquierda. El pensamiento colonial de los sectores dominantes no entiende los proyectos emancipatorios de la mayoría de los países suramericanos, con gobiernos elegidos y sostenidos democráticamente, en el primer decenio de 2000, frente a los proyectos hegemónicos de los países y corporaciones transnacionales más desarrollados del mundo. Desconocen que los nuevos proyectos de integración regional como la Unasur y Celac se proponen activar en la cooperación sur-sur, y desde posiciones autónomas negociar con el norte más desarrollado, EE.UU., Unión Europea y otros grupos de gran poder económico. Tampoco reconocen que los mecanismos como el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur, integrado en forma mayoritaria por los socios más grandes, Argentina y Brasil, benefician fundamentalmente a Paraguay, y que la integración con sentido cooperativo y solidario es la que necesitan construir los pueblos latinoamericanos, el paraguayo en particular, en este mundo globalizado y altamente competitivo y

desintegrador. Necesitamos que todos los aspectos de la vida de nuestros países estén proyectados en la región para generar mayor impacto, no sólo en lo económico y cultural, sino en la dimensión ambiental, en la que estamos con graves efectos de desatención, resistencia y rechazo a las normas de gestión.

Por otro lado, el gobierno del presidente Fernando Lugo dejó pendiente las negociaciones bilaterales con el gobierno argentino sobre la deuda de Yacretá, el nudo del problema que necesita de negociaciones efectivas para avanzar en la gestión paritaria y más eficiente de la central hidroeléctrica binacional, y que debe ser también, como en el caso de las negociaciones con Brasil en 2009, planteadas en el marco de la integración más equitativa al interior del Mercosur.

LA COYUNTURA POS GOLPE PARLAMENTARIO Y LAS DECISIONES A LARGO PLAZO

Federico Franco, desde su ascenso ilegal e ilegítimo a la Presidencia, declaró que iba a tomar decisiones para desarrollar la economía paraguaya y sacar de la pobreza a la población, objetivos importantes, pero que son paradójicos para un gobierno que debe completar el período de mandato presidencial faltante, de un año, en un contexto de elecciones internas en diciembre de este año, y generales en abril de 2013.

En términos generales, y a cuatro meses de su gobierno, no se ven avances, sino por el contrario, conflictos en serie con el Congreso Nacional y la polarización de la sociedad paraguaya, como pocas veces se ha visto. Las instituciones públicas están debilitadas, y el proselitismo (tantas veces criticado a Fernando Lugo) está en aumento. Las decisiones tomadas, en algunos casos, se relacionan con procesos que han tenido una larga maduración, y que la obstrucción del Congreso Nacional, del cual era mediador por parte del Ejecutivo, no permitieron implementarlas.

- Es el caso de la ley que puso en vigencia el impuesto a la renta personal (IRP), suspendida durante seis años por el Congreso Nacional. Fue promulgada el 23 de julio, a un mes del golpe parlamentario y su toma de mando. Con la aprobación, a pedido de Federico Franco, la Cámara de Senadores buscó reivindicarse nacional e internacionalmente después del golpe.
- Otra decisión tomada, y que viene de una desaprobación fundamentada de sectores organizados en la política agrícola, del medio ambiente y de la salud pública, es la incorporación de la semilla transgénica del maíz y del algodón, que generará mayor dependencia y costo de producción de la agricultura empresarial y de pequeños productores del mercado de semillas e insumos, además de los efectos nocivos sobre la salud y el medio ambiente.
- La aprobación de la inversión de la transnacional Río Tinto Alcán está pendiente, y ha sido anunciada. La industria minera pretende absorber la producción de casi 2 turbinas de la hidroeléctrica Itaipú para producir y exportar lingotes de aluminio, con materia prima importada de Brasil. Su instalación sería en un

terreno de más de 4 mil hectáreas, a orillas del río Paraná, en el departamento de Itapúa, con un puerto propio. Todas las obras de infraestructura de caminos, puerto y electrificación, de unos 800 millones de dólares, las debe facilitar el Estado paraguayo. Los negociadores y negociadoras paraguayas, técnicos y técnicas de distintos ministerios y secretarías, así como la ANDE, favorables a la inversión, proponen que el Estado acepte invertir a cambio de ser socio de la transnacional. En cuanto al impacto ambiental, los estudios técnicos hablan de emisiones de gases tóxicos en toneladas diarias, algo nunca visto en Paraguay, y menos en la zona agrícola y la cuenca del río Paraná, en la que quiere ubicarse. También, y en relación con esta inversión, el ministro de Industria y Comercio, Francisco Rivas, propone extender los 5 años de estímulos fiscales a la inversión privada a 15, con lo cual los impuestos estimados por los técnicos y técnicas se van a reducir al mínimo²⁶.

- La emisión de los “bonos soberanos” en marzo de 2013, a nivel internacional, para financiar la construcción de puentes y túneles en los cruceros de las arterias principales en Asunción (Municipalidad de Asunción); la expansión y el aumento de la calidad de distribución de la red de electrificación (ANDE); fortalecimiento de la Industria Nacional del Cemento (INC), y capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo. La gestión de los bonos por el tipo de megaproyectos y el monto considerable de 550 millones de dólares no tienen fundamento en un gobierno de tránsito hacia las elecciones generales de abril y del nuevo gobierno desde agosto de 2013. El Congreso Nacional tiene muchas iniciativas de inversión pública no estudiadas, y que podrán ser revisadas y aprobadas para activar la economía nacional, apoyados en el financiamiento multilateral público, mucho más conveniente para el país. Los bonos soberanos, en condiciones más duras de financiamiento, son una amenaza para los recursos genuinos del Estado paraguayo. No son convenientes en el momento actual.
- La decisión de no aceptar temporalmente (hasta tanto se regularice la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela) el financiamiento del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) para la construcción de la segunda parte de la avenida costanera/norte, porque el acta de aprobación lleva la firma del canciller de Venezuela, junto a la de los otros tres cancilleres del bloque²⁷. Sin embargo, al mismo tiempo decide continuar la obra y financiarla con los “bonos soberanos” (deuda externa pública); es decir, la negativa no es temporal.

26 Detalles de la inversión y sus efectos disponibles en: <www.facebook.com/CampañaNoRíoTinto>; <www.viceministeriodeminasyenergia.gov.py>.

27 Para el gobierno de Federico Franco, el hecho “es una trampa” para que Paraguay avale el ingreso irregular de Venezuela al Mercosur, y “no va a caer en ella”, porque sería vender su soberanía. Y en el caso de las relaciones con Taiwán, ¿acaso no se vende por los millones de dólares que le otorga a los gobiernos paraguayos?

Cuadro 8. PARAGUAY. Indicadores socioeconómicos 2011-2012**En guaraníes corrientes o constantes, dólares y porcentajes, según especificaciones**

| | |
|---|-----------|
| Producto Interno Bruto (PIB) con binacionales. En millones de dólares corrientes (2011) 1/ | 25.594 |
| PIB total con binacionales. % de crecimiento real interanual 2011 - 2012. G. constantes 1994 | 4,4% |
| PIB con binacionales por habitante. En dólares corrientes (2011) | 3.901 |
| Salario Mínimo Legal (SML) desde abril 2011. En dólares: 363/agosto 2012 En guaraníes: | 1.658.232 |
| SML. Índice a agosto 2012, con base año 1980: | 125,5 |
| Inflación gral. acumulada a dic 2011 = 4,9% y a agosto 2012 = 2,7%. Interanual agosto 2011-2012 2/ | 2,8% |
| Inflación en alimentos c/verduras y frutas, acum a agosto 2012= -1,5% Interanual, agosto 2011-2012 2/ | -4,8% |
| Inflación en alimentos s/frutas y verduras: acum a agosto 2012= -2,6 % Interanual agosto 2011-2012 2/ | -7,1% |
| Inflación en combustible: acum a agosto 2012= 4,1% Interanual agosto 2011-2012 2/ | 8,9% |
| Población total, estimada a diciembre 2011 3/ | 6.491.714 |
| Población económicamente activa (PEA) sobre población de 10 años y más (2011) | 60,7% |
| Población económicamente inactiva (PEI) sobre población de 10 años y más (2011) | 39,3% |
| Población ocupada (PEAO) como % de la PEA (2011) | 94,4% |
| Desempleo abierto como % sobre la PEA (2011) | 5,6% |
| Subocupados como % de la PEA (2011) | 23,3% |
| Población pobre 32,4% // pobre extremo 18 % // Z. rurales: pobres, 44,8 % y pobre extremo, 30% Z urbanas: pobres, 23,9 % y pobre extremo, 10% (2011) | |
| Total exportaciones registradas de bienes (2011). Millones de dólares | 4.533,8 |
| % exportado al MERCOSUR 4/ (48%) y a China Continental (0,8 %) (2011) | 48,4% |
| Total exportaciones registradas de bienes al 31.08.12. Millones de dólares | 3.419,2 |
| % exportado al MERCOSUR 3/(55 %) y a China Continental (0,7 %) al 31.08.12 | |
| Total importaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2011) | 11.502,2 |
| % importado del MERCOSUR 3/ (42%) y de China Continental (30 %) (2011) | |
| Importaciones registradas de bienes al 31.08.2012. Millones de dólares | 6.871,8 |
| % importado del MERCOSUR 3/ (42 %) y de China Continental (27%) al 31.08 de 2012 | |
| Ingreso de divisas de entidades binacionales: Itaipú: 386,5 y Yacyreta: 233 Total millones US\$ (2011) | 619,5 |
| Ingreso total de divisas de Itaipú y Yacyreta. Enero a agosto 2012. Millones de dólares | 496,7 |
| Saldo de la deuda externa pública a agosto 2012. En millones de dólares corrientes | 2.182,3 |

| | |
|--|---------|
| Desembolsos del crédito externo en el 2011. Millones de dólares | 159,9 |
| Servicio de la deuda externa pública.pagado en 2011. Millones U\$ | 293 |
| Desembolsos del crédito externo de enero-agosto 2012.Millones de dólares | 63.1 |
| Servicio de la deuda externa pública.pagado a agosto de 2012. Millones U\$ | 179,6 |
| Transferencia neta de recursos del crédito externo al exterior en 2011. Millones de dólares | -133,1 |
| Transferencia neta de recursos del crédito externo a agosto de 2012. Millones de dólares | -116,5 |
| Activos de Reservas Internacionales. Saldo a fines de agosto 2012. Millones de dólares | 4.854 |
| Remesas familiares. Ingresos de divisas en 2012. En millones de dólares | 450,6 |
| Tipo de cambio nominal promedio, guaraníes por dólar al 31 de agosto 2012 | 4.416 |
| Superávit fiscal (+) a diciembre 2011, en millones de guaraníes | 786.820 |
| S Bancario: Tasas activas/promedio ponderado: 29,16% // Tasas pasivas: a la vista (0,69%); a plazo (5,09%); CDA (12,30%)/ promedio ponderado 2,21%/ Moneda nacional/ al 30.08.2012 | |
| Intermediación bancaria, agosto 2012 | 26,95% |

1/ A precios del comprador, incluye impuestos a los productos.// 2/ Base= dic 2007// 3/No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, con el 2% la población total// 3/DGEEC, EPH 2011 4/ Argentina, Brasil, Uruguay

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe económico agosto 2012/<www.bcp.gov.py> y EPH 2011/<www.dgeec.gov.py>.

BIBLIOGRAFÍA

- BCP. Informe económico mensual, serie 2008–2012. Disponible en: <www.bcp.gov.py/Indicadoreseconomicos>.
- BCP. Boletín cuentas nacionales 2001–2010. Disponible en: <www.bcp.gov.py/Indicadoreseconomicos>.
- BCP (2011). Incorporación de las binacionales a las cuentas nacionales y la balanza de pagos de Paraguay. Disponible en: <www.bcp.gov.py>.
- BCP (2012). Inversión extranjera directa en Paraguay. Periodo 2008–cuarto trimestre de 2011. Disponible en: <www.bcp.gov.py>.
- Capeco. Cuadro rea de siembra, producción y rendimiento/soja. Disponible en: <www.capeco.org.py>.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2012). Encuesta permanente de hogares 2011. Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. Disponible en: <www.dgeec.gov.py/Publicaciones>.
- <www.facebook.com/CampañaNoRioTintoAlcán>
- <www.fecoprod.org/BANCOP>
- <www.itaipubinacional.gov.py>
- <www.lanacion.com.py>
- MAG (2009). Síntesis estadística 2008/2009, San Lorenzo. Disponible en: <www.mag.gov.py/Censosyestadísticas>.
- Ministerio de Hacienda. Informe financiero ejercicio 2000, 2007–2011, de ejecución del Presupuesto General de la Nación/Administración Central. Disponible en: <www.hacienda.gov.py/Informes/Informescontablesanuales>.
- Rodríguez, José Carlos. (2012). ¿Cómo se roba a la nación? Disponible en: <www.decidamos.org.py>
- <www.viceministeriodeenergiaminas.gov.py>
- <www.ultimahora.com.py>



Las luchas por la memoria histórica
en tiempos de golpe

Memorias en encrucijada: entre el dolor, la rebeldía y la esperanza

Desde el enfoque de la exigibilidad de los derechos humanos, consideramos aquí el derecho a la verdad y la justicia y deber de memoria del Estado en relación a las graves violaciones, ocurridas principalmente durante las últimas dictaduras cívico-militares de América Latina, acontecimientos determinantes en la matriz social de Paraguay y que siguen actuando con notable fuerza en el presente.

María Stella Cáceres

Fundación Celestina Pérez de Almada

INTRODUCCIÓN

En 1997, el relator de las Naciones Unidas Louis Joinet, que seguramente conocía muy bien el caso de Paraguay y del terrorismo de Estado, propuso que el 10 de diciembre, Día de los Derechos Humanos, se designara con mayor precisión Día Mundial de los Derechos Humanos y de la Lucha contra la Impunidad.

El destacado jurista francés deseaba concretar de manera contundente la vigencia de los derechos humanos, y al mismo tiempo señalar que los males que nos suceden están directamente conectados con la impunidad.

La impunidad desorienta a la sociedad, la marea porque no sabe dónde está lo bueno y dónde lo malo. La ley, principio organizador de las sociedades, se confunde. Todo vale y todo se puede, y eso opera socialmente dañando la estructura de valores, y por ende rompe ese pacto o el gran acuerdo que la ciudadanía acordó luego de caer la dictadura cívico-militar stronista, es decir, la Constitución Nacional de junio de 1992. A más de 20 años de su sanción, la ley *guasú* es olvidada, dejada de lado y, dado lo ocurrido recientemente con la destitución del presidente Lugo, es manipulada para justificar la violación de los derechos humanos.

Hace dos años citamos al filósofo Walter Benjamin, que decía: “Son los riesgos del presente los que convocan a la memoria, a las diferentes memorias”. Volvemos a citarlo porque hoy, más que entonces, parece tener razón al realizar la descripción de los sucesos del año.

Al finalizar el periodo de análisis del informe de derechos humanos de la Codehupy, que va de octubre a octubre, en relación al derecho a la verdad, justicia y reparación, la impunidad es el gran rasgo que caracteriza a 2012. Impunidad de siglos, impunidad del pasado reciente que muestra de qué manera extrema la falta de justicia corroe las bases de la democracia, y los surcos del dolor se agudizan hasta que las rebeldías del pueblo empiezan a luchar para construir una esperanza.

Este ha sido uno de los años más difíciles después de la caída de la dictadura, el 3 de febrero de 1989. La justificación tiene innumerables casos a lo largo del año, pero los más notables fueron los sucedidos en la llamada “masacre de Curuguaty” y la ruptura del orden constitucional con la destitución del presidente Fernando Lugo Méndez, el 22 de junio pasado.

Iniciamos el recorrido de este informe con los últimos meses de 2011, en los que culminaron los fastuosos festejos del Bicentenario de la llamada Independencia Nacional sin lograr integrar la historia paraguaya emancipadora y militar con la historia reciente. Esa historia de gran parte del siglo XX, que tiene aún muchos sobrevivientes, entre los que se encuentran numerosas víctimas del terrorismo de Estado y sus perpetradores en condiciones de impunidad absoluta.

Las víctimas, antiguos luchadores y luchadoras de causas sociales, se expresaron en noviembre de 2011 con una nutrida marcha organizada por la nueva Mesa Nacional por los Derechos Humanos, que llevó sus reclamos hasta el presidente Lugo. Simultáneamente comenzó el programa “Memorias por el Nunca Más”, con

el apoyo de siempre de Diakonia y coordinado por la Mesa Memoria Histórica y sus organizaciones integrantes, con el fin de producir materiales de difusión masiva y encuentros en diversas ciudades del interior. Se llegó a algunas de las comunidades más vulneradas por estos acontecimientos, y fue así como, por ejemplo, el *Aty Guasu* de Asunción, en noviembre de 2011, permitió actualizar el diagnóstico con las recomendaciones del informe final de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) realizadas en agosto de 2008, en su mayoría incumplidas y con pocas expectativas de atención por parte del Estado nacional.

En ese sentido, cabe hacer una excepción al trabajo de la Dirección de Verdad, Justicia y Reparación, organismo del Estado que sucedió a la CVJ, con la dirección a cargo de la excomisionada Yudith Rolón Jacquet y con parte del personal técnico proveniente de los equipos de la CVJ. Este organismo, dependiente de la Defensoría del Pueblo y del Poder Legislativo, fue la solución dada en 2009 por el gobierno de Lugo a la recomendación de contar con una institución de rango ministerial que trabaje en los grandes temas pendientes en derechos humanos, y contribuir así a las políticas de Estado en la materia. Con recursos escasos, este organismo asumió, principalmente, dos grandes tareas: la búsqueda de las detenidas y los detenidos desaparecidos a través de su Equipo de Antropología Forense y la valorización de los sitios históricos, trabajo iniciado años antes por la Fundación Celestina Pérez de Almada.

Así fue posible el primer encuentro oficial de exprisioneras y prisioneros políticos en el campo de concentración de Emboscada, departamento de Cordillera, el 25 de noviembre de 2011. Este fue un acontecimiento reparador que puso en evidencia la magnitud de los hechos allí ocurridos y la variedad y elevado número de prisioneros y prisioneras, al igual que la incorporación a la Red Interinstitucional de Sitios Históricos de la prisión de Abraham Cué, en San Juan, Misiones, donde fueron torturadas y vejadas centenares de personas en la Pascua Dolorosa de 1976, e inclusive desaparecidos, desaparecidas, ejecutados y ejecutadas un número notable de ellos.

El 22 de diciembre pasado, en el décimo noveno aniversario del descubrimiento del llamado “Archivo del Terror”¹, el Museo de las Memorias: Dictadura y Derechos Humanos presentó con una emotiva ceremonia la maqueta del penal de la isla de Peña Hermosa, departamento de Concepción. Familiares de las víctimas se ubicaron por primera vez en el espacio de este territorio lejano y terrible, donde sus esposos, esposas, madres y padres habían soportado los rigores de una prisión abierta a múltiples peligros. Los testimonios facilitados por las filmaciones realizadas previamente en el lugar y las fotos históricas motivaron testimonios elocuentes y cargados de un infinito dolor. El museo agregó a su acervo, con la maqueta del penal de Emboscada, un medio educativo con la cooperación de la Embajada de Suiza y de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Nacional de Asunción (UNA).

La Televisión Pública, bajo la dirección del destacado cineasta Marcelo Martinessi, con un equipo periodístico, fundamentalmente juvenil, asignó al tema memoria

¹ Conjunto de archivos policiales y militares de la dictadura stronista.

histórica una importancia destacada. Por primera vez, la celebración del 3 de febrero por la caída de la dictadura stronista tuvo gran difusión con documentos, testimonios y registros audiovisuales provenientes de los proyectos financiados en el bienio anterior por la Unión Europea, con organizaciones internacionales y locales, como el Museo Virtual del Stronismo (Meves), videos del Museo de las Memorias, de la Fundación Celestina Pérez de Almada y cineastas nacionales como Manuel Cuenca, entre otros, fueron dados a conocer al gran público. La Secretaría Técnica de Planificación (STP) organizó su propia Semana de la Memoria con una muestra fotográfica y un evento oficial.

La nueva gestión del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) recordó la fecha en el museo, y a través de su viceministro anunció la creación de las cátedras de Memoria en 30 colegios nacionales, con participación directa de las luchadoras y luchadores que fueron víctimas de la dictadura. Estas actividades han sido en la actualidad congeladas. En la breve gestión del ministro Víctor Ríos, el MEC publicó en abril del año pasado el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. El plan se elaboró a partir de un proceso que se inició en 2009, con el destacado educador Arnaldo Gutiérrez al frente de la Dirección de Derechos Humanos, y que contó con el trabajo de especialistas del área oficial y del Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj Py), Amnistía Internacional, la Codehupy y la Mesa de la Memoria Histórica, con el apoyo técnico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En el mismo mes, el MEC reconoció el aporte histórico realizado por el Instituto Juan Bautista Alberdi de San Lorenzo y la Villa del Maestro, emprendimiento solidario de los años 1960 promovido por el Dr. Martín Almada, con notable participación de los sindicatos de educadores y educadoras y organizaciones sociales, abortado por la dictadura.

La Radio Nacional, que desde 2009 y con la gestión de Judith Vera Bejarano se fortaleció como medio de comunicación, continuó con reportajes especiales, la cobertura de eventos en el museo y sus programas de memoria, los sábados a las 8:30 horas, a cargo de Arístides Ortiz, con invitados especiales. Poco después, el Ministerio del Interior, a cargo de Carlos Fillizola, víctima de la dictadura, daba a conocer una publicación multimedia sobre la Semana de la Memoria.

En un esfuerzo privado, sostenido por años y años, la Fundación Ecocultura TVE Digital, que contaba entre sus fundadores a Augusto Roa Bastos, Nicolás Pérez González, entre otros, continuaba registrando y difundiendo para una audiencia incalculable de paraguayos y paraguayas en el mundo programas testimoniales sobre la dictadura stronista, mientras prosigue su peregrinaje para la asignación de una licencia al espectro nacional.

El Ministerio de Relaciones Exteriores concretó por fin, el 23 de marzo de este año, el acto de reconocimiento de responsabilidad del Estado en el caso Octavio Rubén González Acosta, activista del Partido Comunista Paraguayo (PCP), detenido y desaparecido el 3 de diciembre de 1975 por las fuerzas represivas de la época, durante la dictadura de Alfredo Strossner. Al canciller Jorge Lara Castro le correspondieron las disculpas y el viceministro político del Ministerio del Interior, Omar Sostoa, víctima también y dirigente sindical del periodismo, justificó la ce-

remonia con un excepcional discurso sobre las luchas del PCP a lo largo de una vida plagada de represiones.

Si las memorias confrontan visiones de la existencia y del mundo, que son diferentes, en Paraguay el análisis del periodo se inicia con el ejercicio de la memoria impedida, aquella que se produce por desconocimiento y que favorece la repetición de los hechos. Este uso de la memoria contiene el peligro de repetir un camino equivocado y con consecuencias nefastas para las personas y comunidades. De esta manera se impide que las personas y los pueblos se reconozcan en lo que fueron en el pasado, en lo que son ahora y en lo que harán en el futuro.

Bajo la administración municipal del intendente, perteneciente al Partido Colorado, Arnaldo Samaniego, desde siete meses antes un grupo de indígenas de las comunidades ava y mbya guaraní se había instalado en la Plaza Uruguaya para reclamar al Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) la compra de 7000 hectáreas en Unión, San Pedro. El 5 de enero del año pasado fueron desalojados y desalojadas en forma violenta, y su líder, Panta Piris, fue detenido en la Comisaría 3ª. Mujeres y jóvenes se ataron a los árboles para resistir, políticos como Domingo Laíno y defensores como Martín Almada interpusieron gestiones y recursos de amparo, que fueron rechazados, mientras militantes sociales y juveniles apoyaron a los indígenas con manifestaciones de repudio. Finalmente, los y las indígenas fueron trasladados al Regimiento de Infantería 14. El INDI, bajo la dirección recién asumida a cargo del prestigioso Abg. Oscar Ayala, tampoco encontró solución alguna, urgente y adecuada.

En relación a los pueblos originarios, otro hecho conmovedor fue la devolución del cráneo de la niña aché Kryýgi, conocida en el mundo científico como Damiana, cazada, criada y mantenida como objeto de estudio a finales del siglo XIX y principios del XX. Sus restos fueron devueltos a su pueblo el 4 de mayo de este año, traídos desde el hospital La Charité, de Berlín, Alemania. La niña había sido víctima de la cacería y masacre de su pueblo a fines del siglo XIX; ella y otras personas fueron llevadas a la Argentina. Tras episodios de crueldad extrema, la adolescente murió y su cuerpo fue sometido a estudios científicos con la ética positivista de la época en el Museo de la Universidad de La Plata, Argentina. Desde allí, su cerebro fue enviado al centro de investigaciones en Alemania. La paciente y valiente búsqueda de sus antepasados permitió a la comunidad aché el hallazgo de los restos en un momento de cambio estructural en las políticas de derechos humanos en Argentina. Así pudieron ser identificados y devueltos en 2010 algunos restos de ella y de un joven. Como en la anterior ocasión, la entrega se concretó en una histórica ceremonia, el 4 de mayo de este año, en el Museo de las Memorias, con intervención del Estado argentino y el Estado paraguayo.

En la calle, la gente, el gobierno, siguieron la cotidiana miopía frente a los problemas de los pueblos indígenas. Nuevamente es posible verlos merodeando la Plaza Uruguaya y otros lugares de la ciudad, mendigando... En el país que asume con orgullo su lengua, sus testimonios vivos, se encuentran en su mayoría ante la invisibilidad estatal, aunque haya experiencias exitosas de sus adaptaciones a los modos culturales.

Quienes honradamente trabajan con comunidades indígenas, saben de las experiencias positivas que han desarrollado en el pasado y en la actualidad. La defensa de los derechos de estas comunidades se torna peligrosa, como ocurre en el caso de la organización Iniciativa Amotocodie, integrada por el Dr. Benno Glauser, exdirector de la Cruz Roja Internacional en la época de la dictadura stonista, que tuvo una valiente actuación a favor de los prisioneros y prisioneras políticas de la época. Él, junto a otros directivos, sufren en la actualidad un juicio de aristas asombrosas, luego de haber sido violentadas sus oficinas, secuestrados equipos y documentación. La acusación a cargo del fiscal José Brusquetti, varias veces cambiada de título o carátula y las audiencias reiteradamente postergadas, producen daños profundos en el trabajo de la citada organización. Sus responsables resultarían molestos a terratenientes extranjeros y paraguayos y la propia organización considera que “las razones de la persecución se deben al trabajo que hacen para defender los territorios de los ayoreo del Chaco, que entran en conflicto con el fenómeno de acaparamiento de tierras por parte de la ganadería y otros negocios del agro”.

Otro elemento a considerar podría haber sido las denuncias sobre deforestación en el Gran Chaco, que tiende el dedo acusador principalmente sobre la explotación ganadera. Por último, otra razón que la desencadenó “podría ser la postura contraria de Iniciativa Amotocodie a que la expedición del Museo Natural de Londres penetre en el territorio ayoreo y dé con los indígenas no contactados con la sociedad paraguaya”.

Los problemas con las ocupaciones de tierra, que vienen de muy lejos, atravesaron el primer semestre del año; el clima se iba caldeando hasta que el 28 de febrero el presidente Lugo designa a su asesor principal, Emilio Camacho, como interventor del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), con el mandato de realizar medidas urgentes tendientes a cumplir con la reforma agraria, en razón de los últimos datos que habían trascendido, de que los mismos funcionarios y funcionarias de la institución negociaban con tierras públicas.

Una seguidilla de asuntos que permitieron mostrar las diversas facetas de la situación de la tierra en Paraguay y la advertencia formulada por los destacados sociólogos Ramón Fogel y Tomás Palau expresa que “existen grupos poderosos que buscan enrarecer el panorama y desestabilizar al país, con el afán de presionar al gobierno. Sostienen que con esto las clases sociales campesinas son criminalizadas”.

“Estamos hablando de grupos ultraconservadores, algunos que tienen que ver con el narcotráfico, existen otros que operan en la ilegalidad a partir de acceso irregular a tierras, de grupos que buscan presionar al gobierno cuando se tienen que investigar el origen de las tierras con títulos viciados, y entonces se da un cúmulo de circunstancias que son coincidentes. Curiosamente, los intereses coinciden de estos grupos que quieren enrarecer el panorama”, sostuvo Fogel.

“Es un momento muy delicado, y el Estado debe demostrar que tiene más poder que los poderosos”, enfatizó Fogel.

Palau, con una trayectoria de sólidos compromisos con los derechos humanos, había advertido a través de la prensa que “existía la posibilidad de montajes por parte de grupos poderosos”².

En la continuidad de este contexto llegó el 15 de junio y la masacre de Curuguaty, con su saldo de 6 policías y 11 campesinos muertos y 75 heridos. Una fecha que marca ya un hito en la historia de Paraguay, signada por dolorosas muertes de campesinos y campesinas: en la dictadura stronista, con las Ligas Agrarias; en la democracia, con las organizaciones, y a lo largo de todo el país, la tierra regada por la sangre de hombres y mujeres, jóvenes, adultos mayores, niños y niñas, como lo venía señalando el “Informe Chokokue”.

Una semana más tarde a los hechos de Curuguaty sobrevino la destitución del presidente constitucional Fernando Lugo. Sin resistencias de su parte, dejó el cargo mientras la gente en la plaza lo aguardaba soportando la fina llovizna del suave frío de junio. La democracia paraguaya había sufrido una de sus más grandes derrotas, perpetradas por legisladores y legisladoras que poco antes, el 6 de junio, habían salido de una sesión vergonzosa, una noche, a escondidas por la calle de atrás del Parlamento, escapando de una multitud indignada que los derrotaba moral y socialmente por su inadecuada conducta al rechazar la modificación de la ley de desbloqueo de las listas sábana, así como la postergación de la medida hasta 2015.

Tiempo después, esos mismos parlamentarios y parlamentarias se arrogaban el derecho de destruir la voluntad popular y establecer un gobierno nuevo.

Lo increíble de los sucesos, y la tristeza generalizada no paralizaron a la población. Se reaccionó de inmediato, ciudadanas y ciudadanos salieron a la calle, los y las jóvenes, las mujeres, niños y niñas y otros sectores que habían comenzado a ver nuevas posibilidades de justicia social en el gobierno de Lugo, se congregaron en los diversos lugares. El micrófono abierto instalado durante un mes, desde el cual los y las jóvenes periodistas, así como técnicos y técnicas de dicho miedo, defendieron el proyecto de una Televisión Pública. Ese espacio de comunicación abierto a toda la ciudadanía evitó otras expresiones de violencia. Fue a través de la palabra que se comunicó la desilusión, la rabia, el dolor, la denuncia. Otras ciudades como Concepción replicaron vivencias similares con un acompañamiento popular al que fueron adhiriéndose delegaciones campesinas.

Las ceremonias fúnebres de varios defensores de derechos humanos, fallecidos pocos días después del golpe parlamentario, fueron motivos de reuniones y diálogos para levantar las banderas de compañeros como Orlando Rojas, Lidio Domínguez, Tomás Palau, Antonio Bonzi y el joven cientista Luis Claudio Celma Prado. Los actos de homenaje organizados por estudiantes en el caso del profesor Palau y del Museo de las Memorias y la Mesa Memoria Histórica contaron con numerosa participación.

² Diario Última Hora, 24 de setiembre de 2011, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/466278-Sociologos-no-descartan-un-montaje-de-la-ultraderecha>>, consultado en fecha 20 de noviembre de 2012.

Las reacciones fueron aumentando y así se pusieron en marcha los mecanismos de la justicia transicional: comisiones investigadoras para la masacre de Curuguaty y el Juicio Ético al Parlamento, cuyo jurado se integró con destacados y destacadas referentes del Derecho y de las Ciencias Sociales y observadores internacionales convocados para respaldar la sentencia. Dicho juicio se llevó a cabo el 22 de noviembre, en la plaza histórica frente al Cabildo, aquella de las luchas de marzo del 98, que además mira al edificio del actual Congreso.

También se conformó la plataforma Paraguay Resiste al Golpe, que a través de las redes sociales y centenares de adherentes, fue llevando a cabo manifestaciones y diversas formas públicas de sanción moral a los y las participantes en el nuevo gobierno, que se convirtieron en deteriorantes sanciones ciudadanas frente a los avances del modelo neoliberal que apoya el nuevo gobierno, como ser la instalación de negocios que afectan el medio ambiente.

Las consecuencias de Curuguaty se hicieron cada vez más visibles, con denuncias de torturas a un adolescente detenido y la huelga de hambre que iba poniendo en altísimo riesgo la vida de cuatro jóvenes campesinos y una joven madre de familia.

La campaña electoral en curso, con la decisión de la Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado, de retomar el poder que había perdido el 20 de abril de 2008, tras 61 años de gobierno, conforman hacia este fin del periodo un ambiente denso, en el cual el nieto del dictador, Alfredo “Goli” Stroessner Domínguez, anunció el traslado de los restos del abuelo genocida desde su tumba en un cementerio privado de Brasilia hasta Asunción.

El traslado constituía en sí mismo un homenaje por los 100 años de su natalicio. El anuncio del senador implicaba una caravana con sucesivos homenajes y recordaciones en las ciudades que se hallan entre la brasileña Foz de Iguazú y Asunción.

Las víctimas del stronismo reaccionaron de inmediato con pronunciamientos públicos y desde el interior se iniciaron los actos de repudio a través de la plataforma de instituciones y organizaciones de derechos humanos que llevan a cabo la campaña “No permitamos la reivindicación del pasado stronista”. Un programa de movilizaciones en el interior y en Asunción, difusión por radios y canales alternativos y una muy dinámica página en las redes sociales auguraban el éxito de la convocatoria, que se perfila como campaña permanente. Esto constituye un destacable avance en el ejercicio de lo que el filósofo francés llama la memoria obligada, como responsabilidad de los y las sobrevivientes hacia sí mismos y a las nuevas generaciones. Oposición claramente expresada contra un segundo uso de la memoria, la que denomina memoria manipulada, usada aquí para reivindicar y actualizar las conductas y modos de ser, tener, estar y hacer, como válidos socialmente, a través de la figura del dictador genocida Alfredo Stroessner. Una memoria que fue oficial, sostenida por el gobierno por más de 35 años y que busca su reinstalación a base de justificaciones de un orden injusto y excluyente que dejó centenares de víctimas.

El movimiento feminista lanzó su propia fórmula electoral, con dos referentes de fuste: Lilian Soto, exministra de la Función Pública en el gobierno de Lugo, y Magui Balbuena, dirigente de la Coordinadora de Mujeres Campesinas (Conamuri). Ambas son militantes contra la dictadura stronista, con sólidos perfiles profesionales y con crecientes adhesiones nacionales e internacionales en su fórmula Kuña Pyrenda. Su presencia contribuye a hacer visible la historia de lucha de las mujeres paraguayas en la dictadura.

En el plano jurídico, el periodista Alberto Candia, especializado en temas del stonismo, soportó el juicio por difamación y calumnias que le promovió Hirán Delgado Von Leppel, exabogado del dictador y de su hijo. La sentencia fue favorable al periodista.

Un grave retroceso volvieron a sufrir los 14 campesinos que ya habían sido sobreseídos por el juez Bonzi, posteriormente apartado y sancionado. Ellos tras un largo período de prisión y huelga de hambre, en el caso del secuestro del ganadero Luis Lindstron. Proceso en el que está incluido un histórico integrante de las organizaciones campesinas, don Sindulfo Aguero. En efecto, el juez Alfonso Núñez dispuso una nueva orden de captura para los dirigentes campesinos del partido Patria Libre y el Movimiento Agrario Popular, Agustín Acosta, Roque Rodríguez, Basiliano Cardozo, Simeón Bordón, Arístides Vera y Gustavo Lezcano, quienes fueron condenados a 37 años y 7 meses de prisión por estar supuestamente implicados en el caso de Cecilia Cubas.

En tanto, desde la inhumana cárcel de Tacumbú, los seis campesinos presos desde hace más de seis años, dirigieron una carta pública internacional pidiendo solidaridad para alcanzar su liberación.

El esfuerzo por vencer las prácticas aberrantes de la tortura lograba al fin iniciar la etapa final hacia el establecimiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, organismo nacional cuyos integrantes dispondrán de facultades excepcionales para el control de centros de privación de libertad, la formación de personal especializado y la educación. Este logro ha significado una larga batalla de las organizaciones sociales encabezadas por la Codehupy, provenientes de las víctimas de la dictadura y la Defensoría Pública. El apoyo de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea (UE) a través del proyecto “Atlas de la tortura” y la presencia del miembro del Subcomité de Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas, Víctor Rodríguez Rescia, y de los expertos internacionales Thiphanie Crittin y Moritz Birk, contribuyó con la formación de abogados y abogadas de derechos humanos y agentes de justicia, con el objetivo principal de instalar mecanismos que permitan que los estándares previstos en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes se conviertan en una realidad de trato humano para las personas en situación de reclusión.

En la plaza O’Leary, junto al Panteón de los Héroes, del 24 al 28 de setiembre de este año se realizó la Semana Antimilitarista, a cargo de destacadas organizaciones que concretaron con la presencia de numeroso público espacios de reflexión y participación en torno a la afirmación de la libertad, la democracia, los derechos

humanos y la solidaridad. Fortalecer aquellos vínculos que resisten a las diversas formas de autoritarismos, imposición y militarización presentes en el país. Fue una respuesta muy positiva en contra de la promoción que desde el gobierno se viene haciendo del militarismo, mediante desfiles de niños, niñas y adolescentes uniformados y de un discurso favorecedor del armamentismo y del autoritarismo, en incremento notable desde el golpe de Estado.

En el plano de la producción bibliográfica se destaca “Memorias familiares del exilio paraguayo”, que la joven investigadora Carla Antonella Cossi ha realizado desde la Universidad Nacional de Misiones, Argentina, con el apoyo de la Dirección de Verdad, Justicia y Reparación de Paraguay.

Maricruz Méndez Valls ya tiene en imprenta su libro sobre “Algunas mujeres de nuestro tiempo”, con reportajes a destacadas defensoras de derechos humanos de Paraguay.

La periodista paraguaya María Gloria Giménez Guanes, quien reside en España desde hace años, y con largo camino en la lucha contra la dictadura, llevó a cabo la presentación, en el Museo del Barro de Asunción y en el Círculo de Bellas Artes de Madrid, de la tercera edición del premio “Lidia Guanes”, que fue asignado a Alcibiades González Delvalle por su novela “Un viento negro”, situada en la época stronista.

Asimismo, se presentó un interesante libro de María Gloria Giménez y Eduardo Aznar. Todas contribuciones a la memoria histórica, dedicado al gran escritor nacional Augusto Roa Bastos, y a las memorias compartidas en el exilio.

En materia audiovisual, los aportes fueron los spots de la campaña de la Mesa Memoria Histórica, “Memorias para el nunca más”, realizados por Marcelo Martinessi, referidos a las personas detenidas, desaparecidas, torturadas, exiliadas y a los defensores y defensoras de derechos humanos. Otra serie televisiva de similares características realizada por Martinessi en el ámbito de la TV Pública también contribuyó a difundir la memoria.

Un film de mayor alcance se encuentra en preparación por parte de la destacada cineasta Paz Encina, sobre la vida de Agustín Goiburú, el médico y líder político que llevó a cabo una enconada resistencia con Stroessner y que terminó siendo víctima de la Operación Cóndor, hasta su secuestro en Argentina y posterior desaparición.

En coincidencia con el 12 de octubre, Ricardo Flecha dio a conocer en el Teatro Municipal el documental “Bitácora de un soñador”, en el que revela su proyecto sobre los “karaí”, que plantea dar a la lengua guaraní una dimensión más universal desde la música.

El gobierno argentino, en un gran ejercicio de la memoria obligada, a través de su dinámica embajada en Paraguay, auspició la presentación el 20 de setiembre el libro “La Guerra del Paraguay”, del historiador León Pomer. Una obra desmitificadora de los poderes que atacaron a Paraguay y de lectura imprescindible para comprender los procesos políticos que aún impactan a nuestro país. Como un homenaje al pueblo paraguayo, la Televisión Pública Argentina inició en octubre

la serie “Guerra Guasú”, de cuatro capítulos. Para el lanzamiento se contó con la presencia de Fernando Lugo y sus principales colaboradores, así como de la nutrida comunidad paraguaya en Buenos Aires. Su contenido revela desde el presente la operación criminal que devastó a Paraguay en el siglo XIX y posibilita al Estado argentino la concreción del deber de la memoria, favorece el acceso al derecho a la verdad de todo un país y habilita caminos para la reparación.

El presente año tiene además aniversarios de gran significación, como podrá apreciarse. El 28 y 29 de octubre de 2002 se iniciaba la Mesa Memoria Histórica con el encuentro “Memoria y archivos de la represión: debates para un futuro”, celebrado en la Universidad Católica con el apoyo de la presencia del prestigioso sociólogo Alain Touraine, la presidenta de la Asociación Francia-América Latina, la jurista Sophie Thonon y el licenciado Eduardo Valenzuela. La integraron inicialmente organismos oficiales y de la sociedad civil. Tres fueron sus objetivos: crear la Comisión de Verdad y Justicia, educar en historia reciente y crear un museo para la preservación de la memoria de las víctimas. Todos fueron alcanzados con satisfacción. La Mesa llevó a cabo todo el proceso de preparación del anteproyecto de ley de la CVJ, gestionó su promulgación, preparó su conformación, gestionó los fondos y acompañó su desarrollo. A partir del informe final en 2008, la Mesa, junto con el Museo, se hicieron cargo de la difusión del informe final y trabajan para hacer cumplir sus recomendaciones a favor las víctimas.

Así también, la educación fue una tarea permanente de la Mesa a partir del Año de la Memoria, en 2003, llevando a cabo innumerables charlas, jornadas y publicaciones. En su trayectoria llevó a cabo pronunciamientos de relevancia contra los represores impunes, y este aniversario la encuentra promoviendo la plataforma de organizaciones que luchan contra el regreso del stronismo, con un amplio programa de actividades. Entre sus integrantes principales figuran la Codehupy, la Fundación Celestina Pérez de Almada, el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencias (Cipae), el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), la Coordinadora de Luchadores y Luchadoras por la Libertad, Víctimas de la Dictadura Stronista (Codelucha), el Movimiento Nacional de Víctimas de la Dictadura Stronista, el Serpaj Py, Mujeres por la Democracia, la Central Única de Trabajadores (CUT) y la Central Nacional de Trabajadores (CNT), entre otros.

El 22 de diciembre de este año se cumplirán 20 años del descubrimiento del llamado “Archivo del Terror”, el conjunto documental militar-policial descubierto por el Dr. Martín Almada en el marco del procedimiento judicial dispuesto por el juez José Agustín Fernández en el Departamento de Producciones de la Policía, en Lambaré. Archivos éstos que desde hace dos años fueron elevados a la categoría de “Memoria del Mundo” por la Unesco y hoy constituyen el Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos de la Corte Suprema de Paraguay. Este aniversario, cabe destacar, encuentra a su descubridor y a la Fundación Celestina Pérez de Almada trabajando en nuevos archivos, como el de la Marina, al que luego de tres años de proceso judicial pudo ingresar el 23 de febrero pasado con la presencia del juez Arnaldo Fleitas. La investigación, ahora apoyada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

Derechos Humanos, posibilitará el conocimiento de nuevos aspectos de la Operación Cóndor y del terrorismo de Estado en Paraguay.

Al día siguiente, 23 de diciembre, se cumplirán igualmente 20 años del cierre de la Dirección Nacional de Asuntos Técnicos, el organismo especializado de la dictadura stronista en la represión de opositores políticos, instalado por Stroessner en colaboración oficial con el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica. Allí funciona, desde 2005, el Museo de las Memorias: Dictadura y Derechos Humanos, que fue inaugurado el 18 de diciembre de 2002, en el marco del seminario regional “Jóvenes: memoria histórica y derechos humanos”, celebrado en la Universidad Columbia del Paraguay con motivo del Premio Nobel Alternativo otorgado por la Fundación Right Livelihood Award con el respaldo del Parlamento Sueco al jurista Martín Almada.

El reconocido Defensor de Derechos Humanos realiza desde enero una extensa gira, que incluyó países latinoamericanos, europeos, africanos y Estados Unidos, invitado especialmente como celebración del aniversario y actualización de la situación de los derechos humanos en Paraguay.

Estos aniversarios provocan inquietantes preguntas. ¿Cómo es posible que teniendo toneladas de pruebas provenientes del “Archivo del Terror” no se hayan producido avances en los escasos juicios planteados al inicio de la etapa democrática? ¿Cómo es posible que esos documentos no hayan inspirado a la Fiscalía para iniciar investigaciones que podrían facilitar las acusaciones para llevar a juicio a centenares de responsables de delitos de lesa humanidad, señalados en el informe final de la CVJ? ¿Cómo es posible que ningún responsable haya vinculado esas pruebas con los extensos listados de poderosos receptores de tierras asignadas en la dictadura stronista y que hoy originan las mayores riquezas del país y las mayores injusticias?

Hay otras series de preguntas para hacerse en la continua degradación de las instituciones y de su clase dirigente...

Pero si se considera posible una relectura del informe final de la CVJ y de toda la excelente bibliografía previa y posterior, para cruzar datos e informaciones y comprender el profundo retraso sufrido a partir del 22 de junio, sólo la violación de la voluntad popular a meses de las elecciones nacionales nos regresa a la primera mitad del siglo XX, con golpes de Estado sucesivos hasta la instalación de la dictadura stronista. Pero hay cuestiones aún más difíciles de comprender: ¿cómo los centros de poder económico, mediático, lograron hacer cumplir los mandatos imperialistas para que en Paraguay tengamos una ley antiterrorista surgida en tiempos democráticos? La ley N° 4024 que “castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación ilícita y financiamiento del terrorismo” y que se encuentra vigente desde el 24 de junio de 2010.

El escaso tiempo transcurrido permite, no obstante, una mirada de conjunto y advertir un ascendente movimiento social, con numerosos jóvenes, que se ha ido generando para impedir la consolidación de la impunidad más reciente. Quizá esto indica —siguiendo a las psiquiatras Diana Kordon y Lucila Edelman, asesoras de las Madres de Plaza de Mayo, en Argentina—:

“que, a pesar de los hechos traumáticos sucedidos, es posible la construcción de la memoria histórica.

La práctica social tiene un papel preponderante en la búsqueda de la reparación simbólica y en la elaboración del duelo en las personas afectadas más directamente. Pero, además, la respuesta social organizada cumple un papel instituyente en el cuerpo social ayudando a la construcción de un consenso social contra hegemónico. En el curso de esta práctica de respuesta social organizada y de búsqueda de la verdad se construyen nuevas representaciones sociales que redefinen la significación de la situación de impunidad. Ayudan a restaurar la malla social, a definir nuevas normas que regulen los intercambios, a proponer otros modelos y otros ideales colectivos.

Generan una expectativa de potencia frente a modelos de omnipotencia-impotencia, restauran lazos solidarios; reabriendo expectativas de futuro que trascienden los sentimientos de sin salida que genera el escepticismo”³.

En esta etapa nos encuentra la presentación de este informe.

RECOMENDACIONES

- Que instituciones de Justicia-Fiscalía, como Procuraduría General y el Indert, cuyo accionar se encuentra directamente vinculado a la investigación de los hechos violatorios a los derechos humanos y de los bienes mal habidos, cometidos durante la dictadura cívico-militar encabezada por Alfredo Stroessner (1954-1989), asuman con urgencia su responsabilidad legal en favor de las víctimas, conforme a las recomendaciones de la CVJ.
- Incorporar estudios sobre derechos humanos en las universidades nacionales, de gestión estatal o privada, en todas sus carreras, programas, cursos de grado y de posgrado, incluyendo el derecho a la verdad y la justicia, y que igualmente favorezcan las investigaciones de campo e integren las redes internacionales favorecedoras de las funciones sociales de la educación superior en los actuales contextos de crisis.
- Fortalecer –a través de los gobiernos departamentales y municipales– el apoyo al desarrollo de nuevas organizaciones de víctimas y familiares, para que, cumpliendo con el deber de memoria por parte del Estado, se favorezca el acceso al derecho a la verdad y la justicia, inicialmente a través de la protección y puesta en valor de los sitios históricos de la dictadura stronista.
- Asumir como Estado la responsabilidad que debe comprometer para otorgar a la Dirección de Verdad, Justicia y Reparación los recursos adecuados para continuar la búsqueda de los ciudadanos y las ciudadanas detenidas y desaparecidas en territorio paraguayo durante la época de la dictadura stronista.

3 Diana Kordon y Lucila Edelman, Efectos psicosociales de la impunidad, disponible en <<http://www.eatip.org/textos/impunidad/laimpunidad-1.htm>>.

- Elegir un nuevo defensor del pueblo a través del Congreso Nacional, que deberá llevar a cabo los procedimientos correspondientes para su elección.
- Indemnizar y entregar indemnizaciones a las víctimas de la dictadura stronista, que el Estado nacional, a través del Ministerio de Hacienda, debe ejecutar con urgencia, debido a la edad avanzada y la precaria salud de una gran parte de las víctimas, cuidando que los procedimientos aplicados eviten la innecesaria revictimización.
- Cumplir con la aplicación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, aprobado oportunamente por parte del gobierno nacional a través del MEC.
- Fortalecer –a través de centros de formación, sindicatos y organizaciones sociales– la formación de periodistas, comunicadores, comunicadoras, formadoras y formadores de opinión pública en los campos de la historia reciente y de las memorias, a fin de favorecer el conocimiento, la comprensión y la comunicación al público con enfoque de derechos y de memoria histórica, para contribuir a la erradicación de las prácticas de criminalización de la protesta urbana y campesina.
- Establecer –como Estado Nacional– un programa de emergencia integral para la atención de las comunidades indígenas que habitan aún en territorio paraguayo.
- Otorgar como Estado Nacional los recursos técnicos y financieros para la puesta en marcha del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, aprobado por ley oportunamente y en proceso de formación en la actualidad.
- Establecer en las organizaciones sociales y, en especial, las dedicadas a los derechos humanos, espacios de formación de sus integrantes en los contenidos referidos a los derechos de defensores y defensoras de derechos humanos, de la Constitución Nacional y de la Ley Antiterrorista vigente en la actualidad, a los efectos de un adecuado fortalecimiento de la creciente participación juvenil en expresiones públicas de ciudadanía que buscan el fortalecimiento de la democracia en Paraguay y la generación de una cultura de paz y dignidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Lucila Edelman y Diana Kordon. *Efectos psicosociales de la impunidad*, disponible en <<http://www.eatip.org/textos/impunidad/laimpunidad-1.htm>>.
- Informe de Joinet sobre la impunidad, disponible en <www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html>.
- Consejo de Derechos Humanos. Resolución aprobada A/HRC/RES/14/7. Proclamación del 24 de marzo como Día Internacional del Derecho a la Verdad en relación con Violaciones Graves de los Derechos Humanos y de la Dignidad de las Víctimas, disponible en <<http://www.un.org/es/events/righttotruthday/documents.shtml>>.
- 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.
- Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, disponible en <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/reparaciones.htm>>.
- Observatorio de Derechos Humanos, 22 de febrero de 2012, disponible en <<http://www.baseis.org.py/base/leermas.php?noticia=667>>.



Pasando de los datos al conocimiento

Desafíos en la construcción y utilización de indicadores en derechos humanos

Lo que pretende el sistema de indicadores es que, a partir de un dato sistematizado y ubicado de la manera correcta, se produzca una información que permita un análisis, y que mediante este análisis podamos construir una visión sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el ámbito de los derechos humanos. De esta forma, el sistema de indicadores se convierte en una herramienta útil y necesaria para impulsar acciones y promover políticas.

Rodolfo Elías

Marcella Zub Centeno

INTRODUCCIÓN

El año pasado la Codehupy informó que inició un trabajo en la construcción de indicadores en materia de derechos humanos¹, basándose en guías y documentos desarrollados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), pero, además, teniendo como eje central el trabajo que realizan las organizaciones vinculadas a la coordinadora, año tras año, en los informes sobre derechos humanos en el país.

“Para medir el cambio, no hay que cambiar la medida” se suele decir en esta materia, es decir, que si queremos como sociedad civil medir los cambios en el progreso (o retroceso) en materia de derechos humanos, una de las formas de hacerlo es estableciendo indicadores cuantitativos y cualitativos estables que permitan ser medidos periódicamente. Ésta, si bien no es la única forma de medir los cambios, resulta ser una estrategia necesaria, ya que se basa en datos oficiales y complementaría a otros abordajes utilizados actualmente por la Codehupy para evaluar la situación de los derechos humanos en Paraguay.

Fue así que el año pasado se trabajó en el desarrollo de indicadores estructurales, de proceso y de resultado en cinco derechos: a la vida, al trabajo, a la educación y a la salud, además de la prohibición de la tortura. Durante el segundo semestre de 2012, la Codehupy tomó los indicadores de resultado de cada uno de estos derechos y se abocó a la recolección de los datos requeridos por ellos, siendo ésta mayormente información cuantitativa, es decir, datos que produce o provee el Estado paraguayo o instituciones afines al mismo.

A partir de estos datos se fue montando una matriz con los indicadores de resultado, y una vez ajustada y revisada, se trabajó en una plataforma virtual que permitiera cargar los datos y a la cual cualquier persona pudiera tener acceso, imprimir o descargar información relevante respecto a los indicadores. Hoy podemos visualizar esto en el siguiente link: <http://admin-codehupy.rhcloud.com/>.

LA ALIMENTACIÓN DEL SISTEMA DE INDICADORES

Durante los últimos dos años, 2011 y 2012, se ha visto un creciente interés en materia de indicadores desde diversos organismos y, de hecho, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo (DGECC), como institución del Estado especialísima en la producción de datos, ha avanzado en este monitoreo, principalmente en materia de trabajo y pobreza. Departamentos de estadísticas como el del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el del Ministerio de Educación y Cultura vienen realizando una labor importante en la sistematización de datos de interés. En 2012, la Corte Suprema de Justicia también inició el desarrollo de indicadores en materia de “juicio justo” para el Poder Judicial. Otras organizacio-

¹ Elías, Rodolfo y Zub Centeno, Marcella. *Iniciando la construcción de indicadores en derechos humanos. Un abordaje de la sociedad civil*, en “Derechos humanos en Paraguay 2011”, Codehupy, pp. 63.

nes como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) también cuentan con indicadores básicos y han publicado datos sobre Paraguay². Desde la sociedad civil, en 2011 la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) presentó el documento “La infancia cuenta Paraguay. Sistema de indicadores en niñez y adolescencia. Libro de datos”.

Como se observa, el proceso se ha iniciado y no se trata de abrir varios frentes, sino de sistematizar correctamente la información. Los desafíos al momento de trabajar en la carga de datos en el sistema de indicadores son muchos. En primer lugar, hay que tener en cuenta que los datos deben provenir de una institución pública/estatal, pues es ésta la que tiene la potestad y la intervención directa con la víctima, paciente, usuario y usuaria, trabajador y trabajadora, etc. y, por lo tanto, la que tiene la información de “primera mano”. El problema es que esta información por lo general no está bien recogida, organizada y sistematizada. Sobre el punto, es importante destacar que uno de los objetivos de la Codehupy era contar con datos lo más desagregados posibles, no sólo la desagregación por sexo y áreas (rural/urbano), sino también la incidencia de otras poblaciones: indígenas, personas con discapacidad y personas en situación de pobreza. No obstante, estos datos fueron muy escasos, ya que en general las instituciones estatales no desagregan lo suficiente la información con la que cuentan.

Otra cuestión importante es el periodo que se pretende medir o analizar. Por lo general, los últimos datos disponibles son al menos de un año atrás; es decir, a finales de 2012 recién se cuenta –con suerte– con datos de 2011. No obstante, muchos datos oficiales son de 2010 e incluso de 2009, sin que se haya tenido acceso a información más reciente. Otra dificultad es que algunas instituciones públicas suman los datos sin tener un corte anual, simplemente los acumulan desde el momento que abrió la oficina hasta la fecha, sin tener dichos datos divididos por año y, por lo tanto, éstos no permiten saber si las denuncias han aumentado, disminuido o se mantienen, por dar un ejemplo.

Por último, otra de las dificultades es la falta de respuesta oficial de algunas instituciones. Se solicitaron informes a más de 20 instituciones públicas, de las cuales contestaron sólo 11, poco más del 50%. Hay que considerar en este punto que mucha de la información corresponde a datos administrativos, no estadísticos como los generados por la DGEEC y, por lo tanto, el acceso a los mismos sólo puede ser por voluntad del ente administrador. Sobre el punto, cabe resaltar que las instituciones trabajan con poca coordinación, entonces un mismo dato no coincide en una u otra oficina. Un clásico ejemplo refiere a los casos reportados por violencia en el ámbito familiar o doméstico: el registro de la Policía Nacional, del Ministerio Público, del Ministerio de la Mujer y de los Juzgados de Paz no coinciden y ello puede obedecer, claro está, a que una misma víctima acuda a una u otra institución o a varias a la vez. Es por ello que un sistema de registro único y cruzado es fundamental para conocer el verdadero alcance de este tipo de violaciones de derecho.

2 OPS, con el apoyo del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNFPA), la Agencia de las Naciones Unidas para las Mujeres (ONU Mujeres) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Género, salud y desarrollo en las Américas. Indicadores básicos 2011. Washington, EE.UU., 2012.

Una vez que se logró reunir la mayor cantidad posible de datos, conforme los indicadores de resultado, éstos fueron de nuevo revisados y ajustados a la realidad de los mismos, es decir, algunos indicadores sufrieron modificaciones tratando de ajustarse al tipo y forma de dato proveído o producido por el Estado³. Es muy importante analizar este punto, pues los indicadores pueden ser ambiciosos o buscar la mayor precisión, pero, dado que no se cuenta con esa información, o bien se produce de otra manera, se pueden utilizar otros criterios que igualmente ayudarán a evaluar el derecho. Por ello es muy importante no sólo trabajar en un sistema de indicadores, sino también en la carga y análisis de los mismos, pues es allí donde es posible apreciar los ajustes necesarios para adecuarlos a la realidad nacional y a un tipo de información que es generada periódicamente, cuestión fundamental.

Este proceso de recolección de datos e información y actualización del sistema de indicadores deberá ser constante para las organizaciones de la sociedad civil, y en especial para la Codehupy, que desarrolló la base de datos. Es fundamental que los indicadores se mantengan lo más fijos posibles y la información sea reunida de forma periódica —en este caso, anual—, a los efectos de que permita medir los cambios en el desarrollo de los derechos en el país.

PASANDO DE DATOS A CONOCIMIENTO

Es importante ahora señalar que la sola presentación de un dato no dice mucho, es decir, números aislados no aportan información. El sistema de indicadores lo que pretende es que, a partir de un dato sistematizado y ubicado de la manera correcta, se produzca una información que permita un análisis. De esta forma, el redactor o redactora de un artículo en materia de derechos humanos, una autoridad estatal encargada de generar políticas públicas o una persona interesada en el tema puede producir conocimiento sobre los derechos humanos en Paraguay que ayude a tomar decisiones a partir de estos datos.

Este proceso no es simple ni directo. En algunas oportunidades los datos resultan insuficientes para construir una interpretación adecuada (ausencia del dato), puede que no tenga el nivel de desagregación deseada (invisibilidad de ciertos grupos sociales) o, como se señaló, no respondan a la situación actual debido al momento en que el dato fue recolectado (desactualización). Por otra parte, el indicador cuantitativo generalmente no recoge la complejidad de un concepto, sino que lo simplifica, por lo que debe ser completado con otras informaciones de manera a lograr una visión integral del hecho analizado. A pesar de esto, el seguimiento de indicadores permite construir una visión sobre los avances, estancamientos o retrocesos en el ámbito de los derechos humanos y se convierte así en una herramienta útil y necesaria para impulsar acciones y promover políticas.

3 Ejemplo de ello es uno de los indicadores de salud, que primeramente estaba redactado de la siguiente manera: "número y/o proporción de niños/as inmunizados contra enfermedades prevenibles (ej. sarampión)" y paso a ser "Cobertura de vacunaciones a nivel país en niños y niñas menores de 1 año", pues es éste el dato producido por el Estado.

Es por ello que los indicadores cuantitativos deben ser cumplimentados con información cualitativa, que por lo general se presenta en los indicadores estructurales y de progreso. Esto permite analizar mejor el contexto y presentar mejor la información estadística, lo que a su vez permitirá producir conocimiento respecto del derecho que se pretende medir mediante el sistema de indicadores. Como bien señala la CIDH, en el proceso de construcción de indicadores en derechos humanos se busca utilizar los datos sobre la situación social y económica como referentes para el análisis de las obligaciones de los Estados (principalmente cuando se refiere a obligaciones progresivas en materia de derechos sociales)⁴.

Como se observa, los datos principalmente presentados en los indicadores de resultado constituyen un eje importante en el sistema de indicadores; no obstante, es a partir de la utilización de los mismos y el análisis vinculado a los otros indicadores —estructurales y de proceso—, sumado a variables como la accesibilidad, el ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía y sus barreras, lo que permite construir conocimiento y criterios respecto de los avances y/o retrocesos en materia de derechos humanos en el país.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Finalmente, en esta experiencia nos propusimos realizar una implementación gradual del sistema de indicadores. Esto implica trabajar con un grupo limitado de derechos (se optaron por cinco), y recabar datos referidos a los indicadores de resultado de los atributos definidos para cada derecho. La idea es que esto se vaya ampliando y profundizando y que se puedan incluir otros derechos y que se recaben datos referidos a los indicadores estructurales y de proceso.

A los efectos de que el sistema de indicadores de la Codehupy se convierta en una importante herramienta para medir los cambios en materia de derechos humanos en el país, es de gran relevancia:

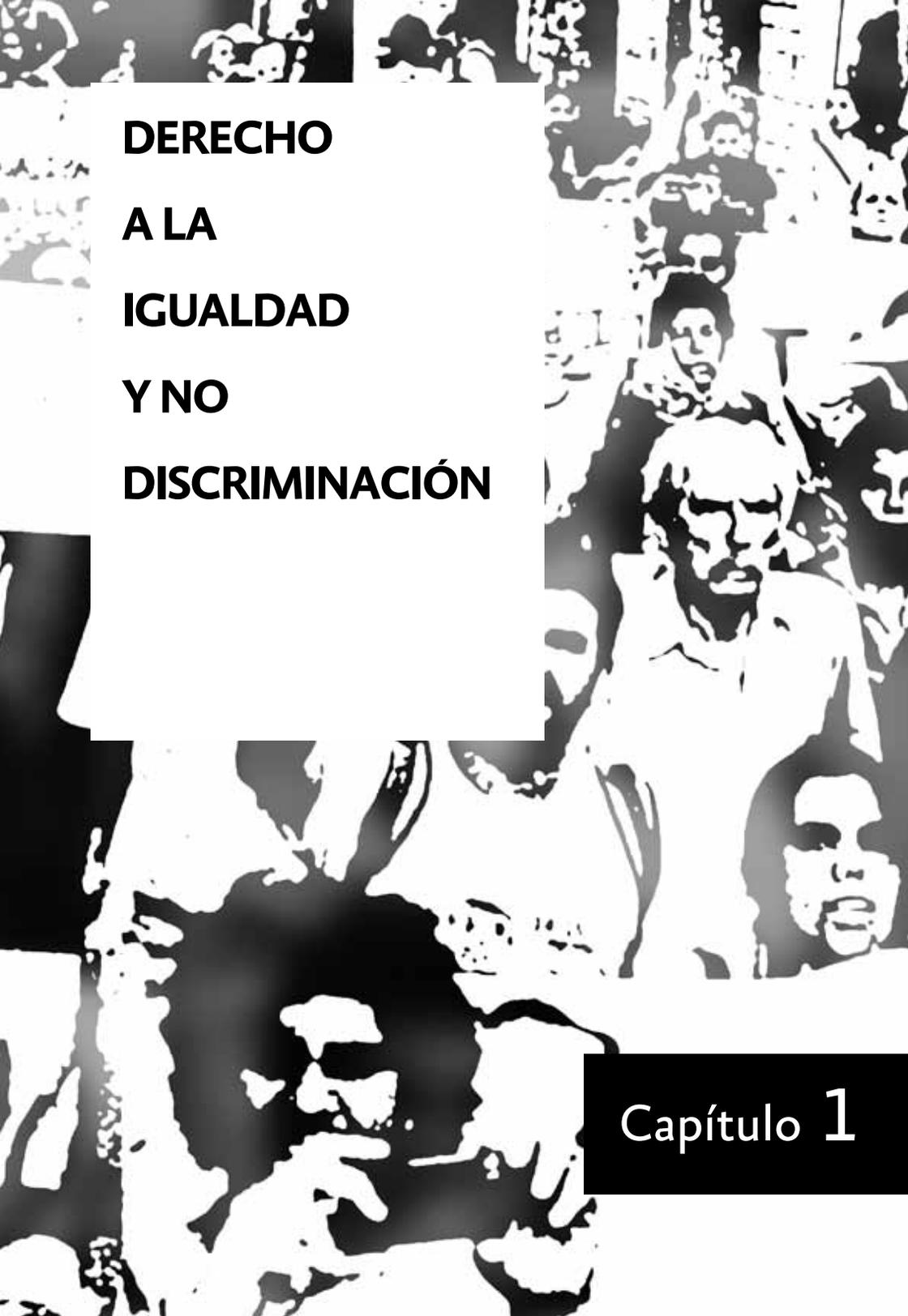
- Solicitar al Estado que produzca información, garantizando su confiabilidad, periodicidad, publicidad y accesibilidad, fomentando la participación de la sociedad civil.
- Solicitar a la sociedad civil que trabaje en la recolección de datos de manera periódica. Para ello, es fundamental que se colabore con las instituciones públicas, ya sea por medio de convenios u otras alianzas que permitan ir mejorando la forma en que estos datos son recolectados por las instituciones y sistematizados, a los efectos de que produzcan mejor información.
- Contar con un equipo responsable estable en la Codehupy que se dedique a la recolección, carga de datos y actualización del sistema.
- Promover encuentros y jornadas de discusión sobre el sistema de indicadores con diferentes sectores, potenciales usuarios de las informaciones.

⁴ CIDH (2007). Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. . Secretaría General de la OEA, Washington, DC, pág. 10.

- Generar análisis específicos sobre temas con los datos que proporcionan los indicadores. Para esto se puede promover la utilización de redes sociales en internet que promuevan y sistematicen el análisis que se genera a partir de un dato.
- Continuar el diálogo con las instituciones del Estado generadoras de estadísticas y de datos administrativos que alimentan los indicadores. El objetivo de esto es profundizar en la producción de datos desagregados, que permita analizar la situación de los derechos humanos de grupos sociales concretos (por ejemplo, de la población indígena).

BIBLIOGRAFÍA

- Elías, Rodolfo y Zub Centeno, Marcella (2011). *Iniciando la construcción de indicadores en derechos humanos. Un abordaje de la sociedad civil*, en "Derechos humanos en Paraguay 2011", Codehupy.
- Naciones Unidas (2008). *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*. HRI/MC/2008/3.
- CIDH, OEA (2007). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. OEA/Ser/L/V/II.129.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2000). *Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos*, disponible en <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2000_ch5_ES.pdf>
- OPS, con el apoyo del UNFPA, ONU Mujeres y la Cepal (2012). *Género, salud y desarrollo en las Américas. Indicadores básicos*. Washington DC.



**DERECHO
A LA
IGUALDAD
Y NO
DISCRIMINACIÓN**

Capítulo 1



Compromisos pendientes
con los afrodescendientes

Continúa la espera del reconocimiento

El Estado paraguayo mantuvo olvidados a los afrodescendientes durante casi dos siglos. Al omitirlos de sus registros y memoria, ha dificultado el mantenimiento de su propia identidad, sus formas de organización, su cultura y sus tradiciones. Las comunidades afrodescendientes requieren un acompañamiento del Estado con modelos de desarrollo que preserven su identidad, aportes y potencialidades en una sociedad pluricultural. Esa tarea estatal sigue en la lista de las asignaturas pendientes.

Fátima Elizabeth Zaracho D.

José Carlos Medina A.

Red Paraguaya de Afrodescendientes (RPA)¹

Katia Gorostiaga Guggiari

Equipo académico del Informe 2012 - Codehupy

¹ La RPA fue fundada en el año 2.008 por líderes, lideresas y organizaciones afrodescendientes (Asociación de Afrodescendientes de Emboscada, Comisión Afroamericana Kamba Kokue de Paraguarí y Asociación Afroparaguaya Kamba Cuá).

INTRODUCCIÓN

El presente informe se refiere a la situación de los derechos humanos de las personas afrodescendientes en Paraguay. Fue elaborado de acuerdo con las informaciones recabadas de diferentes actividades de las comunidades afrodescendientes y de los archivos de la RPA. Para su elaboración se han tenido en cuenta todos los instrumentos de protección ratificados por el Estado paraguayo, tanto en el sistema interamericano de derechos humanos como en el sistema internacional. Asimismo, se ha considerado la Constitución Nacional. El artículo versa sobre hechos, omisiones y obligaciones del Estado paraguayo con respecto a la población afroparaguaya.

MARCO NORMATIVO

La Constitución Nacional establece, en su artículo 46, que “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios”.

En el mismo sentido, en el artículo 47 determina que el Estado debe garantizar a todas y todos los habitantes de la República: “1) La igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen; 2) la igualdad ante las leyes; 3) la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad; y 4) la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura”.

A más de esa normativa, en materia de discriminación por motivos de raza, etnia, ascendencia o color de piel, el Estado paraguayo debe regirse por los convenios, tanto en el marco del sistema interamericano como en el del sistema internacional, que ha ratificado a lo largo de los años. En relación con esto, cabe citar la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, promulgada por la ley 1/89; el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, promulgada por la ley 1040/91; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por ley 5/92; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ley 4/92; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belem do Para, promulgada por ley 605/95; la Convención contra la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, por ley 69/90; la Convención sobre los Derechos del Niño, promulgada por ley 57/90; la Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores

Migratorios y sus familiares, por ley 3452/08; y, finalmente, la más específica en la materia que atañe a este artículo, la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial (CERD), promulgada por la ley 2128/03².

INCUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES RECIBIDAS POR EL ESTADO

Como se dijo, el Estado Paraguayo ha ratificado la CERD, por lo que ha asumido los compromisos contenidos en ella. En tal sentido, el Comité CERD –mecanismo de vigilancia del cumplimiento de dicha convención– ha observado con preocupación varios puntos referentes a la situación de la población afrodescendiente en Paraguay, en el 79° periodo de sesiones, desarrollado del 8 de agosto al 2 de septiembre de 2011³. Entre dichos puntos cabe mencionar, como ejemplo, la ausencia de la definición de discriminación racial en la normativa nacional, así como su falta de tipificación, tal y como lo requiere el artículo 4 (inc. a) de la convención referida.

Ahora bien, a pesar de las recomendaciones recibidas por el Comité CERD, el Estado paraguayo a la fecha no ha introducido los cambios legislativos sugeridos. Así las cosas, el Estado sigue sin reconocer la existencia de sus poblaciones afrodescendientes, la persistencia del racismo y la discriminación racial, ya que no existe norma jurídica alguna que proteja los derechos de este grupo humano.

Desde el año 2007, las organizaciones aglutinadas en la Red contra Toda Forma de Discriminación vienen reclamando por diferentes medios al Estado paraguayo la necesidad de contar con una ley contra las diferentes formas de discriminación, incluida la racial, a fin de que adopte instrumentos legislativos para prevenir el racismo y las conductas discriminatorias. Al no contar con una ley que regule la conducta de las personas, los y las afrodescendientes siguen siendo vulnerables a cualquier ataque racista que se lleve a cabo.

Por otro lado, en el sistema interamericano de protección de derechos humanos, del cual el Estado paraguayo forma parte, se han consensuado diferentes elementos de protección a la población afrodescendiente. Uno de los más generales hace referencia a la plena participación en todos los aspectos de la sociedad por parte de los y las afrodescendientes, en particular en los asuntos que les afectan directamente y que se consideran esenciales. Asimismo, se ha reconocido el derecho a participar de manera activa en el diseño, la aplicación y el desarrollo de sistemas y programas de educación, incluidos los de carácter específico y propio. Todos y todas deben ser partícipes de los beneficios de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, expresados en el derecho a tomar parte,

2 Para mayor profundización sobre el marco normativo, referirse a Carrizo Piris, María del Carmen y Celma, Luis Claudio (2010). *Kamba ñeomõñare Paraguái*, en: Codehupy (2010). *Yvypóra derécho Paraguái*. Derechos humanos en Paraguay 2010. Asunción, Codehupy, págs. 249-258.

3 Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/PARAGUAY_COBs_CERD79.pdf>, consultado el 22 de noviembre de 2012.

libremente y en igualdad de condiciones, en la vida política, social, económica y cultural de sus respectivos países. Esto reafirma que los y las afrodescendientes, al igual que cualquier otra población, tienen derecho al goce y ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales, en igualdad de condiciones con las demás personas.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE EN PARAGUAY

Debe decirse que la comunidad Kamba Cuá, de Fernando de la Mora, frecuentemente sufre las violaciones de los derechos reconocidos. En este sentido, es dable destacar la invisibilización que esta comunidad sufre por parte del Estado, del ente municipal, así como de la Secretaría de Acción Social (SAS) de la Presidencia de la República, ya que no son partícipes de los programas específicos. Esto se debe a que dichos entes frecuentemente ejecutan proyectos que no se corresponden con las aspiraciones de los y las afrodescendientes. Asimismo, forman organizaciones de acuerdo con sus intereses. Las comunidades afrodescendientes consideran estas prácticas como una forma de genocidio cultural, ya que carecen de los recursos necesarios para trabajar por la permanencia de la cultura afro.

De esta manera, el Estado paraguayo, al implementar los diferentes proyectos, omite los derechos de los y las afrodescendientes a su propia identidad; a tener, mantener y fomentar sus aspiraciones y formas de organización; el derecho a mantener y fomentar su cultura y tradiciones; y el derecho a la protección de su patrimonio cultural y artístico.

Por otro lado, y al igual que al Comité CERD, a las comunidades afrodescendientes, aglutinadas en la RPA, les preocupa de sobremanera el racismo estructural existente. Esta forma de racismo, que se manifiesta de diferentes maneras, se demostró claramente en la ausencia de participación de la población afrodescendiente en la etapa precensal, incluyendo la falta de capacitación a los entrevistadores y entrevistadoras en esta materia, así como la nula participación de técnicos y técnicas afrodescendientes en la organización del censo 2012.

CONCLUSIÓN

Al ratificar un instrumento de protección vinculante, el Estado paraguayo debe definir mecanismos de protección y establecer un órgano rector. Hasta la fecha no se ha conformado un órgano nacional contra la discriminación racial.

A pesar de que el Estado paraguayo asumió compromisos en el sistema interamericano y universal y que las instituciones del Estado son competentes en el ámbito de la promoción y protección de los derechos de los y las afrodescendientes, no fue tomada ninguna acción de protección ni de promoción de los derechos de dicha población.

Al no haber sido tenidas en cuenta las recomendaciones del Comité CERD, los poderes del Estado han demostrado que no asumen compromisos reales. Muy por el contrario: dejan ver debilidades institucionales para este cometido, a pesar de que las comunidades afrodescendientes han avanzado en su organización, incluso aportando datos estadísticos sobre tres comunidades, específicamente sobre Kamba Cuá, Kamba Kokue y Emboscada.

Asimismo, se advierte esta falta de compromiso en la educación intercultural para niños, niñas y adolescentes. Esta actitud indiferente del Estado no puede ser sino producto del racismo estructural que impera.

Por otro lado, existen muestras de que personas, organizaciones y hasta algunos medios de comunicación social continúan adoptando actitudes de discriminación racial hacia las y los afrodescendientes, motivo por el cual urge una ley contra toda forma de discriminación.

El Estado, en su escaso acompañamiento y baja inversión en las comunidades afrodescendientes, específicamente la SAS, impone un modelo de desarrollo que afecta las posibilidades históricas y de desarrollo humano de las comunidades afrodescendientes, manejándose con una visión errónea en relación con las aspiraciones de los y las afrodescendientes. Ello se da, por ejemplo, cuando van a intervenir en sus territorios, violando así sus derechos culturales.

RECOMENDACIONES AL ESTADO PARAGUAYO

- Organizar un órgano rector de protección de la discriminación racial.
- Transversalizar la temática afrodescendiente dentro de todos los programas desarrollados por el Estado.
- Reconocer la existencia de la población afrodescendiente y admitir la persistencia del racismo y la discriminación racial.
- Incluir variables que identifiquen a las personas afrodescendientes dentro de los censos, específicamente en el censo nacional de 2012.
- Adoptar todas las recomendaciones del CERD de las Naciones Unidas, en su 79º periodo de sesiones, de setiembre de 2011.
- Sancionar la ley contra toda forma de discriminación.

BIBLIOGRAFÍA

- Organización de Estados Americanos (OEA, 2010). *Transversalización y afrodescendientes*. Washington DC, EE.UU.
- OEA (2011). *Estándares de protección de afrodescendientes en el Sistema Interamericano*. Washington DC, EE.UU.
- Naciones Unidas (2011). Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/PRY/CO/1-3. 79º periodo de sesiones.



¿Tendrá límite el retroceso en derechos de los pueblos indígenas?

De la inestabilidad al golpe parlamentario

El proceso iniciado en 2008 estuvo marcado por la inestabilidad política en materia indígena, que logró, sin embargo, algunos tímidos avances e instaló el tema en la agenda pública, no sin la presencia y exigibilidad de las organizaciones indígenas para darle impulso. El golpe trajo aparejado, en estos escasos meses, claros retrocesos sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Lorna Quiroga

Tierraviva

INTRODUCCIÓN

El año 2011 terminaba con cambios importantes dentro el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). Lida Acuña renunciaba y Oscar Ayala —experto en el tema pero sin experiencia en la función pública— asumía en medio de un conflicto irresuelto entre indígenas de diferentes comunidades de la Región Oriental que desde hacía meses estaban asentados en plena capital del país.

Cuando los pueblos indígenas, sus organizaciones y las organizaciones de derechos humanos, entre otras, comenzaron a ver los avances logrados en el INDI por la institucionalidad lograda con Acuña y luego con Ayala por un mayor protagonismo del INDI, dando celeridad a los trámites, resolviendo conflictos y planificando desde la participación y la consulta a los pueblos indígenas, el Parlamento irrumpió el proceso iniciado echando por tierra los avances efectuados.

Más allá de la destitución de un presidente electo legítimamente y sus consecuencias, la gravedad de la situación post 22 de junio fue constatándose a partir de los retrocesos y la falta de respuesta de parte de los nuevos funcionarios y funcionarias que asumieron en los ministerios claves para la población indígena. Justamente, ante la posibilidad de cambio de encargado del INDI y al momento del nuevo nombramiento de Rubén Quesnel en este cargo es que varias organizaciones indígenas se pronuncian. Es importante recordar, por un lado, que Fernando Lugo, al asumir su mandato, hizo especial mención a los pueblos indígenas prometiendo soluciones que no supo materializar, lleno de indefiniciones e indecisiones a la hora de resolver conflictos y marcar una política clara (durante largos meses el INDI estuvo acéfalo, por citar un ejemplo). Por tanto, su destitución dentro de un proceso fraudulento y sin argumentos, en principio, no tuvo grandes reacciones —de apoyo o repudio— en las comunidades indígenas.

Por otro lado, la ley de adultos mayores (3728/09), los avances en materia de salud indígena, la compra de tierras priorizando casos más urgentes y antiguos en consulta con organizaciones indígenas desde el INDI —cuestiones importantes en las que se había dado un salto cualitativo desde la gestión de Ayala—, así como otros procesos iniciados, quedaron bajo nuevas administraciones que no están interiorizadas en el tema o que simplemente tienen una posición que no toma en cuenta la progresividad del derecho en materia indígena, pero tampoco dialoga con las comunidades.

A pesar de los avances significativos, que fueron más bien por impulso de determinadas personalidades en puestos claves y no por una política nacional indígena definida, el último gobierno osciló entre una tímida apertura hacia la participación indígena y el asistencialismo de siempre, empero el incremento considerable del presupuesto del INDI para el rubro de compra de tierras (algo casi inédito históricamente, aunque no fuera ejecutado en su totalidad).

En este artículo hablaremos de los casos más importantes acaecidos desde fin del año pasado hasta la fecha. Las polémicas tierras de Unión; la finca N° 470; el pueblo ayoreo y los aislados como los avances y retrocesos para la resolución

de los casos internacionales, y las respuestas sólo en casos de emergencia a problemas cíclicos de sequía-inundación-sequía-inundación en el Chaco; y sin dejar de mencionar nuevamente la situación de los pai tavytera, para finalmente cerrar con algunas observaciones a la mirada de este “gobierno” sobre los pueblos indígenas.

MARCO JURÍDICO

Al igual que en el informe anterior, correspondiente al periodo comprendido entre octubre de 2010 y octubre de 2011, en cuanto a la legislación nacional e internacional vigentes, así como a los estándares fijados por la jurisprudencia internacional, no existe modificaciones sustantivas en este periodo.

Así las cosas, en este aspecto, conviene remitirse al informe del año 2010¹.

El problema de los indígenas en la Plaza Uruguaya no es un problema indígena, es un problema paraguayo².

Desalojadas a la fuerza de sus tierras, varias familias indígenas de la Región Oriental pertenecientes a ocho comunidades (entre ellas Pirí Poty, Santa Lucía, Nuevo Independiente y Y’aka’i de los departamentos de Canindeyú, Concepción, San Pedro y Caaguazú), se asentaron en la Plaza Uruguaya de Asunción. Durante los seis meses que tomaron la plaza, a modo de protesta, pasando a ser parte del paisaje urbano –por la indiferencia de los asuncenos, asuncenas y el Estado–, la respuesta a sus demandas, cuando presionaban, se resolvía con un plato de comida y viáticos para algunos dirigentes. Cuando el interés y la inminente orden de desalojo para enjear la plaza y restringirla a un espacio semipúblico se pusieron en marcha, el INDI había cambiado de presidente, se tenían priorizados otros casos de más larga data y se había comenzado a rever la pertinencia de su reivindicación. Solicitaban unas 7000 hectáreas del departamento de San Pedro, conocidas como las tierras de Unión, por encontrarse en ese distrito. El reclamo había comenzado en la misma época en que se asentaron en el centro de la capital de Asunción varias comunidades con demandas diversas, algunas de ellas con trámites ya iniciados años atrás.

Para entender la complejidad del tema, el INDI observó la situación de cada una de las comunidades allí asentadas, encontrando que algunas no tenían tierra; unas habían sido desalojadas, como la avá guaraní de la Finca N° 470, luego de que el Congreso se las otorgara a los aché; un grupo se había asentado en Luque; otras seis comunidades ya habían iniciado trámites para la restitución de

1 Ayala Amarilla, Oscar (2010). *La cuestión indígena y los derechos humanos, frente a los privilegiados de siempre...*, en Codehupy (2010). *Yvypóra derécho Paraguáipe – Derechos humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy, pp.- 415-429.

2 Diario Abc Color, 9 de enero de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/indigenas-piden-tierras-y-luego-las-arriendan-a-sojeros-segun-ayala-353840.html>>

otras tierras; y otros eran presionados con promesas varias por dirigentes indígenas para sostener el reclamo³.

Siendo obligación del Estado devolverles las tierras a los pueblos indígenas, el INDI realizó consultas para conocer la calidad de éstas con los entes especializados. Se tasaron y se presentaron los dictámenes que fueron compartidos con las comunidades demandantes. Al tiempo también se realizaron consultas con líderes y lideresas de la zona y algunas de sus organizaciones para entender la pertinencia de la restitución de esas tierras.

Dado que “las tierras a entregarse deben permitir el desarrollo de la forma peculiar de vida” (Constitución de Paraguay), “la viabilidad económica y cultural” (ley 904/81) y deben además sustentarse en su “relación única con sus tierras tradicionales” (Corte IDH), las tierras reclamadas, además sobrevaloradas en su precio, no seguían ninguno de estos principios. La demanda se construyó a partir de un grupo de origen heterogéneo. Las tierras reivindicadas estaban sobrefacturadas a casi el doble de lo que se habían vendido dos años atrás⁴, pero además 4000 de las 7000 hectáreas eran zonas bajas⁵ y, a decir de un experto como Bartomeu Meliá, iba “contra cualquier sentido común comprar tierras para poner a pueblos diferentes que a las 3 semanas estarán otra vez peleados entre sí”⁶.

El Estado está obligado a restituir las tierras que son ancestrales a sus dueños, las y los pobladores originarios. En este caso, el problema era que no se presentaba ningún vínculo de este tipo, por lo que no estaba necesariamente obligado a devolverles puntualmente esas tierras, aunque sí continuaba con la obligación de cumplir con ese derecho. El reclamo, válido para una vida digna bajo sus propias tradiciones, se sustentaba sobre un negociado inmobiliario que sólo remediaría en un mediano plazo la situación en la que se encontraban las comunidades demandantes. Es así como algunas comunidades solicitan las tierras de La Victoria, Virgen del Carmen, 20 de Abril y Yvytu Jovai. Asimismo, el INDI comparte los informes de suelo con estas comunidades para que pudieran determinar la continuidad del reclamo; Piri Poty, Santa Lucía, Nuevo Independiente y Y’aka’i terminan desistiendo y prohibiendo que sus nombres sean utilizados para respaldar el pedido. El accionar del INDI se valió de la consulta informada a las comunidades y su organización, al tiempo de estudiar la viabilidad de que estas tierras sean pertinentes para el

3 El precio para que el INDI comprara era de G. 50.000 millones, mientras que dos años atrás se habían vendido a G. 1200 millones, según el diario *Abc Color*, disponible en <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/tierras-en-distrito-de-union-son-una-prioridad-para-un-grupo-de-nativos-418260.html>>, consultado el 20 de octubre de 2012.

4 Informe del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

5 Periódico *E’a*, 4 de enero de 2012, disponible en <<http://ea.com.py/a-los-indigenas-no-hay-que-comprarles-tierras-hay-que-devolverles-tierra/>>, consultado el 20 de octubre de 2012.

6 Un “Equipo de Trabajo Multidisciplinario” (Resolución 486/12) del INDI estudió, entre otros, 10 casos de comunidades sin tierra, entre los que se encontraban cuatro casos de comunidades y grupos indígenas asentados en la Plaza Uruguaya. Esto significaba que ya hecho el dictamen del INDI se vería su reasentamiento entre otros casos priorizados.

asentamiento y proponer otras tierras más aptas en San Pedro, Guairá, Santaní y Concepción⁷.

Por otro lado, este caso develaba la acuciante problemática de muchas comunidades en la zona oriental. Ante la imposibilidad de recuperar tierras que fueran parte de su hábitat tradicional –destruido y contaminado por químicos para el cultivo de soja y desmontado también para la ganadería–, buscan otras en venta, de forma a poder acceder a un pedazo de tierra. Todo ello sucede bajo el despiadado negociado de los propietarios de la zona, en connivencia con un Estado que históricamente priorizó –y prioriza– la propiedad privada sobre un derecho anterior y consagrado en la Constitución, el derecho de los pueblos indígenas sobre el territorio, por ser anteriores a la fundación del Estado.

Este caso puso al descubierto los intereses privados y su vinculación con el poder político, demostrando cómo la situación de vulnerabilidad y necesidad de varios grupos indígenas era utilizada en beneficio de unos pocos. Hubo una fuerte presión para priorizar la compra de estas tierras por sobre otras con más larga data, conformándose así una mesa negociadora⁸. El propio Estado ponía en discusión, al crear este espacio, la resolución del INDI que se apoyaba en dictámenes de varios entes del propio Poder Ejecutivo, mostrando otra vez que valía más mantener una buena imagen mediática y contar con el apoyo de algunos caudillos locales que resolver con seriedad la situación de las comunidades indígenas, incluso de las solicitantes.

EMPUÑANDO EL ARCO Y LA FLECHA

Aunque exista un frondoso antecedente de violación de derechos a los pueblos indígenas respecto a la finca N° 470, que se remonta a más de dos décadas atrás por la constante desprotección y la falta de garantías del Estado para el cumpli-

7 “Este martes se realizó una reunión en Mburuvicha Rôga entre el presidente de la República Fernando Lugo, el ministro del Interior Carlos Filizzola, el gobernador de San Pedro, José Ledesma, el presidente del INDI Oscar Ayala, representantes indígenas, campesinos, carperos y sin tierras, personas de la tercera edad y sindicalistas de Aceptar, además de la fiscal Artemisa Marchuck, en representación del fiscal general Javier Díaz Verón”, diario Última Hora, 17 de enero de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/496656-Gobierno-sigue-analizando-compra-de-tierras-de-Union-para-indigenas-y-conforma-mesa-negociadora>>, consultado el 20 de octubre de 2012.

8 Según un documento de la ONG SAI al que Tierraviva tuvo acceso como parte de la Red de Entidades al Servicio de los Pueblos Indígenas (Redespi), a mediados de los 90 la finca estuvo ocupada por cuatro comunidades avá guaraní, ytu, tekoha ka'a poty y tayy poty. Al momento de ser vendidas a un extranjero con ellas adentro, las comunidades ya habían iniciado sus trámites de legalización, sin que se respete el Convenio 169 de la OIT ya firmado por el Estado por aquel entonces. Varios intentos de desalojo, una medida cautelar y finalmente la intervención en el expediente de la fundación Moisés Bertoni, que paraliza los trámites de la comunidad, son la seguidilla de atropellos que sufren desde hace casi dos décadas estas comunidades avá guaraní. Dicha fundación obtiene permiso del detentador del título de propiedad para ocupar la finca con la idea, apoyada por la Seam, de declarar un área silvestre protegida y cumplir con el compromiso de devolución de tierras a los aché –a quienes había violado su derecho a esas tierras por los años ochenta– con la intención de reasentarlos al norte de la reserva Mbaracayú. Trasladan a la comunidad de norte a sur. Luego, un proyecto vial con apoyo del BID logra que esas tierras se compren pero, contrariamente a la normativa del BID –que obliga a los Estados a regularizar las tierras antes de cualquier ejecución, sobre todo las indígenas–, el MOPC las compra y las cede a la Seam, no al INDI para asegurárselo a la comunidad. Es importante destacar que las y los aché como las y los avá guaraní tenían expedientes anteriores, por lo cual el Estado estaba obligado, al comprar las tierras, a restituir las a esas comunidades principalmente.

miento de la Constitución como de la ley 904/81 y demás tratados internacionales firmados (en particular por parte del Poder Ejecutivo⁹), los últimos sucesos y conflictos se ubican dentro de situaciones suficientemente repetidas de falta de acceso a tierras y a la justicia. Hace unos meses se viene observando en diferentes medios a indígenas armados con arco y flecha, vestidos de guerra, intentando defender lo que en derecho le es propio, sus tierras.

El problema de la invasión de sus tierras por campesinos se agravó en el momento posterior de la masacre de Curuguaty, o al menos por lo expuesto a través de los medios de comunicación, dado que, “supuestamente”, fueron a refugiarse en las tierras próximas a las de las y los aché.

La comunidad aché está ubicada en Ygatimí, departamento de Canindeyú, en unas 4629 hectáreas, a metros de Campos Morombí. Obtuvo la titularidad de sus tierras a fines del año pasado, impulsando la desafectación de éstas en manos de la Secretaría del Ambiente (Seam), vía expropiación dictada por el Congreso. Sin realizarse consulta previa, libre e informada¹⁰ o siquiera ver el expediente de otras cuatro comunidades avá guaraní que venían tramitando la restitución de esta misma finca hacía tiempo atrás, el Congreso expropió las tierras del Estado para que el INDI las asegure en nombre de la comunidad aché Kue Tuwy¹¹. Las comunidades avá guaraní, por su parte, presentaron la inconstitucionalidad de la misma ley por violar los derechos sobre esas tierras, a las que aún le falta el estudio y posterior dictamen.

Luego de la masacre del 15 de junio en Curuguaty, varios campesinos y campesinas invaden la propiedad indígena y se asientan en más o menos 1000 hectáreas aduciendo que existía un excedente de tierras fiscales que podía ser transferido a su favor. Intervino el Ministerio del Interior, se realizó una mensura y se determinó, como ya lo habían dicho los y las indígenas, que no había sobrantes y que tampoco existía ninguna controversia con respecto al título. Se solicitó su desalojo, pero aun así la comunidad indígena decidió tomar las armas, vestirse de guerra y salir a presionar hasta que lograron que las y los campesinos se retirasen mediante la intervención del Estado. El Indert, por su parte, prometió reubicar y comprar tierras en otra zona para el grupo campesino, pero cometiendo el error de proponer unas que estaban tituladas a nombre de otra comunidad aché, la de Chupa Pou¹². El conflicto hasta la fecha (octubre) no está completamente resuelto, los y las ocupantes han desmontado parte del bosque, y aún pareciera que se mantienen en las cercanías controlados y vigilados por los y las aché.

9 Convenio 169 de la OIT.

10 Las tierras fueron adquiridas supuestamente para comunidades indígenas a partir de un proyecto vial por el MOPC con financiamiento del BID. El requerimiento del banco era legalizar/regularizar las tierras indígenas que estuvieran afectadas por el proyecto. El MOPC las compra pero las traspasa a la Seam quien jamás logró, justamente por el reclamo de los avá sobre las mismas, hacerlas área silvestre protegida y anexarlas, como quería la fundación Moisés Bertoni, a la reserva Mbaracayú. Por otro lado, las comunidades avá presentaron la inconstitucionalidad de la ley, que aún no ha sido revista.

11 Los títulos cuyas tierras se ofertaban en el Indert estaban superpuestos a las de los y las aché, comprobando luego que el título válido era de la comunidad indígena y evidenciando las precarias garantías que el mismo Estado da en el título otorgado tanto a indígenas como a campesinos y campesinas, privados por la falta de un catastro nacional.

12 Ver “Derechos humanos en Paraguay 2011” y “Capítulo Paraguay” de “Mundo indígena 2012”, de IWGIA.

El caso de las comunidades indígenas de Ytakyry fue comentado en el anterior informe, sin que el Estado pudiera dar respuesta aún a sus miembros¹³. Aún siguen resistiendo.

AVANZAR PARA SEGUIR EN EL MISMO LUGAR: LOS CASOS INTERNACIONALES

Es importante mencionar que más allá de la interrupción de un gobierno elegido legítimamente, en estos casos no hubo muchos avances, ni antes ni después de junio. Lo más destacable, sin embargo, fue la posibilidad casi histórica que tuvo el INDI al contar con presupuesto suficiente en el rubro compra de tierras. Sin embargo, a dos de las comunidades, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek, no le fueron restituidas sus tierras aún, y a otra, Yakyé Axa, que sí posee tierras desde principios de año, no puede reasentarse dado lo inaccesible del lugar por la falta de caminos¹⁴. Sawhoyamaya y Yakyé Axa del pueblo Enxet Sur se mantienen a la vera de la ruta Rafael Franco, Chaco, como hace décadas ya, en condiciones muy precarias de vida, donde ni siquiera el Estado puede asegurarles su supervivencia.

A principios de este año, finalmente, se pudo resolver la primera condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en materia indígena. El caso Yakyé Axa, con sentencia de la Corte IDH en 2005, aceptó reubicarse en otras tierras que el Estado le ofreció, a fines del año pasado, como única opción posible a las reivindicadas durante décadas¹⁵. Sin embargo, la distancia e imposibilidad de acceso a ésta por falta de caminos impidió que pudieran trasladarse hasta la fecha. La construcción del camino para su reubicación fue demorada por la inundación en la zona, y recién en el mes de septiembre del presente año se comenzaron los trabajos con mucha lentitud.

Sawhoyamaya. Ubicada –tanto las tierras reivindicadas como su asentamiento actual– en la zona cercana de Yakyé Axa, obtiene la sentencia de la Corte IDH en 2006. El plazo para su cumplimiento lleva el doble de lo pautado por la sentencia internacional, y la comunidad aún se encuentra luchando sobre la ruta Rafael Franco. Las tierras que reivindican son de dominio de la empresa Kansol SA y Roswell SA, ambas representadas por Heribert Roedel. El citado, de origen

13 No existen caminos de todo tiempo para poder acceder a esas tierras. Los caminos existentes fueron realizados por los ganaderos de la zona pero no llegan hasta las nuevas tierras. Por otra parte, también existe una fuerte oposición de parte de uno de los propietarios de una de las estancias para dar paso y mejorar otro de los posibles accesos. El Estado una vez más manifiesta su posición de imposibilidad de acción y negociación frente a los intereses privados.

14 Hay que recordar que luego de la sentencia, y ante la negativa de la familia Domínguez Dibb (quien ostenta el título de propiedad) de vender las tierras reivindicadas, el Ejecutivo elevó un proyecto de ley ante el Parlamento para obligar a estos propietarios a venderle al Estado y así devolver las tierras ancestrales a sus dueños, la comunidad Yakyé Axa. El Parlamento negó el derecho de la comunidad y rechazó el pedido. La respuesta del Estado fue proponer otras tierras dentro del territorio Enxet sur, que la comunidad acepta ante la imposibilidad de recuperar las suyas y seguir viviendo en condiciones en extremo precarias.

15 A pesar de que la propia Constitución Nacional, en su capítulo V, reconoce a los pueblos indígenas como anteriores a la formación y organización del Estado.

alemán e imputado por estafa en el extranjero, cuenta con más de 60.000 hectáreas en la zona, 14.404 de las cuales pertenecen a la comunidad Sawhoyamaxa, al probarse –por la Corte IDH– suficientemente su vínculo cultural y ancestral, registrado incluso en las crónicas de la iglesia anglicana publicadas en su revista misionera un siglo antes¹⁶. Las negociaciones del Estado con el propietario comenzaron con fuerza a finales de 2011, al tiempo que se buscaba la manera de comprometer lo presupuestado de forma a no tener que devolver el dinero y resolver, con el nuevo presupuesto, otros casos.

Las gestiones del INDI durante la administración de Lida Acuña fueron lentas pero encaminadas gracias a la intervención de otros actores, en especial por la insistencia de la comunidad. Luego, con Oscar Ayala, se le dio impulso y las negociaciones llegaron a la firma de un compromiso que indicaba la predisposición del propietario a venderle al INDI en beneficio de Sawhoyamaxa; éste urgía, para terminar de aceptar, una entrevista con el presidente Lugo, cuya fecha de audiencia ya se había pautado, pero quedando sin efecto por coincidir con los días previos al juicio político ante el Parlamento.

Es importante destacar el rol fundamental que tuvieron las acciones de exigibilidad que desarrolló la comunidad Sawhoyamaxa acompañada por la Coordinadora de Líderes del Bajo Chaco, y apoyada por algunos aliados nacionales e internacionales, para que el Estado reaccionara y actuara. Las manifestaciones para presionar fueron varias, observándose previas a cada uno de los movimientos nuevos del Estado, siendo que existía una comisión¹⁷ encargada de dar seguimiento y atención a los casos internacionales. Una de estas manifestaciones se dio ya comenzadas las negociaciones, cuando la comunidad denunció la tala de árboles de sus tierras reclamadas con la intervención de la Seam, entre otros, logrando frenar el desmonte; luego, la más contundente, se dio a principios de este mes de octubre, cuando cortaron dos rutas principales en el Chaco consiguiendo que el gobierno reanudara las conversaciones con el propietario de las tierras reivindicadas. Con posterioridad al juicio político y hasta esta medida de presión, el Estado ignoró sus compromisos internacionales, pero sobre todo con Sawhoyamaxa.

Kelyenmagategma. Una vez compradas las tierras para su reasentamiento, se firmó en diciembre de 2011 un acuerdo de solución amistosa tendiente a finalizar el trámite comenzado años antes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). A este acuerdo se llega luego de la aceptación de la comunidad de reasentarse en otras tierras distintas a las reivindicadas, dejando constancia que no eran las reclamadas originariamente y que el Estado aún debía cumplir con otras 1000 hectáreas correspondientes a los lugares sagrados para todas

¹⁶ Comisión interinstitucional responsable de la ejecución de las acciones necesarias para el cumplimiento de las sentencias internacionales, creada vía el decreto 1595/09.

¹⁷ Después de haberse comprado las tierras de Kelyenmagategma en la zona conocida como Karaya Vuelta, sobre la rivera del río Paraguay, en el departamento de Presidente Hayes, la empresa El Algarrobal SA, cuyo presidente es el senador Oviedo Matto, propietario de las tierras que esta comunidad reivindicó originalmente, pone de manifiesto su intención de venta al Estado, luego de años de hostigar e intentar desalojar a Kelyenmagategma. El INDI le ofreció a los y las Yakye Axa, quienes luego de consultas aceptaron, al tiempo de ceder esas 1000 hectáreas sagradas para los y las de Kelyenmagategma.

y todos sus miembros. El Estado manifestó apertura hacia los reclamos de la comunidad que harían, por otra parte, efectivo algunos derechos como alimentación, educación, vivienda, salud, además de impulsar, junto con la comunidad, un proyecto de desarrollo para asegurar su seguridad alimentaria y autonomía. Sin embargo, no se puede mencionar ni un avance sobre este acuerdo. Las tierras compradas para Yakye Axa y colindantes con las actuales de Kelyenmagategma¹⁸ contendrían esas mil hectáreas estipuladas, sin embargo, no fue así.

NAUFRAGANDO EN EL CHACO

Las inundaciones registradas a principios de este año en el Chaco fueron alarmantes. Hacía años que no se veía tal caudal de agua en la zona, aunque respondiera a los ciclos naturales de lluvias y sequía característicos. En gran parte, la falta de infraestructura en el Chaco, así como de un plan estipulado para dar respuesta a estos eventos cíclicos, se agravaron por la acción de ganaderos y ganaderas de la zona, que tenían represados ríos y riachos ante la vista gorda que hizo por años el Estado. Gran parte de las comunidades indígenas quedaron aisladas durante meses. Se evidenciaba en este momento la falta de acceso a servicios básicos que acucia a la zona¹⁹, caminos, comunicación, educación, salud, daban muestras de sus debilidades o inexistencia. Algunas comunidades más aisladas, como la de Karanday Puku²⁰ del pueblo Sanapaná, tuvieron que migrar y establecerse en otros lugares de manera provisoria y bajo peores condiciones de vida de las que estaban, lamentablemente, acostumbrados. Además de las consecuencias lógicas de la inundación, falta de comida, atención en salud, etc., la situación se agravó más como consecuencia negativa del modelo de producción y explotación desmedida del medio ambiente. A pesar que al Estado le costó millones (tuvo que ubicar las represas, bombardearlas, movilizar a toda la SEN y las FFAA a la zona y mantenerlas, al tiempo de asistir en alimentación, salud, etc. a las comunidades y personas damnificadas durante meses), hasta la fecha se desconocen datos de la persecución penal efectiva, tanto para la investigación como el castigo de los responsables de estos hechos.

SILVÍCOLAS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO

Empresas extranjeras, en su mayoría, han comprado grandes extensiones de tierra forzando medidas cautelares y hasta con la falsificación de la firma de líderes ayoreo totobiegosodie^{21 22} –denunciada y comprobada– a fin de continuar

18 Sobre todo si no se está dentro del circuito de las cooperativas, las cuales cuentan con todos los servicios, incluso aquellos que el Estado está comprometido a dar gratuitamente a su población, y especialmente a la indígena.

19 Ubicada en el extremo sur de la propiedad de Victoria SA, las cuales reclaman como propias desde hace años.

20 Ubicada en el extremo sur de la propiedad de Victoria SA, las cuales reclaman como propias desde hace años.

21 Bajo resolución del Ministerio de Educación y Cultura en 2001, según fuente del GAT en su página web.

22 Este hecho punible tiene como protagonistas a Diego Eduardo León, alto funcionario de la empresa Carlos Casado SA, cuyo mayor accionista es la constructora española Grupo San José. Disponible en <<http://gat.org.py/v5/index.php?detalle=188&titu=7&sec=40>>

con la deforestación y el hostigamiento a grupos que se niegan a vivir como sus parientes contactados. Es de público conocimiento la deforestación desmedida en el Chaco, donde miles y miles de hectáreas se desmontan por día para la producción ganadera y forestal, actividad principal de esta región, a sabiendas de la existencia de indígenas no contactados. En la zona que reivindican las y los ayoreo totobiegosodie, las empresas abren picadas causando consecuencias importantes al medio ambiente, pero sobre todo irrumpiendo sobre los corredores donde se desplazan los grupos en aislamiento voluntario, lo que hace peligrar sus vidas²³.

En enero de 2012 el INDI, la Seam y el Ministerio Público certificaron la presencia de ayoreo totobiegosodie aislados, localizados en el núcleo de la zona sur de su patrimonio, que coincide con las propiedades de las firmas River Plate SA y BBC SA²⁴. La organización Payipie Ichadie Totobiegosodie (OPIT), que nuclea a parte de este pueblo, petición a la Fiscalía General del Estado medidas cautelares para el resguardo de este grupo aislado en las propiedades nombradas y además en las propiedades de las firmas Yaguareté Pora SA y Carlos Casado SA, las cuales fueron concedidas. A los meses, los hostigamientos no se hicieron esperar y se falsificaron las firmas de líderes de este pueblo para que las empresas pudieran realizar caminos y picadas. Este hecho fue denunciado por la OPIT y el INDI lo elevó a la Fiscalía General del Estado. En agosto se constató la realización de desmontes y la Fiscalía imputó sólo a los propietarios de las maquinarias. A principios del mes de octubre de 2012, la misma Fiscalía solicitó al Poder Judicial la desestimación de la denuncia penal, en razón de las innovaciones certificadas que imputan a las empresas Carlos Casado SA y el Grupo San José SA, de origen español, evidenciando la capacidad de intervención de grupos económicos poderosos sobre las decisiones del Estado, en desmedro de sus habitantes originarios, a quienes, en este caso, ha perseguido y diezmado.

INMOBILIARIA INDI: SE VENDEN TIERRAS DEL CHACO CON COMUNIDADES DENTRO A MÓDICOS PRECIOS

Al cierre de la edición de este artículo, escrito a mediados de octubre, la Unión de Nativos Ayoreo de Paraguay (UNAP) denunció la venta de las tierras donde se encuentran asentadas familias de Cuyabía ubicadas a 85 km al noroeste de la ciudad de Mariscal Estigarribia, departamento de Boquerón.

Las tierras en Cuyabía fueron compradas para la comunidad San Lázaro del pueblo Guaraní Ñandeva en la década del 90. Están tituladas al nombre del INDI, que no las transfirió nunca. En 2010, la comunidad San Lázaro decide ceder sus tierras a los y las ayoreo dentro de un pedido formal que la UNAP les hace. La comunidad Guaraní Ñandeva les traspasa esas 25.000 hectáreas por considerarlas

23 Ello ha venido siendo denunciado por las organizaciones indígenas que la nuclean así como por las organizaciones de la sociedad civil que las acompañan, el GAT e Iniciativa Amotocodie.

24 Información brindada por Grupo Ambiente y Territorio, quienes acompañaron a esta comisión como representantes convencionales, además de los propios líderes ayoreo totobiegosodie.

parte del territorio ancestral ayoreo. Todo esto fue registrado en un acta con apoyo de técnicos del Proyecto de Regularización de Tierras Indígenas (RTI), financiado por el Banco Mundial, y en presencia de la Gobernación de Boquerón, pero además consta en el expediente de la comunidad²⁵. En esa nota, el INDI informa sobre el traslado de familias ayoreo hacia estas tierras, al tiempo que reconoce a su líder²⁶, Unine Cutamorajai, y da cuenta de la cesión de tierras de la comunidad San Lázaro²⁷ a Cuyabía “por formar parte del territorio ancestral ayoreo”. Luego, Cuyabía y la UNAP comienzan a solicitar en repetidas ocasiones la regularización de esas tierras, o sea, que el INDI les transfiera la propiedad que había sido comprada para indígenas.

El 20 de noviembre de 2012, el presidente del INDI, Quesnel, informa al intendente de la zona²⁸ la transferencia de esas 25.000 hectáreas²⁹ a nombre de un privado por la ínfima suma de G. 1.235.000.000. La resolución afirma ampararse en las leyes vigentes. Sin embargo, en el artículo 64 del capítulo V de la Constitución Nacional dice claramente que las tierras indígenas son “Inalienables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas (...). Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin expreso consentimiento de los mismos”, pero además la ley 904/81, que crea este ente, enumera sus funciones no indicando en ninguno de sus artículos la atribución del INDI como agente inmobiliario del Estado, aunque es clara sobre su función de velar, acompañar y apoyar los reclamos de los pueblos indígenas. Las tierras que fueron adquiridas para comunidades indígenas y que en ellas estén viviendo no son susceptibles a ser vendidas. De encontrarse alguna contradicción o laguna en las funciones del INDI, debería recurrirse a la Constitución Nacional o a otras leyes que en la 904/81 son nombradas.

La venta de las tierras de Cayubía es anticonstitucional, violatoria de derechos humanos de los pueblos indígenas, contrario al Convenio 169 de la OIT ratificado bajo la ley 234/93, retrógrado en cuanto al principio de progresividad que suponen los derechos humanos y a los que pareciera que Paraguay se adscribía hasta hace poco.

LA MEMORIA NO RECUERDA EL MIEDO. SE HA TRANSFORMADO EN MIEDO ELLA MISMA³⁰

Desde hace algunos años este informe viene denunciando la situación de violencia, muerte e impunidad de la que es víctima el pueblo guaraní Pai Tavytera ante la impasividad de todas y todos. Al parecer, es difícil dimensionar que el narco-

²⁵ Expediente N° 1640/11.

²⁶ Resolución 757/11.

²⁷ San Lázaro traspasa las tierras y en el mismo acto solicita le sean dadas otras para el asentamiento de la comunidad al INDI. En el expediente de Cuyabía también figura un pedido posterior de canje de tierras, en el que aparentemente también se falsificó la firma del líder de la comunidad San Lázaro, quien al parecer estuvo procesado por delitos contra el Estado y es miembro de otra comunidad y pueblo.

²⁸ PN n° 327/12 bajo la resolución N° 1501/12.

²⁹ Finca n° 10.245 con padrón n° 307.

³⁰ Roa Bastos (1974). *Yo, el Supremo*. Buenos Aires: Siglo XXI. p. 9.

tráfico está demasiado presente a lo ancho y largo de nuestras fronteras y se ha impuesto con su propia lógica mafiosa, extendiendo el terror.

Casi a fines del año pasado se tuvieron noticias de una avioneta caída dentro de una comunidad por la denuncia que ésta misma realizó. La noticia apareció en varios medios de comunicación masivos, donde se contaba que alrededor de 20 personas entraron armadas, torturaron, hirieron gravemente a uno de sus miembros y asesinaron a otro tan sólo porque tenían la sospecha de que se habían quedado con el dinero que se transportaba para pagar un cargamento de drogas en Bolivia. Esto ocurría en Bella Vista Norte, departamento de Concepción, donde se desconoce si los hechos han sido aclarados, investigados y con imputados.

Dentro de esta coyuntura es importante destacar que el Estado tiene suficiente conocimiento de lo que ocurre en la zona y con este pueblo indígena, pero hasta ahora no ha impulsado ni una acción para protegerlo. Recordemos que el año pasado este mismo capítulo del informe denunciaba hechos similares en la comunidad de Yvyraijá, que aún quedan por esclarecerse. Tal sería el conocimiento que hasta en algunos expedientes del Indert aparentemente aparecerían denuncias remitidas por asesinato en manos de sicarios³¹, además de la publicación en la prensa, que ha destacado al menos tres casos en los últimos años.

El Estado no sólo les ha negado el acceso a sus territorios ancestrales, sino que además al goce de este derecho, desprotegiéndolos y violando otro derecho básico, la vida, pero también el acceso a la justicia.

VOLVER: EL PRINCIPIO DE NO PROGRESIVIDAD

Finalmente, la destitución de Oscar Ayala, el presidente asignado en el INDI hacia fines de 2011, no se hizo esperar. Planes y programas encaminados y consultados con las organizaciones indígenas fueron olvidados. Durante la breve administración de Ayala se logró finiquitar expedientes de 17 casos de tierra, cuya ejecución se planificó para el segundo semestre (que la nueva administración no quiso dar continuidad). En las últimas administraciones se logró emplear a más abogados y abogadas para agilizar los trámites de tierra y se creó un equipo multidisciplinario de trabajo específico para ello, que funcionó hasta la salida de Ayala.

Nuevamente, en la presidencia del INDI es asignada una persona que no dispone de la idoneidad y experiencia necesaria en asuntos indígenas. El discurso asistencialista vuelve con fuerza, al tiempo que las estigmatizaciones y el asimilacio-

31 Aparentemente, en un expediente del Indert cuyo número sería 5050 habría una denuncia de asesinato en manos de sicarios a un miembro de la comunidad, además de figurar otras denuncias por disparos, amenazas y destrucción de sus cultivos como forma de despojarlos y hacerlos migrar de las tierras donde estarían asentados. Dichas tierras estarían aparentemente a nombre de uno de los candidatables a presidente por el Partido Colorado, Horacio Cartes, de quien además se sospecha vínculos con el narcotráfico.

nismo³² se reproducen en cada presentación pública que Quesnel, el asignado presidente del ente, pronuncia en los medios masivos de comunicación social. Los compromisos asumidos durante las dos últimas presidencias del INDI han sido olvidados. Comunidades que tenían permiso de ocupación porque esas tierras les iban a ser restituidas con su compra por parte del INDI hoy son olvidadas. Las consecuencias de esta negación de acuerdos arribados no solamente pone en peligro la vida de las comunidades sino también al mismo INDI, dado que rechaza los propios documentos firmados, perjudicando a su vez a los y las propietarias de esas tierras y profundizando la fuerte negativa de privados a vender sus tierras al Estado para su restitución a indígenas. El impulso que alguna vez se logró influyendo para el otorgamiento de una dotación mayor de presupuesto para restitución de tierras a pueblos indígenas ahora es incierto.

La Dirección de Salud Indígena desde octubre perdió su autonomía y pasó a ser un programa, sin posibilidad de transversalizar su política a otros programas o tener un presupuesto propio.

En el año 2011 se instaló el albergue-centro de convivencia pedagógica Ñemity, en el que actualmente se encuentran 15 niños, niñas y adolescentes con experiencia de vida en calle, quienes están en proceso de recuperación, con el acompañamiento de educadores y los “karai”, donde se ofrece programas focalizados, proceso de desintoxicación, desarrollando habilidades, destrezas, capacidades, promover a los niños, niñas y adolescentes indígenas para su reinserción familiar y social. En este ámbito protegido, los niños, niñas y adolescentes reciben asistencia psicológica, social, médica, alimentación adecuada, recreación, esparcimiento y juegos, asistencia pedagógica para la nivelación escolar y fortalecimiento de la cultura mbya guaraní. Este programa para niñas, niñas y adolescentes indígenas en situación de calle hoy está desactivado.

La instalación de que los casos internacionales eran prioritarios en las prácticas y discursos muchos funcionarios y funcionarias introdujeron a mayor profundidad la cuestión indígena y sus derechos. En la actualidad quedaron en el olvido en muchas instancias del Estado.

Al cierre de este artículo otra violación grave a los derechos de los pueblos indígenas ocurrió en Concepción. Aunque no lo desarrollamos, es importante mencionar que la comunidad avá guaraní ubicada en Villa Ygatimí (conformada por 187 miembros que hacen unas 40 familias) fue brutalmente desalojada. Luego de 22 años viviendo allí con tierras aseguradas a su nombre, la comunidad fue arrasada, no quedando siquiera la escuela en pie. Esto se dio bajo la orden de un juez de la zona favoreciendo a un privado que también las reclamaba. La venta de la

32 El asimilacionismo se refiere a políticas, leyes, discursos que plantean la integración de otra cultura sin respetar sus diferencias, no incorporando otra cultura a la propia sino propiciando que esta se asimile a la cultura dominante: “consideran que voluntaria o involuntariamente las comunidades étnicas se fusionan en las instituciones democráticas abiertas, gracias al énfasis de las políticas públicas en la igualdad de oportunidades, los estándares objetivos basados en los méritos y un sistema justo de recompensas donde la ‘igualdad de oportunidades’ opera como promotora de la “igualdad de resultados” (Pankrats en Femenias, 2007:31). Un ejemplo claro de asimilacionismo que tiñe la mayoría de los discursos del nuevo presidente del INDI es la declaración que dio el día 12 de agosto del 2012 al diario *Abc Color*: “el que quiere progresar, tendrá el acompañamiento”, refiriéndose al apoyo para la venta de artesanías indígenas.

comunidad de Cuyabía con ellos dentro fue otro suceso acontecido en los últimos días de noviembre. Estos dos casos dan cuenta de los retrocesos en materia de derechos humanos y de su violación por parte del Estado.

Queda claro, con estos últimos ejemplos, del desconocimiento por parte del Estado acerca de algo básico en derechos humanos: el principio de progresividad, que implica no retroceder sobre los mismos.

RECOMENDACIONES

- Crear mecanismos que garanticen la consulta y participación a los pueblos indígenas en todas las instancias del Estado que los involucre.
- Cumplir los puntos resolutivos de las sentencias de Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek, al tiempo de dar cumplimiento al acuerdo de solución amistosa con Kelyenmagategma.
- Mayor presupuesto para la compra de tierra, dando continuidad al trabajo ya comenzado que incluyó a los pueblos y las organizaciones indígenas para consensuar prioridades y honrar los compromisos asumidos por el INDI con las comunidades.
- Diseñar e implementar políticas integrales para la protección y goce de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, agilizando la transferencia y titulación a nombre de las comunidades.
- Diseñar e implementar de manera consultiva y participativa con los pueblos indígenas una ley ambiental que proteja los territorios indígenas para garantizar sus fuentes de vida y su cultura, atendiendo las diferentes realidades, como la de los ayoreo en aislamiento voluntario, entre otras.
- Plan para desastres naturales y eventos climáticos cíclicos en el Chaco para una mejor previsión, dotación de recursos humanos, materiales, como de infraestructura en la zona.
- Investigar los asesinatos a indígenas pai tavytera, víctimas de sicarios y narcotraficantes de los departamentos de Concepción y Amambay, y elaborar un plan de protección adecuada para estas comunidades.

Agradecimiento: equipo de trabajo de Tierraviva, Unión de Nativos Ayoreo de Paraguay y al Grupo Ambiente y Territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Corte IDH (2005). Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 17 de junio de 2005. Serie C N° 125. San José de Costa Rica: Corte IDH.
- Corte IDH (2006). Caso comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C N° 146. San José de Costa Rica: Corte IDH.
- Corte IDH (2010). Caso comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010. Serie C N° 214. San José de Costa Rica: Corte IDH.
- Ayala Amarilla, Oscar (2009). *Una política pendiente. Derechos de los pueblos indígenas*, en: Codehupy (2009). "Derechos humanos en Paraguay – Yvypora derécho Paraguáipe". Asunción: Codehupy, pp. 395-406.
- Tierraviva (2012). Paraguay. IWGIA 2012, Capítulo Paraguay, en *"El mundo indígena"* (2012). Copenhague: IWGIA. pp. 179-186.
- Ayala Amarilla, Oscar (2011). *Otro año de vigencia de antiguas injusticias*, en Codehupy (2011). "Derechos humanos en Paraguay". Asunción: Codehupy, pp. 85-94.
- Femenías, María Luisa (2007). *El género del multiculturalismo*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.



Los pueblos indígenas y la historia de discriminación múltiple que se sigue repitiendo

Entre el acoso y la exclusión

En Paraguay, los pueblos indígenas han luchado –y siguen luchando– por mantener su identidad como pueblos, sus lenguas, sus creencias y sus tradiciones, sus cosmovisiones y sus modos y medios de vida. Esto ocurre en un contexto conflictivo de la situación de sus tierras y sus territorios, que se contraponen con el modelo agroexportador, así como con la cultura de consumo, instalada en la sociedad globalizada, que genera discriminación hacia todo aquello que constituye el sistema de vida de estos pueblos.

Los pueblos indígenas sufren una múltiple discriminación¹: racial o étnica, en sus creencias autóctonas, en sus modos y medios de vida; cultural y económica; y las mujeres indígenas sufren una triple discriminación: económica, racial o étnica; y de género.

Perla Álvarez

Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales, Campesinas e Indígenas (Conamuri)

Eddie Ramírez Osorio

Pro Comunidades Indígenas (PCI)

¹ La palabra “discriminar” proviene del latín “discriminare” y en su primera acepción alude a “seleccionar algo o a alguien excluyendo a los demás”.

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, los pueblos indígenas han luchado –y siguen luchando– por mantener su identidad como pueblos, sus lenguas, sus creencias y sus tradiciones, sus cosmovisiones y sus modos y medios de vida. Esto ocurre en un contexto conflictivo de la situación de sus tierras y sus territorios, tanto en el Chaco como en la Región Oriental. Cada vez más acosados por la sociedad envolvente, la lucha de los pueblos indígenas se contrapone con el modelo agroexportador, así como con la cultura de consumo, instalada en la sociedad globalizada, que genera discriminación hacia todo aquello que constituye el sistema de vida de estos pueblos.

Los pueblos indígenas sufren una múltiple discriminación²: racial o étnica, en sus creencias autóctonas, en sus modos y medios de vida; cultural y económica; y las mujeres indígenas sufren una triple discriminación: económica (por ser pobres), racial o étnica (por ser indígenas) y de género (por ser mujeres).

Las múltiples discriminaciones tienen su raíz común en el desarraigo que sufren los pueblos indígenas, que, despojados de la mayoría de sus territorios, son arrinconados en tierras pequeñas, o bien llegan a las ciudades, donde se agudizan los procesos discriminatorios. Discriminación que afecta el goce de sus derechos, y el disfrute de la igualdad de oportunidades.

El golpe de Estado del 22 de junio pasado ha generado un contexto más adverso aún en este sentido.

EL CONTEXTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA DISCRIMINACIÓN

El contexto de los pueblos indígenas en Paraguay es desfavorable para ellos y profundiza la discriminación.

Según el último censo indígena, Paraguay registra una población indígena de 87.099 habitantes, lo que representa el 1,7% de la población total del país (DGEEC, 2002). En la Región Oriental reside el 50,7%, que corresponde a 44.135 personas, y en la Región Occidental habita el 49,3%, que significa 42.964 personas. Las poblaciones indígenas están asentadas predominantemente en las áreas rurales en 91,5% del total, y en las zonas urbanas en 8,5%. En Paraguay, los pueblos indígenas están distribuidos en 19 pueblos y agrupados en cinco familias lingüísticas diferentes: la guaraní, la maskoy, la matakoy, la zamucó y la guaicurú. Datos oficiales de este mismo censo señalan cifras alarmantes: la situación social marca un alto grado de analfabetismo, que afecta al 51% de las y los indígenas, con un promedio de 2,2 años de estudio en las personas de 10 años y más, frente a los siete años que se registra en la población nacional

2 Ibíd.

no indígena. El problema se agrava en zonas rurales (53,3%), comparativamente con áreas urbanas (29,2%)³.

Esta contradictoria situación muestra la gravedad de la falta de resolución de sus demandas concretas de tierras y territorios, tanto en el Chaco como en la Región Oriental⁴. Una de las razones principales de diversos tipos de discriminación que sufren los pueblos indígenas tiene raíces en esta problemática: el acceso a la tierra y a los territorios significa la relación de los pueblos con sus bienes naturales, tal como señalan los ayoreos y las ayoreas respecto de los pueblos en aislamiento voluntario del norte del Chaco.

DIVERSOS TIPOS DE DISCRIMINACIÓN A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Discriminación racial o étnica: en los contextos urbanos, donde los pueblos indígenas llegan a causa del desplazamiento referido más arriba, se nota una fuerte discriminación hacia todo “indígena”. Los comentarios que se realizan acerca de ellos son por lo general peyorativos, y atacan su proveniencia étnica. El indio es aquel que no quiere trabajar, refleja a un hombre, a una mujer, a un niño o una niña de naturaleza inferior.

Discriminación religiosa: las creencias ancestrales y ritos de varias comunidades indígenas son por lo general también blanco de ataques, y no logran ser comprendidos. Esto tanto en la Región Oriental como en el Chaco paraguayo. Estas creencias guardan un vínculo muy estrecho con sus territorios.

Los territorios, en la concepción indígena, reflejan una íntima relación con su modo de vida, y significan los fundamentos de sus conocimientos ancestrales y sus cosmovisiones. La tierra, parte de su territorio, adquiere sentido y significación a partir de su relación con la naturaleza y con los procesos sociales y económicos. Para los indígenas “el territorio es lo que está en la tierra, sobre la tierra y bajo la tierra”, concepción ancestral que explica su firme arraigo a ellos y su defensa incansable por preservarlos para la reproducción social y cultural como pueblos autóctonos. Para una mejor comprensión de la cosmovisión indígena es necesario relacionar tres conceptos fundamentales: su historia, territorio e identidad.

3 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC, 2003). *Resultados finales del censo 2002*, Asunción, Publicaciones DGEEC. DGEEC (2003). *Segundo censo indígena*, Asunción, Publicaciones DGEEC.

DGEEC (2005). *Tierra y migración indígena. Serie Condiciones de vida en Paraguay*. Asunción, Publicaciones DGEEC.

4 El Chaco en la actualidad es un espacio, lejos de ser homogéneo, muy diverso y plural, donde existen muchos conflictos y negaciones, donde los más vulnerables son los pueblos indígenas. La población indígena, que constituye casi el 50% de la población total del Chaco, posee actualmente apenas el 2% de toda la tierra, unas 597.308 ha. De estas, unas 340.000 ha se hallan tituladas a nombre de los indígenas, unas 150.000 ha están tituladas a nombre de iglesias u ONG y aproximadamente 115.000 ha se hallan tituladas a nombre del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). Según estimaciones de esta institución, existen en el Chaco a la fecha 4000 familias indígenas que no poseen tierra.

Es la base de la vida, y el funcionamiento de su cultura y sociedad. Se basa en la relación dinámica entre estos tres conceptos. Es por ello que la negación produce un desequilibrio que afecta su desarrollo y desenvolvimiento.

Discriminación cultural y económica: esto se pudo evidenciar en el último año, fundamentalmente por el fenómeno de la migración, que genera una desterritorialización de los pueblos indígenas, que finaliza en su exposición a un espacio diferente, y su victimización a todo tipo de acciones discriminatorias en las ciudades.

Hay muy pocos datos precisos acerca de lo que significa el fenómeno de la migración indígena a las ciudades. Si bien hay estudios iniciales, aún no existe una caracterización de lo que representa el fenómeno. Sin embargo, en las ciudades, principalmente en Asunción, a menudo se escuchan las quejas de los pobladores y pobladoras acerca de los indígenas, con un total desconocimiento de los problemas de fondo que ellos enfrentan. A menudo se escuchan comentarios tales como “Que estos indios vuelvan a sus montes”, “Que los indios ensucian las plazas”, una serie de valoraciones que van configurando una opinión pública desinformada en su gran mayoría, que se guía por todo tipo de estereotipos.

Evidentemente, no hay empleo para los y las indígenas en las ciudades. Se discrimina a los pueblos indígenas, y por ende no se les brinda oportunidades de dedicarse a la ocupación que elijan o de encontrar un empleo. Cuando eventualmente quieren competir por algún puesto de trabajo, se evidencia su dificultad de acceso.

Discriminación estructural: tal como se señalaba al principio de este artículo, la ausencia de soluciones reales a la problemática de la tierra genera la discriminación estructural que somete el Estado nacional a los pueblos indígenas. En este punto, quisiéramos focalizarnos sobre el caso de la comunidad Sawhoyamaxa, situada en el departamento de Presidente Hayes, que en el mes de octubre pasado ha cerrado la ruta Pozo Colorado - Concepción reclamando fuertemente al Estado, después del golpe parlamentario, el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el mencionado caso. Organizaciones internacionales como Amnistía Internacional (AI), y organizaciones nacionales y locales, han expresado su preocupación por la comunidad tras la suspensión de negociaciones por parte del gobierno del golpe para la recuperación de sus tierras ancestrales, exigida por una sentencia internacional.

En su comunicado, AI denunció que “las negociaciones se detuvieron por completo en junio de 2012”, después de la destitución del presidente Fernando Lugo, sustituido en el cargo por Federico Franco. El diálogo en nombre del gobierno estuvo encabezado por el INDI, “pero desde junio ni el INDI ni ninguna otra autoridad gubernamental han tomado medida alguna para reanudar las negociaciones”⁵.

5 Véase <http://www.tierraviva.org.py/site/noticias_int/58.>

LAS MUJERES INDÍGENAS, TRIPLEMENTE DISCRIMINADAS: POR INDÍGENAS, POR POBRES, POR MUJERES

Las mujeres indígenas son discriminadas por ser indígenas, por ser pobres y por ser mujeres, configurando de esta manera una triple discriminación. Se hace evidente que la situación de las mujeres es de desventaja con respecto a la de los hombres, y se reproducen condiciones de discriminación que suelen afectar de manera especial a las mujeres. Además de ser discriminadas por pobres, por ser indígenas, también son discriminadas por ser mujeres.

En el Chaco paraguayo, son las mujeres las que más sufren la falta de agua y alimentos, y durante este año, mientras sucedían las inundaciones, vivieron situaciones extremas de riesgo. En la Región Oriental, ante el acoso de los agrogocios a las poblaciones indígenas, toda la situación de riesgo generada por los cultivos transgénicos, la destrucción de los modos y medios de vida, fueron las mujeres quienes sufrieron mayormente en este contexto.

Hay que puntualizar que sigue muy marcada la discriminación étnica y racial, y las y los indígenas son discriminados por el simple hecho de serlos.

LA INACCIÓN DEL ESTADO Y LOS INCUMPLIMIENTOS GRAVES Y SISTEMÁTICOS. LOS IMPACTOS DEL GOLPE DE ESTADO

La Constitución Nacional, las leyes 904/81 y 234/93 (que ratifica el Convenio 169 de la OIT) son las principales herramientas legales que sirven como instrumentos de referencia obligatoria en los procesos ligados a los pueblos indígenas, y deberían servir de base para dar soluciones estructurales a la discriminación específicamente, y a la problemática en general del acceso a tierras y territorios por parte de los pueblos indígenas.

Sin embargo, al Estado paraguayo siempre le ha caracterizado su inacción, no sancionando a la sociedad envolvente que ha expulsado a los indígenas de sus territorios, muchos de ellos colonos extranjeros de diferentes nacionalidades.

El golpe de Estado ha profundizado aún más esta situación, generando un impacto sumamente negativo en los procesos de titulación de tierras, iniciadas especialmente durante la administración del abogado Óscar Ayala al frente del INDI. El golpe truncó un proceso de reivindicación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, donde después de mucho tiempo, con la presidencia del citado abogado, se iniciaba una maratónica titulación de tierras, y de procesos de diálogo con indígenas en diferentes puntos del país, tratando de establecer hojas de ruta para la recuperación de tierras en poder de los extranjeros. Y la discriminación continuó. El

presidente del INDI del gobierno del golpe, Lic. Rubén Quesnel, llamó “haraganes” a los y las indígenas cuando recién asumió⁶, señalando que el “Estado ya no les asistirá”. También relativizó gravemente los casos internacionales.

Los retrocesos son sumamente graves. Con el gobierno del golpe no se perciben políticas eficaces que luchen contra la trata de niñas, adolescentes y mujeres de las comunidades indígenas, incluso muchas de ellas ni cuentan para las estadísticas porque no están en el Registro Civil de las Personas. Esto hace que la necesidad lleve a muchos dirigentes a corromperse. El Estado no hace ningún esfuerzo; es más, muchos de estos actos se realizan con la “vista gorda” de funcionarios y funcionarias de las zonas, como son los alquileres de tierras para cultivo de soja, trigo o maíz transgénico.

No se perciben esfuerzos de las instituciones de manera a incorporar efectivamente la participación activa de mujeres indígenas en los espacios de decisión. En efecto, como muchas mujeres indígenas expresan, esta participación daría complementariedad, ya que así pueden realizarse aportes desde diversas perspectivas, lo que a su vez podría ayudar a construir una nueva forma de liderazgo impulsada por varias mujeres lideresas comunitarias, aunque sin reconocimiento oficial.

Es importante destacar que durante el gobierno de Fernando Lugo se han firmado varios decretos que de igual manera incidieron en configurar un marco normativo institucional que favorezca los intereses de los pueblos indígenas, y específicamente las cuestiones ligadas a las demandas territoriales. Los más importantes son el decreto 1945/2009, que crea el Programa Nacional para los Pueblos Indígenas (Pronapi), coordinado por el INDI; el decreto 2789/2009 que crea el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Planal); el decreto 2290/2009 que crea la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, y el decreto 1595/2009 que crea una comisión interinstitucional para el cumplimiento de las sentencias internacionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones emanadas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Si bien, por su naturaleza, la Declaración difiere al Convenio 169 en cuanto al cumplimiento obligatorio, ésta se convierte en una herramienta legal muy importante para los pueblos y organizaciones indígenas, en el marco de sus procesos reivindicativos de tierra, territorio y condiciones de vida mejores, tal como los mismos dirigentes indígenas han señalado una vez que ésta fuera sancionada.

RECOMENDACIONES

- Aprobar de manera urgente la ley contra toda forma de discriminación.
- Avanzar en el cumplimiento de sus obligaciones con los pueblos indígenas, emanadas desde la Constitución Nacional, la ley 904/81, el Convenio 169 de la

⁶ Diario ABC Color, 12 de agosto de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/estado-ya-no-asistira-a-los-indigenas-haraganes-anuncio-titular-del-indi-437055.html>>

OIT, normativas y reglamentaciones vigentes a nivel nacional, departamental y municipal. Todas las instituciones deben comprometer recursos concretos para generar respuestas a las crecientes demandas de los pueblos indígenas, tanto en el Chaco como en la Región Oriental.

- Abordar cuestiones de género en las representaciones comunitarias, sin violar prácticas culturales cuando éstas no estén sostenidas en discriminaciones.
- Brindar atención integral para el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas según sus cosmovisiones particulares, partiendo de un diálogo franco entre ellos mismos y con las autoridades pertinentes.
- Garantizar atención específica a niños, niñas, adolescentes, adultas y adultos de los pueblos indígenas en situación de explotación sexual y trata, así como la persecución de estos delitos.
- Avanzar respecto del cumplimiento de las recomendaciones del Comité Cedaw, emitidas el 3 de octubre de 2011 como “Observaciones finales al Paraguay”, en las que se expresa enfáticamente en el punto 34 referido a la situación de las mujeres indígenas: “La profunda preocupación del Comité sobre la alta vulnerabilidad en relación con el derecho a la alimentación adecuada y al agua segura, especialmente en la región del Chaco paraguayo, la cual ha sido repetidamente afectada por las sequías”, para luchar contra la discriminación que sufren las mujeres indígenas.
- Cumplir con la obligación de ejecutar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Sawhoyamaya.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala, Óscar (2009). *Derecho de los pueblos indígenas*, en “Derechos Humanos en Paraguay 2009”, Codehupy.
- Bello, Álvaro (2004). *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile, Cepal/GTZ.
- *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, 1992.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales* (1989).
- *Ley 904/81 Estatuto de las comunidades indígenas*.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2010). *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, noveno periodo de sesiones*. Nueva York, 19 a 30 de abril de 2010.
- DGEEC (2003). *Resultados finales del censo 2002*, Asunción, Publicaciones DGEEC.
- DGEEC (2003). *II censo indígena*, Asunción, Publicaciones DGEEC.
- DGEEC (2005). *Tierra y migración indígena. Serie Condiciones de vida en Paraguay*. Asunción, Publicaciones DGEEC.

Derechos
lingüísticos

Entre la
novedad del
discurso y la
continuidad
del *status quo*

Ñe'ẽ rehegua

Derécho

Ñe'ẽngatu
pyahu
jeguerojera ha
ymaguare reko
ñemombarete
mbytépe

El año 2012 ha estado signado, en lo que se refiere a los derechos lingüísticos, por un doble discurso y una doble práctica que llevan, a estas alturas, a presumir la incapacidad del Estado para cumplir con su rol de garante de la pluralidad y la libertad de uso de las lenguas, o bien la decisión política del mismo de relegar dichos derechos al margen de lo estrictamente simbólico, de lo protocolar y lo retórico. Si bien ha habido, por una parte, avances en la conformación del corpus de organismos de promoción de los derechos lingüísticos, como la Secretaría de Políticas Lingüísticas y la Academia de la Lengua Guaraní, por el otro, sin embargo, ha sobrevenido un retroceso en cuanto al impulso de promoción de la diversidad lingüística en los medios de comunicación del Estado, casos de persecución a exponentes divergentes con el pensamiento y el “lenguaje” únicos impuestos desde los sucesos políticos de junio, cuyos resultados han sido la interrupción del proceso democrático en el país y la instauración de un modelo de gobierno vertical, antagónico a la diversidad, a la disidencia y a la expansión de las conquistas de la civilidad, una de las cuales es precisamente la instalación del debate público sobre la problemática de los derechos lingüísticos.

Ko ary 2012-pe niko ojehecha, ñe'ẽnguéra derécho reheguápe, peteĩ yke gotyo mokõi ñe'ẽ ha mokõi apopy oguerahátava mante, amo hu'áme, oñeimo'ãvo Tekuái ndaipu'akaháivoi omoañete haгуã upe hembiaпо imba'ete'eva ha'eva ñe'ẽnguéra jeipuru sa'ỹreko ha jojápe ñepysyrõ, terã oiménemavoi omboykesemba'e ko'ã derécho oiko haгуã tesaráipe umi ta'ãnga, ñe'erei ha ñe'ẽngatu apytépe. Jepéramo ojekuaa avei, peteĩ yke gotyo, umi ñe'ẽnguéra rehegua ñangarekoha ñemopyenda ñemotenonde (upéicha oiko Secretaría de Políticas Lingüísticas ha Academia de la Lengua Guaraní ndive); ambue yképe katu ojohe tapykue gotyo ñe'ẽnguéra derécho ñemyasãime; ko tapykue gotyo jecho oiko umi Tekuáipegua marandu myasãihárape, umívape oñemboyke umi hemimo'ã ambuévape térã iñe'ẽ ambuévape, ha ko'áva rupi ikatuetevo oje'e ojehapejokoha sa'ỹreko ha democracia guerojera Paraguái retãme ha hendaguépe oñemopyendaha peteĩ tekuái opyrũ mbareteséva opavave tapicha ári rehe, oguerohory'ỹva ambuéva reko, ambuéva remimo'ã ha tetãguakuéra derécho jeipyso, ha ko'áva apytépe niko peteĩva ha'e ñe'ẽnguéra derécho jesarekóre ñemongeta ñemyasã.

INTRODUCCIÓN. LA COARTADA DE LA LEGALIDAD

A casi dos años de la más trascendental actualización de la estructura legal del Paraguay en el campo de los derechos lingüísticos –la que se concretara en diciembre del año 2010 con la promulgación de la Ley de Lenguas–, y en un lapso en el cual dos de las instituciones fundamentales impulsadas por dicho instrumento legal –la Secretaría Nacional de Políticas Lingüísticas y la Academia de la Lengua Guaraní– han avanzado hacia un estado de pleno funcionamiento y progresivo desempeño de sus labores específicas, el panorama de los derechos lingüísticos en Paraguay parece al fin haberse liberado de los estigmas de marginalidad e indiferencia que lo habían cubierto hasta un pasado reciente.

Corresponde, sin embargo, someter el asunto a un análisis que implique partir de la mera superficie denotativa de los eventos legales citados, hasta llegar a una interpretación más rigurosa de sus efectos y alcances reales.

Pecaría de anodina y de miope cualquier observación de la situación actual de los derechos lingüísticos del Paraguay que prescindiera de una imperativa vinculación con el contexto histórico en el cual se enmarcara la discusión, elaboración y promulgación de las herramientas constitucionales y legales que los promueven. Este contexto no es otro que el de la irrupción de un nuevo modelo de gestión política a partir de los sucesos del 2 y 3 de febrero de 1989, que desencadenaron el derrocamiento del régimen autoritario del Gral. Alfredo Stroessner y la asunción al poder de una nueva cúpula político-militar liderada por el Gral. Andrés Rodríguez. Esta coyuntura histórica, sin parangón en la historia política del país, se caracterizó por la ostensible apertura de las libertades públicas, la integración de los partidos y movimientos políticos marginados al escenario político-electoral y el inicio de una etapa de transición hacia una sociedad democrática, pluralista e incluyente. Tal fue, en esencia, el significado asociado inmediatamente a la gesta cívico-militar del 89 y, pese a que el tiempo diluiría gran parte de aquella euforia inicial en las aguas cenagosas de la desilusión ciudadana y en las brumas opresivas de la frustración colectiva a la vista del notorio *gatopardismo*¹ institucional, una parte residual de aquella hora de esperanza quedó incorporada a la consciencia colectiva, tornando imprescindible el *aggiornamento*² de las formas institucionales heredadas del antiguo *status quo* de la larga dictadura stronista.

Tal fue el impulso que prohió la gestación de la Constitución de 1992, piedra angular de nuestra naciente era de libertades, concebida al amparo de la crecien-

1 En ciencias políticas se suele llamar “gatopardista” o “lampedusiano” al político, reformista o revolucionario que cede o reforma una parte de las estructuras para conservar el todo, sin que nada cambie realmente. El hecho o procedimiento de “cambiar algo para que nada cambie” tiene su origen en la paradoja expuesta en la novela “El gatopardo”, del escritor italiano Giuseppe Tomasi di Lampedusa (1896-1957). La cita original expresa la siguiente contradicción aparente:

“Si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie.

“¿Y ahora qué sucederá? Bah! Tratativas respunteadas de tiroteos inocuos y, después, todo será igual pese a que todo habrá cambiado”.

“...una de esas batallas que se libran para que todo siga como está”.

2 Aggiornamento (voz italiana) m. Significa actualización, puesta al día. Diccionario Enciclopédico Vox 1 (2009). Larousse Editorial, SL.

ÑEPYRUMBY. LÉI POGUÝPE JEIKO ÑEMO'Ã

Mokõi arýma ogehupyty potaite oñembopyahuhaguégui ñe'ënguéra derécho rehegua léi –ary 2010 pe niko oñemoneĩva'ekue Ley de Lenguas- ha peteĩ pa'ũ oñemopyendahápe mokõi ogapy ñe'ënguéra derécho jesarekoha –Secretaría Nacional de políticas Lingüísticas ha Academia de la Lengua Guaraní- , ha'etévaicha ku ñe'ënguéra derécho isasõmava ñembooyke ha ñepena'ỹ rekógui, Paraguái retãme oikoháicha akue nda'aréi ára peve.

Ha katu iporáva'erã oñehesa'ỹijo porãve ko ogehúva oñeñepyrũvo leikuéra apégui oġuahẽ meve ikarakúpe, ijapyĩ'apopyre'ỹ oĩháme.

Ha'etévataichaku ijyreítava ha hesapyso'ýtava peteĩ ñe'ënguéra derécho jehechakuaa Paraguái retãmegua omboykéva upe tetã tekohasakue ramoitegua jesareko, ikatuhaġuáicha oñemohenda hekópe leikuéra oñemoneĩmáva upe ára guive ha ambue ñe'ënguéra derécho jesarekorã tembiporu jeguerojera. Ko ñemohenda ningo ndaha'éi ambue upe ogehúva'ekue Paraguáipe ho'a rire tekuái omoakáva'ekue Gral. Alfredo Stroessner, ojupíramo guare hendaguépe gral Andrés Rodríguez. Ko tembiasakue, ojehu'ỹva'ekue araka'eve Paraguái retãme, ojehechakuaa ijypy guive oñemotenonde haguére sa'ỹreko, oñepeipirũ haguére político atykuérape omba'apo haġuã tekuái ñemopu'ãme ha umi atykuéra oñemboykéva'ekue Stroessner áry pukukue jave ñepeipirũ avei oipytyvõ ha ġuã maymávaicha upe Democracia ñemopyenda. Peicha'akue, iñapytu'ũme, upe tetãyguakuéra –milíko ha tavagua- apopy 89 pegua, ha jepéramo áry ohasáva ogueru jeguerovia'ỹ ha jepicha heta tetãyguáme ohechávo mba'éichapa noñemoambuéi mba'éve guasu upe ymaguare rekógui ha iporte tujaháichante oñemongu'ehajey opa mba'e, opyta peteĩ ñeha'arõmby rembykue michimi oikéva kuña ha kuimba'e Paraguái pireguýpe ha ojehaitypóva iñakãme, ha upe hatykuemi omongu'e ohovokuri tekuái tembiporu ñembopyahu ha ymaguare reko jeheja.

te legitimidad otorgada al nuevo sistema por la amplia participación ciudadana –tanto a través del esquema formal de la agenda electoral como mediante el novedoso factor catalizador de los medios masivos de comunicación–, devenidos en agentes multiplicadores del debate público y *ágora*³ virtual de los discursos sectoriales de reivindicación y propuesta. Esta Carta Magna instauró al fin, tras más de 180 años de vida independiente, el tema de los derechos lingüísticos en el marco constitucional de la República, y sancionó las hasta entonces más notables conquistas obtenidas en cuanto a la promoción y protección de tales garantías.

En efecto, quienes redactaron aquel nuevo contrato social ratificaron a través del capítulo VII de la parte I, denominado *De la educación y de la cultura*; del capítulo I de la parte II, titulado *De las declaraciones generales*, y de la inclusión en los mismos de los artículos 77⁴ y 140⁵, la voluntad del Paraguay de adherir a los principios universales formulados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su Declaración Universal de Derechos Lingüísticos⁶, proclamada en Barcelona en el año 1996. Tales principios promueven el respeto irrestricto a los derechos lingüísticos en los siguientes términos. Esta declaración considera como derechos personales inalienables, ejercibles en cualquier situación, los siguientes:

- *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;*
- *el derecho a relacionarse y asociarse con otros miembros de la comunidad lingüística de origen;*
- *el derecho a mantener y desarrollar la propia cultura.*

Este auspicioso ingreso de los derechos lingüísticos en el marco constitucional de la República, y el inusitado consenso social en favor del reconocimiento del guaraní como lengua oficial de la nación y de la reivindicación del patrimonio cultural conformado por las lenguas indígenas, prometían impulsar con viento a favor la progresiva democratización de los usos lingüísticos a partir de un decidido impulso normalizador del Estado, convertido en un actor de relevante influencia en el avance hacia la efectiva construcción de un país plurilingüe y multicultural. En efecto, otros gestos como la incorporación del guaraní y de las lenguas indígenas

3 La palabra *ágora* proviene del idioma griego. Denominaba en las ciudades (*polis*) de dicha nación a las plazas públicas y a las asambleas que se celebraban en ella. Con el tiempo, el término se extendió hasta hacer referencia a otros lugares de reunión o discusión.

4 Artículo 77. De la enseñanza en lengua materna. 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. En el caso de las minorías étnicas cuya lengua materna no sea el guaraní, se podrá elegir uno de los dos idiomas oficiales.

5 Artículo 140. De los idiomas. El Paraguay es un país pluricultural y bilingüe. Son idiomas oficiales el castellano y el guaraní. La ley establecerá las modalidades de utilización de uno y otro. Las lenguas indígenas, así como las de otras minorías, forman parte del patrimonio cultural de la Nación.

6 Los días 6 al 8 de junio de 1996 se reunieron en Barcelona 61 ONG, 41 Centros PEN y 40 expertos en derecho lingüístico de todo el mundo. La convocatoria de la Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos (CMDL) fue una iniciativa del Comité de Traducciones y Derechos Lingüísticos del PEN Club Internacional y el Centre Internacional Escarré per a les Minories ètniques i les Nacions (Ciemen), con el apoyo moral y técnico de la Unesco [citado el 3 de noviembre de 2012]. Disponible en <<http://www.egt.ie/udhr/udlr-es.html>>

Upéicha'akue upe Léi Guasu ary 1992 pegua jeguerojera omongu'eva'ekue, ha'ehaġuãicha upe ára guive tetã sa'yreko ita guasu. Ko Léi Guasu ojejpova'ekue omohenda, ipahápe, sãpoapy ary ohasa rire upe España poguýgui ñesë, ñe'ënguéra derécho ñemongeta tetã leikuéra apytépe ha omoneĩ umi upépe peve tuichavéva temimba'e jehupytojesareková ñe'ënguéra deréchore.

Añetehápe, umi ohaiva'ekue upe Léi pyahu omboguapy ha omoañete heta árape ġuarã Ñe'ënguéra Derécho ñemboaje ipype, ohai rupi Moakãha VII Vore I pegua, ojeheróva Kuaapyrã Mopyrendaha rehegua; Moakãha I Vore II pegua, ojeheróva Ñe'ë ropytakuéra rehegua, ha oñemohesakã rehe ko'ávape artículo 77 ha 140 pe, Paraguái retã remimbota ha'éva Arapyte ġuarã Ñe'ënguéra Derécho Ñe'ë Ñemboguapy, oñemyasãiva'ekue tavaguasu Barcelona-pe ary 1996-pe. Ko kua-tiaguasúpe oñemomba'eguasú umi ñe'ënguéra derécho ko'ápe iguýpe ojehaiháicha. Ko kuatiaguasu ohechakuaa derécho opavave yvypórape ġuarã, ikatu'ýva oñemboýke, ha opavave hendápe ojeipurukuaáva ko'áva:

- *Ikatuha oñeime peteĩ ñe'ë atýpe rehegua;*
- *Ikatuha ojeipuru ñe'ë tee añohápe ha tapicha apytépe ;*
- *Ikatuha máva oñembohéra oipotaháicha;*
- *Ikatuha ojejehe'a ha ojejoaju ambue tapicha ñe'ë aty teépegua;*
- *Ikatuha teko tee oñemombarete ha oñemyasã.*

Ko ñe'ënguéra derécho jeike iporãitéva ha upe ñemoneĩ opavavete paraguayó ha paraguayó ome'ëva guaraní ñe'ëme oñemboaje haġuã ichupe tetã ñe'ë teeramo ha umi tetã ypykuéra reko iñe'ënguéra rehegua jehechakuaa ha'eteváichami omongu'etaha vyty ñepytyvõndi ha Tekuái motenonde rupive ñe'ënguéra derecho ñemosarambi. Añetehápe, ambue mba'e ojehuva'ekue ã ykére ha'éva, techpyrã, avañe'ë ha ypykuéra ñe'ë ñemohenda Tekombo'e Jeguerovápe –oñepyruva'ekue ary 1994 pe- ha avañe'ë jeipuru tapicha mbohasa'ý pytyvõ rehe jojareko jeguerojerahápe ha'etévaicha añete oñemoañetetamavaha upe ta'arõmby.

a la reforma educativa iniciada en 1994 y la vía libre para el empleo del guaraní –sin necesidad de intérprete– en los procesos judiciales parecían confirmar tal expectativa.

Pero la expectativa se ha ido transformando paulatinamente en franca desilusión, en la medida que el impulso arrollador de la ola democrática del 89 ha cedido el paso hacia la configuración de un nuevo *status quo*, evidentemente más democrático que el anterior, pero de ningún modo suficiente –ni siquiera en grado relativo– para satisfacer las aspiraciones de desarrollo social y de reivindicación íntegra de los derechos conculcados por la antigua, opulenta y –ya para entonces habituada a los nuevos usos– estructura de poder de la nación paraguaya.

En lo que se refiere a los derechos lingüísticos, esta progresiva instalación de un nuevo *status quo* se ha ido registrando en la forma de una notoria restricción de la apertura lingüística al ámbito de la educación (y, aún en éste, con sumas deficiencias de contenido y de implementación), en tanto que en los otros ámbitos de la gestión estatal y de la vida civil la creciente uniformización de un monolingüismo en castellano se iba tornando cada vez más patente y desmoralizadora. Como evidencia de ello se puede mencionar que para el año 2002, cumplidos 10 años de la promulgación de la Constitución que reconociera históricamente los derechos lingüísticos de los habitantes del Paraguay, prácticamente ninguno de los documentos oficiales de las diferentes reparticiones estatales de la República (comprendidos los tres poderes) estaba traducido al guaraní (lengua oficial) y mucho menos a las demás lenguas indígenas. La sociedad civil, en tanto, no hacía otra cosa que reproducir a escala los hábitos de la indiferencia estatal, y proseguía incólume con la acostumbrada práctica de un monolingüismo (en castellano) empobrecedor y obtuso.

Los canales de televisión, las emisoras de radio, los periódicos, los medios masivos en suma demostraban en la práctica no haber tomado nota de la declaración de igualdad lingüística sancionada y promulgada en la Constitución y asumieron –sin haber manifestado señales relevantes de cambio hasta el momento– el rol de legitimadores y propiciadores del antiguo estado de cosas, levemente *aggiornado*, según las exigencias de la globalización mundial de la democracia representativa, occidental y logocéntrica⁷ reinante.

Las sombras que se habían apoderado de la senda de avance hacia un Paraguay plurilingüe y multicultural recibieron un rayo de luz en diciembre de 2010, cuando la Ley de Lenguas, sancionada por el Parlamento Nacional tras extensos e intensos cabildeos y luego de someterla a recortes que amenazaron esterilizar-

⁷ En teoría crítica y deconstrucción, el logocentrismo es una frase acuñada por el filósofo alemán Ludwig Klages en los años 20 para referirse a la tendencia percibida en el pensamiento occidental de situar el centro de cualquier texto o discurso en el logos. Jacques Derrida usa el término para caracterizar la mayor parte del pensamiento occidental desde Platón: la búsqueda constante de la verdad (citado el 10 de noviembre 2012. Disponible en <<http://es.wikipedia.org/wiki/Logocentrismo>>.

Ha katu, pe ta'arõmby mbegue mbeguépe oikoma ohóvo ichugui tataĩ rei, hesakã-mavo upe ñemongu'e ñepyrũrame ojehuva'ekue opytaha tape rupi, tesaráipe, ha hendaguépe oñemopyendaha teko pyahy naiñambuéiva añetehápe upe teko ymaguarégui. Hesakãramo jepe avei ojehupytyha pe sa'ỹreko oñeha'arõiteva'ekue, upeichaite avei hesakã upéva ndohupytyiha ni gua'uhápe oñemoañete haġuã umi tetãnguakuéra remimbota jojareko rehegua hetaite árama oejatyva'ekue tesaráipe, jejahéipe, umi poguasukuéra, pokatujarakuéra ivakeanopajtejeymavaha ohóvo tekuái teko pyahúpe.

Ñe'ẽnguéra derécho rehegua korápe katu ko teko pyahu –ojoguaitéva teko ymaguarépe- ñemopyenda ko ojehechakuaa ohóvo upe ñe'ẽnguéra derécho jeipyso ñemongora tekombó'ẽpe año (ha kóvape avei, heta jejavy ha pa'ã apytépe) ha katu ambue tenda tekuáipegua España ñe'ẽ oñemotenondepaita ha iñasái ha'eñoite umirupi ha omomboriahu upekuévo tetayguã reko ñe'ẽnguéra pehẽnguépe. Ojegeroviave haġuã kóva ikatu oje'e ary 2002-pe ġuará, ohupyty'mavo pa ary Paraguái retã Léi Guasu omboajeva'ekue tetãnguakuéra Ñe'ẽnguéra Derécho, ndaipóri ni peteĩ kuationa tekuáipegua oñembohasáva Guarani ñe'ẽme ha ko'ýte katu sa'ivéntema pyykuéra ñe'ẽme. Tavagua aty katu, upeaja, oha'ãngánte avei Tekuái ojavóva, ha ombokakuaa upeichakuévo ñe'ẽnguéra ha ñe'ẽpuruhára derécho ñemboyke, omoneĩ rehe, peteĩ tesapirĩ'ỹre peteĩ ñe'ẽ año meme jeipuru.

Ta'ãngambyry myasãihára, pukoe, kuationaipyre, opaichagua marandu omayasãiva ha omosarambiva amo hapópe, ohechauka ijapopýpe ndoikuaiihagua'u ñe'ẽnguéra derécho jojareko oñemoañetehámava'ekue Léi Guasúpe ha oiko ko'ãga peve aipo oikuaa'ỹvaicha –ko ára peve ndohechakai gueteri oguerovaseha ijapopy- ha oipytyvõ katu upeichakuévo upe ymaguare reko oñemoambuegua'úva oipotahaichaite upe arapy teko pyahu omotenondéva democracia ra'ãnga, kuarahy reiképegua, apytu'ũ jeipuruguigua'u henyhẽva.

Pytũ ojaho'ípava'ekue Paraguái rape ogueraháva ichupe peteĩ ñe'ẽnguéra jojareko jehupytyhápe oikotevékuri peteĩ pytyvõ mbarete rehe ha kóva ojehu sapy'a ha omyendy jey ta'ãromby rape ary 2010-pe, Ñe'ẽnguéra rehegua Léi oñemoneĩramoguare Paraguái Amandajépe, heta ñemongu'e rire ha oñeikytĩ rire heta tendápe, ha oñemopyendapámaramo mburuvicha Fernando Lugo téra ñemoboguary rupive.

la⁸, recibiera su efectiva promulgación mediante la firma del entonces presidente constitucional Fernando Lugo Méndez.

La ley promulgada era, en efecto, la herramienta legal adecuada y esperada para la concreción de los más importantes avances del Estado y de la sociedad civil paraguaya hacia un estado de amplias garantías lingüísticas y de plena protección de los derechos de las minorías indígenas, los extranjeros y los habitantes en general, en relación con los usos lingüísticos. Súmese a esto la rápida constitución de la Secretaría de Políticas Lingüísticas (con rango ministerial), encargada de impulsar la normalización de los usos lingüísticos conforme al nuevo marco legal instaurado, y otras señales constructivas como el espacio ganado por la lengua guaraní en los medios públicos en el trienio 2008-2011 –Radio Nacional AM, FM y TV Pública– mediante programas conducidos y generados en lengua guaraní por hablantes de notoria competencia comunicativa, además del inicio del proceso de selección de postulantes a la Academia de la Lengua Guaraní y otras señales que parecían indicar que finalmente el Estado empezaba a darse cuenta de que su rol en la consecución de una sociedad respetuosa de los derechos lingüísticos no se reducía al mero ejercicio de la pantomima declarativa y de la generación de marcos legales más o menos actualizados e incluyentes, sino a los más graves y comprometidos deberes de encarar políticas públicas de promoción y plena instauración de los derechos lingüísticos.

EL GOLPE QUE CAMBIÓ EL RUMBO DEL CAMBIO

Pero llegaron los sucesos de junio. En efecto, cuando el 22 de junio de 2012 el Senado de la República del Paraguay, en un acto que comprometió gravemente el futuro de la democracia en Paraguay⁹, tomó la decisión de destituir por vía de sentencia mayoritaria, tras un juicio político expedito, al presidente Fernando Lugo, no sólo estaba resolviendo una cuestión de carácter político, sino que –en la estructura profunda– estaba dando cuerpo, forma y vigencia al indisimulado anhelo de gran parte de la conservadora sociedad paraguaya¹⁰ –hay que decirlo así, con todas las letras– de retornar a un estado de convivencia caracterizado por la represión de toda forma de pensamiento progresista, por la exclusión de la

8 Algunos parlamentarios tienen temor. Dicen “Eso es agresión”, porque queremos que hablen guaraní. En el proyecto de ley dice que el funcionario ya nombrado va a tener cinco años para aprender el otro idioma que no habla. Hasta eso incluso flexibilizamos a más tiempo. Pero en cuanto a nuevas contrataciones, el proyecto dice: “El Estado preferirá para la contratación al ciudadano que tenga mejor uso de las dos lenguas oficiales”. Si hay un concurso, el que sabe menos, pierde (entrevista realizada por el periodista Hugo Ruiz Olazar al Dr. Tadeo Zarratea, véase diario *Abc Color* del 8 de agosto de 2010, pág. 12).

9 Fue tal la envergadura de la agresión al estado de derecho que un referente como Eduardo Galeano se refirió a ella en estos términos: “Claramente, fue un golpe de Estado, que además estuvo mal maquillado. Se cayó la mascarita a los pocos minutos, y son vanas las pretensiones de disfrazar eso cuando dicen “bueno, se trata de un acto legal”. Hasta la propia sentencia que declara culpable a Fernando Lugo termina aclarando que no hay pruebas, pero que no son necesarias porque se tratan de acontecimientos de público conocimiento, o sea que ellos mismos confiesan que esto es un perfecto mamarracho, y es un mamarracho al servicio de los intereses opuestos a la independencia del Paraguay” citado el 10 de noviembre de 2012. Disponible en <<http://www.cubadebate.cu/noticias/2012/07/13/eduardo-galeano-lo-que-paso-en-paraguay-fue-un-golpe-de-estado-mal-maquillado/>>

10 El 56% de los paraguayos está a favor de la destitución de Fernando Lugo como presidente del país suramericano, según la encuesta elaborada por la consultora Ati Snead para Telefuturo, Radio Monumental y el diario Última Hora, citado el 10 de noviembre de 2012. Disponible en <<http://www.lavozlibre.com/noticias/ampliar/614514/el-56-de-los-paraguayos-esta-a-favor-de-la-destitucion-de-lugo/>>

Ko Léi niko añetehápe ha'e upe tembiporu oñeha'arõetaitemava'ekue oñemoañete hañuã umi tekuái ñemotenonde ha tavaygua ñemotenonde oñeikotevêtéva oñeñuahẽ hañuã peteĩ teko omoañeteva'arãhápe ñe'ẽhára opaichagua ñe'ẽmegua derécho. Kóva ykére avei upe Secretaría de Políticas Lingüísticas tañeme katuma oñemopyenda ha oñepyrũ omba'apo ombojojave hañuã tapére ñe'ẽnguéra jeporu. Ha ko'ãva ykére jey ambue mba'e porã ha'éva, techapyrã, tenda ohupytyva Avañe'è tekuái marandu myasãihárape –Radio Nacional AM ha FM, IP Paraguái ha TV Pública-pe- programa guaraní ñe'ẽ ojeipuruha rupive, ha tapicha arandu ojeiporavótava Academia de la Lengua Guaraní omyakã hañuã jeitypeka avei ohechaukasévaicha Tekuái ohechakuaamavaha amo hapópe ha'e ndaha'éiha ta'angaránte upe hembiaapo, ndaha'éiha avei ñe'ẽreiránte, áña katu ha'éha omotenonde hañuã política ombohapekuaava'erãhaÑe'ẽnguéra derecho ojeiko peve ñe'ẽ jojareko pa'ũme ojeiháicha Paraguái Léi Guasúpe.

TEKUÁI SAMBYHYHÁRA JEGUEROVA OMOAMBUEVA'EKUE ÑEMOAMBUE RAPE

Ha uperõ katu ojeju umi temimba'e jasypoteĩmegua. Upeichaite, mokõipa mokõí ára jasypoteĩme Paraguái Amandaje (Senado) omosẽramoguare tekuái sambyhyhára Fernando Lugo-pe, ndaha'éi peteĩ tembiasa política rehegua añõnte ojøráva, katu –amo hypy'ũhame- ombohete ha omoañete jey upe temimbota hetaitete árama oha'arõva'ekuevoi oikóvo Paraguái tavaygua. Ma'erãpiko ñañombotavyta: hetaiterei tetãygua niko ohayhuvavoĩnte iñe'ãmbyte guive umi ymaguare reko oñemongu'e ñepyrũva'ekuehikóni. Kóva niko ojeguerovia hañuãicha oje'e, ndaha'éi japu: Paraguái tavaygua niko oguerohoryvavoĩnte'akue ha oguerohoryse jey, amo hapópe, pe ymaguare reko, ha kóva he'ise ohechaporãhantevoi hemimo'ã ambuéva ñemboyke, iñe'ẽ ambuéva ñemboyke, oñemonde ambuéva ñemboyke, ha oñorairõva jojareko rehe (oikehápe avei ñe'ẽnguéra jojareko) ñemboyke ha jehavira. Upévore niko umi oipysyrõva'ekue ko Tekuái jeguerovia ojehechauka, amo hu'ãme, opavave tetã pytaguakuéra renondépe Paraguái retã sa'ýreko pysyrõháraicha, ogueroviágui ndaje hikuái ko oikóva ojejuha Paraguái retã ñepysyrõ rekávo, Paraguái retã tekosa'ỹ ñeñangareko rehehápe.

alteridad de todo debate oficial (desde la autorización de los eventos transgénicos hasta la programación de la TV Pública, pasando por la negociación con gigantes empresas transnacionales, e incluyendo, ciertamente, la cuestión de los derechos lingüísticos) y por la hábil construcción de un escenario mediático maniqueo. Allí, los defensores, no ya del proceso político abolido, sino de la sujeción a ciertas normas básicas del derecho universal ignoradas rotundamente durante el proceso de juicio político –como las garantías de defensa, la presentación de pruebas de cargo y la realización de debate previo a la sentencia– fueron rápidamente situados entre los enemigos de la República, curiosamente devenida “víctima” de una especie de conspiración internacional variopinta por el solo “delito” de haberse atrevido a ejercer su “soberanía”.

Pese a que –es importante aclararlo, siempre en la estructura superficial– el proceso de ajuste de la legislación y de las instituciones promotoras de los derechos lingüísticos no haya sido desviado en esencia de su curso por los sucesos políticos de junio, pues las autoridades orientadoras de la política lingüística en el país han sido confirmadas en sus cargos y el proceso de selección de los primeros 15 integrantes de la Academia de la Lengua Guaraní ha culminado auspiciosamente, no se puede desconocer que el proceso de persecución política –solapada en la mayoría de los casos, más que evidente en otros– desatada contra el funcionario identificado y comprometido con el derrocado gobierno ha afectado puntualmente, y de manera concreta, al proceso de incorporación efectiva de las lenguas minorizadas al escenario de la comunicación masiva.

Esto ha sido facilitado por los medios públicos de radio y televisión, los cuales, a través de una grilla de programación permeada por los conceptos de alteridad e inclusión, habían instaurado, por vez primera en el país de manera sistemática, nociones y prácticas de no discriminación lingüística, de visibilización de las minorías culturales, de vinculación de la comunicación del Estado con el sustrato cultural de la República, de superación del anticuado concepto de la identidad como sinónimo de folclore, de “pintoresquismo” turístico y de “patrioterismo” chauvinista.

Tal esfuerzo de inclusión, apuntalado desde la Secretaría de Información y Comunicación de la Presidencia de la República (Sicom), estuvo liderado por un equipo de jóvenes y competentes realizadores y realizadoras del ámbito audiovisual paraguayo encabezados por Marcelo Martinessi¹¹, y supo conjugar un espacio de expresión en el cual tuvieron cabida programaciones como “Patrimonio nacional”, “Pueblos originarios”, “Tembi'u rape”, “De igual a igual”, “Mediterráneo”, las cuales reflejaron –desde el mismo título, pasando por el enfoque de sus conductores y conductoras, la diversidad de los actores y actrices sociales y políticos y políticas invitadas e invitadas y el contenido manifiestamente público de los temas– una preocupación por la ampliación del horizonte lingüístico cultural jamás ensayada hasta entonces.

11 “La construcción de TV Pública Paraguay involucró a movimientos sociales, gremios de audiovisualistas, referentes de los pueblos originarios del país, académicos, estudiantes, organizaciones campesinas, luchadores contra la dictadura, empresarios, deportistas, artistas y gente de todos los sectores que apostó a una pantalla que sirva como espejo, donde pueda verse reflejada la sociedad en su conjunto, y que sea a la vez plataforma de debate acerca de los cambios profundos que necesita el Paraguay” (carta abierta de Marcelo Martinessi a Martín Sanemann, primer funcionario nombrado como ministro de la Sicom por el gobierno de Federico Franco) [citado el 10 de noviembre de 2012. Disponible en <<http://www.lanacion.com.py/articulo/81356-tv-publica-marcelo-martinessi-en-carta-abierta-a-martin-sannemann.html>>.

Jepevéramo –iporã ningo kóva ja'e, hovapiretépe- ñe'ënguéra ñeipysyrõ leikuéra ha ñe'ënguéra ñangarekoha ogapy ñemopyenda ndojehejái tapykuépe, katu, ipypore rehe. tenonde gotyo uguata. Techapyrãicha ikatu oje'e oñemoneĩha jey Secretaría de Políticas Lingüísticas myakãhárape ha oñemohu'ãmaha ramoite Academia de la Lengua Guaraní myakãhára tetãyguá arandu jeiporavo. Áña katu, ndaha'úi upe haguére aipo ikatúne oje'e, vy'apópe, naumbréna, oiporãmba ningo, ndaipóriko mba'eve, ojehecha porãhamehína vokoietétevo oñepyruha heta ñemuña, ojehayhu'ýva ojehatapyña, tapicha omba'apova'ekue tekuaípe ñemboyke ha jehavira, ñemuña ha jeisu'u ro'yrõgui henyháva umi tapicha ohechaporã'ýva upe Tekuái Sambyhyhára ñenohé ha oipytyvõmiva'ekue iñe'ã mbyte guive upe tekuaí myakãhára aty ho'ava'ekuépe. Ko jehavira ohupyty avei Paraguái ñe'ënguéra –guarani ha castellano jeipuru jojápe ha te'yikuéra ñe'ë jetypeka- tekuaí marandu myasãihápe.

Paraguái ñe'ënguéra jeike marandu myasãihápe ningo oikova'ekue oñemohendakuaa rupi temimba'e Paraguái ñe'ë rehegua ha Paraguái reko rehegua ipype, ha oñemba'apo rehe okẽ jeipe'ápe, yvyty pyahu rekápe, opavave temimo'ã ñemboajépe, oñembohapévo upéicha yvy reko tee ha pokatuenda marandu myasãihára ñembojoaju, ha oñemoambuéramo avei upeichakuévo pe ymaguare reko, upe oimo'áva Paraguái temimba'e opaha folklore-pe añõnte, Paraguái rovapire jehchakávope añõnte, Paraguái réra año momba'eguasureivo.

Ko tembiapo porãite oñemongu'embaretekuri Secretaría de Información y Comunicación de la Presidencia de la República guive, ha omyakãkurihikóni tapicha tetãyguá mitãrusu Marcelo Martinessi. Ha'e ha iñirũnguéra ohechauka ikatuha oñembojoaju, oñemba'apóvo hekópe, kyre'ý ha ñepytyvõme, Paraguái angapy jetypeka ha ta'ãngamomyi porã jeipyaha. Ko jehupytyrã porãite muñahápe oipyaha heta ta'ãngamomyi. Techapyrãichamínte tañanemandu'a ko'ávare: "Patrimonio nacional", "Pueblos originarios", "Tembí'u rape", "De igual a igual", "Mediterráneo", ohechaukámava -héravoi guive, ha avei omotenondéva rembiapo rupi, tetãyguakuéra opaichagua oñepepirúva ha temimba'e oñemohendava ipype rehe- upe jepy'apy heñoiva hyepypekuéra oñembotuicha haña tetãyguakuéra apytépe teko ha ñe'ënguéra apyra; ko jepy'apy ndojehechakuaaiva'ekue araka'eve Paraguái rekovépe uperõ peve.

Similar tarea de inserción de la diversidad lingüística fue impulsada desde las ondas de Radio Nacional del Paraguay, a partir del liderazgo –en aquel entonces leal a la pluralidad– de Judith María Vera¹² con programas como “Ápe ha pépe”, “Redpública”, “Sununu Guyryry”, “Jopara”, “Ñane Retã”, y usuarios y usuarias de las lenguas de la república de notable competencia y apego a los principios de la diversidad lingüística, como Carlos Gonçalves, Mauro Lugo y Gerardo Denis. De los programas citados, actualmente uno, “Redpública”, ha sido levantado y su conductor (Carlos Gonçalves), destituido; otro, “Ápe ha pépe”, ha sido hostigado una y otra vez con el recurrente incidente de los “problemas técnicos”, hecho que en el contexto del código subtextual paraguayo ha de interpretarse como un mensaje de lectura inequívoca: la intención es levantar el programa. En cuanto a los demás, o han sido “reformulados” según las exigencias del nuevo *establishment* político, o bien han sido trasladados a horarios despojados de la trascendencia anterior (tal es el caso de “Jopara”, remitido a un horario de menor importancia), o bien han sido renombrados y actúan hoy bajo los haces de luz de una vigilancia constante.

Resulta más que significativo, a la luz de una perspectiva ya más serena y objetiva, que el primero y más encarnizado asalto del nuevo orden surgido a partir de los sucesos de junio haya estado dirigido contra el sector estatal constituido por los medios radiales, virtuales y audiovisuales de comunicación pública. Funcionarios enviados –de manera casi simultánea con el improvisado acto de sucesión presidencial– a “pedir informes”¹³ acerca de la grilla de programación, la actuación prepotente de los nuevos responsables de la Sicom dispuestos a acabar con lo que ellos denominaban “la distorsión de los medios públicos en apoyo a un proyecto político de izquierda”, el rápido cambio de sesgo de los programas informativos y de opinión, convertidos en canales de legitimación de las nuevas autoridades, el despido de 27¹⁴ funcionarios y funcionarias contratadas (19 hom-

12 El pasado 17 de octubre se cumplió un mes de la censura de la que fue objeto el programa Redpública en Radio Nacional del Paraguay. Para la directora de este medio, Judith María Vera Bejarano, Redpública ya no cuenta como un programa “plural, incluyente y cultural” –el slogan acuñado por la emisora desde la asunción del presidente Lugo, en agosto de 2008, y mantenido gatopardísticamente por su dirección tras la llegada al poder de Federico Franco–, por lo que dispuso del espacio de acuerdo con un memo presentado a las autoridades de la Sicom el pasado 3 de octubre. Citado el 10 de noviembre de 2012. Disponible en <<http://carlignca.wordpress.com/2012/09/21/paraguay-censura-a-redpublica-en-radio-nacional/>>

13 Una persona que se identificó como enviada del presidente de la República, Federico Franco, irrumpió en la sede de la TV Pública exigiendo que no se emita imagen alguna de lo ocurrido entre este jueves y viernes en Paraguay. Esta persona, que se identificó como Cristian Vázquez, irrumpió en forma violenta en el canal estatal, exigiendo revisar toda la grilla de programación de manera a que no se emita ninguna imagen de los eventos ocurridos entre el jueves y el viernes. Posteriormente, Vázquez fue invitado a salir de las instalaciones del lugar, por lo que la situación no pasó a mayores. Citado el 10 de noviembre de 2012. Disponible en <<http://www.abc.com.py/nacionales/intentaron-atropellar-tv-publica-417652.html>>, 22 de junio de 2012 .>

14 El 4 de septiembre de 2012 impidieron ingresar a las oficinas del canal, en Asunción, a 27 periodistas, empleados y técnicos de la TV Pública porque eran “personas que no continúan” ejerciendo sus funciones. Si bien el 31 de agosto pasado algunos se enteraron de que habría una nueva partida de despidos arbitrarios, ninguno de ellos recibió una notificación previa. La mayoría de estos trabajadores manifestó su oposición al golpe parlamentario que derrocó al presidente Fernando Lugo el 22 de junio pasado en la emisión del programa “Micrófono abierto”, difundido esa misma noche. Desde entonces el programa ha sido blanco de constantes interrupciones. “Ya se había efectuado una primera purga en los medios de comunicación públicos creados durante el mandato de Fernando Lugo –TV Pública, Radio Nacional y la agencia informativa IP Paraguay– tres semanas después del golpe parlamentario. No podemos creer, a la vista de este método, del hecho consumado, en los argumentos administrativos expresados por la Sicom. Por desgracia, este despido de 27 periodistas –llevado a cabo en menosprecio de las reglas fundamentales del derecho del trabajo– no hace sino prolongar la cacería de brujas iniciada tras la destitución del presidente, el 22 de junio. Se trata de un ataque grave al pluralismo, cuyo único efecto será acentuar

Upeichaite avei ogehukuri oikóvo pukoe Nacional-pe, kuñakarai Judith María Vera ñemotenonde rupive (ha'e uperõ guare oñemoĩva'ekue gueteri teko, temimo'ã ha ñe'ẽ ambue ñemboaje ykére) ko'áva programa ndive: "Ápe ha pépe", "Red-pública", "Sununu Guyryry", "Jopara", "Ñane Retã", omotenondéva tapicha katupyry ha'évéva tetã ñe'ẽ jeipurúpe ha omomba'eguasúva tekoeta ha ñe'ẽita reko. Áva ha'ekuri Carlos Gonçalves, Mauro Lugo ha Gerardo Denis. Ko'ã programa ja'évagui, peteĩ –Redpública- ja oñemopu'ãma ha tapicha omyakáva'ekue (Carlos Gonçalves) katu oñemosẽma; ambue –"Ápe ha pépe"- oñemongora ndajehína ha oñemboyke ensuguy ndaje kyse yvyra jeipurúpe. Ha umi ambue katu ojeguerova, oñemokirirĩmie térã oñembohasa aravo oñehenduguasu'yhaçuãme ("Jopara" rehe oiko kóicha), ýrõ katu oñembohérapyahu ha oiko ojevichea ko'ẽ ko'ẽrẽ.

Hesakãvémapo upe oikóva'ekue ojehecharamo ha ojehecha resakãve avei mba'érepa upe ro'yrõ mbaretéve tendota pyahu py'ápe heñóiva ha'ete ku ojapyhara mbaretevekuri umi tetãyguakuéra omba'apóva tekuái marandu myasãiha oĩha gotyo (pukoe, ta'ãngambyry, ha ñandutigwasu omboguatáva). Tembiguái oñemondóva –ojupijave mburuvicha pyahu- oikuaa haçuã ñandeko mba'e mba'épa pe oñembohasavahína, Sicom myakãhára pyahu katu ombokuatiavaipavoi oĩvape ha ombochakepa ojuhúvape, agotyo ha pegotyo, ombopahaségui ndaje ha'ekuéra he'iva ha'eha peteĩ "izquierda apopyrã ñemombarete Tekuái marandu myasãiha guive", tağeme avei oñemoambuépa tetã rehegua marandu ñemombe'u ha temimo'ã ndaipuporãiva chupekuéra oñemosantohũ avei; ha mba'e ivaivéva oñemosẽma katu upe riremínte 27 (mokõipa pokõi) tapicha – ãvagui 19 kuimba'e

bres y 8 mujeres, según los datos emitidos por la organización Reporteros Sin Fronteras) de la Radio Nacional y de la TV Pública, coincidentemente aquellos cuyo discurso confrontaba abiertamente con el nuevo régimen homogeneizador, y la sujeción –en general– de todo aquello que representara alteridad y discurso heterogéneo (lingüística y culturalmente hablando) a las reglas no escritas, pero más que nunca vigentes, de la asepsia, de la conformidad estéril y de la siempre bien acogida condescendencia con el poder, configuran hoy por hoy un lamentable panorama de uniformización, de retorno a normas ya caducas y de negación de la diversidad, condición básica para la construcción de una sociedad plurilingüe y multicultural¹⁵.

SINCRONÍA Y DIACRONÍA EN EL ANÁLISIS DE LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS

Tal como no se puede separar el campo particular de los derechos lingüísticos de su correspondiente correlato histórico, tampoco se puede separar –sin merma manifiesta de veracidad– el análisis de la situación de los derechos lingüísticos de su conjunto más amplio, es decir, del examen de los rasgos culturales asumidos por la colectividad en un momento y en una situación dada.

Así planteadas las cosas, y apelando a la dialéctica sincrónico-diacrónica de Ferdinand de Saussure¹⁶ como herramienta metodológica atinada, se puede iniciar este *racconto* de las condiciones actualísimas de los derechos lingüísticos en Paraguay con la diagramación de los siguientes rasgos comunes en el periodo de tiempo comprendido entre la gesta independentista de mayo de 1811 y el periodo posmoderno actual.

las divisiones en un país herido y aislado. Estamos dispuestos a apoyar a los periodistas víctimas de esta purga en las futuras acciones legales que emprendan”, declaró Reporteros sin Fronteras. Citado el 11 de noviembre de 2012. Disponible en <<http://es.rsf.org/paraguay-despiden-a-27-empleados-de-la-05-09-2012,43333.html>>

15 Constituyen un claro corolario de esta tendencia las últimas declaraciones formuladas por el Sr. Gustavo Kohn, flamante secretario de la Sicom, quien afirmara textualmente, en declaraciones radiales a radio Ñandutí AM, “se va a acabar esa historia de la Televisión Pública”. Citado el 11 de noviembre de 2012. Disponible en <<http://ea.com.py/ministro-de-comunicacion-de-franco-se-va-a-acabar-esa-historia-de-la-television-publica/>>

16 El estudio sincrónico aborda un espacio temporal concreto del sistema, haciendo abstracción de los fenómenos históricos y sociales que lo han deparado, lo cual es posible puesto que las transformaciones en el sistema son muy lentas. La diacronía, por otro lado, se sitúa en el eje de la sucesión, el paso de un estado del sistema a otro, para definir la evolución histórica de la lengua, disponible en <http://www.infoamerica.org/teoria_articulos/saussure1.htm>

ha 8 kuña oikuaaukaháicha Reporteros sin Fronteras- tekuái mba'apohára Pukoe ha ta'ãngambyrypegua, isantovaíva poguasu pyahukuérape. Ha ko'ã tapicha oñemosēva'ekue ha'e, oje'eporātaramo, umi oikuaaukava'ekue kyhyje'ÿre, tekuái jeguerova aja pukukue, nomoneĩriha upe oikóva ha, py'aguasúpe oikuaaukáva, tetãyguakuérape ha pytãguakuérape ave, hemimo'ã ojoavýva mburuvicha pyahukuéra ohendusévagui.

KO'ÃGA OJEHÚVA HA AKÓINTE OJEHÚVA ÑE'Ë REHEGUA DERÉCHO ÑEHESA'IJÓPE

Upe ikatu'ÿháicha oñemboyke Ñe'ë rehegua derécho jere tetã jehasakuégui, upei-chaita avei ndaikatúi oñemboyke –ojeipota'ÿramo oquejy pe jerovia hese ikatúva ojerereko- ñe'ënguéra derécho ñehesa'ÿjjo ikóra tuichavévagui, ha'evahína umi teko peteĩ tetã omomba'evéva ha omohendáva peteĩ árape.

Kóicha ojehechaukárõ ã mba'e, ha ojeipurúvo Ferdinand de Saussure rapereko, ikatu oñemoñepyrũ peteĩ mombe'u mbykymi ikatúneva omyesakã mba'éichapa oguata ko'ãgaite ñe'ënguéra derécho ha mba'éichapa oguatava'ekue ymave, ary 1811 guive.

Cuadro 1

| Situación histórica de los derechos lingüísticos en Paraguay (1811-1992) | Situación actual de los derechos lingüísticos en Paraguay (1992 en adelante) |
|---|---|
| 1. Tendencia hacia un monolingüismo oficial (usos estatales, documentos, emisiones públicas). | 1. Tendencia hacia un monolingüismo oficial (usos estatales, documentos, emisiones públicas). |
| 2. Desconocimiento legal de la dignidad de las lenguas minorizadas y persecución abierta a la cultura (y, por tanto, a la lengua) de las minorías étnicas. | 2. Reconocimiento legal de la dignidad de las lenguas minorizadas y cese de la persecución abierta a las culturas y lenguas de las minorías étnicas. |
| 3. Coherencia entre el discurso y la gestión del Estado. Desprecio del guaraní (lengua minorizada) y de las lenguas indígenas en la letra de la ley, y extensión de dicho desprecio a la política cultural y lingüística. | 3. Dicotomía entre el discurso y la gestión del Estado. Por un lado, la manifestación legal y documentaria de un cambio de paradigma en favor del reconocimiento de los derechos lingüísticos; por el otro, desidia y continuidad del status quo en los usos y emisiones de la política lingüística. |
| 4. Uso extendido de la lengua minorizada (el guaraní, en este caso) en el conjunto mayoritario de la población, y mantenimiento de las lenguas de las minorías étnicas, a pesar del vilipendio oficial del Estado. | 4. Uso disminuido de la lengua minorizada (el guaraní, hoy como ayer) en el conjunto mayoritario de la población, y arrinconamiento cultural de las lenguas de las minorías étnicas, a pesar del reconocimiento oficial del Estado. |
| 5. Prejuicios de la sociedad civil acerca del valor relativo de las lenguas. Se estima, en el discurso y progresivamente en la práctica, el uso de la lengua de prestigio (castellano) en detrimento de la lengua minorizada (guaraní), y en creciente desprecio de las lenguas de las minorías étnicas. | 5. Discurso agitado de la sociedad civil acerca del valor relativo de las lenguas. Se reivindica en el discurso la dignidad de la lengua minorizada y las prerrogativas de las lenguas de las minorías étnicas, aunque el uso de éstas se vea drásticamente disminuido por los nuevos patrones económico-sociales. |
| 6. Uso pragmático y no regulado de la lengua minorizada (guaraní) en las emisiones del Estado. Empleo funcional de la lengua notoriamente minorizada en razón de su importancia práctica como código de efectiva comunicación con el pueblo (caso de los bandos y resoluciones de los primeros gobiernos independientes como la Junta Superior Gubernativa y el Consulado traducidos al guaraní). | 6. Uso aleatorio y asistemático de la lengua minorizada en las emisiones del Estado. Empleo de ésta (y de las lenguas de las minorías étnicas) en forma ocasional –o restringida al ámbito de los textos educativos–, con la tácita aprobación de la sociedad civil y los medios masivos de comunicación, detentadores del poder de legitimación en la nueva sociedad de pseudo representación democrático-electoral de la posmodernidad. |

| Ñe'ẽ rehegua derécho jehasapy Paraguái retãme (1811 – 1992) | Ñe'ẽ rehegua derécho jehasapy Paraguái retãme (1992 guive) |
|--|--|
| 1. Peteĩ ñe'ẽ año jeipururu tekuáipe (opaichagua kuatia, ayvu ha ambue) | 1. Peteĩ ñe'ẽ año jeipururu tekuáipe (opaichagua kuatia, ayvu ha ambue) |
| 2. Léikuérape oñemboyke ñe'ẽnguéra michĩvéva ñemboaje ha heko katu oñemuñavo. Kóva oiko guaraní rehe ha te'yikuéra ñe'ẽ rehe. | 2. Léipe ojehechakuaa ha oñemboaje ñe'ẽ michĩvévape ha opaveváicha ohóvo, jepevéramo kuatiápe, ambue reko ha ambue ñe'ẽ ñemuña. |
| 3. Teko peteĩ Tekuái ñe'ěsry ha Tekuái apopy ndive. Guarani ñe'ẽ ha te'yikuéra ojeapo'í léipe ha heko teekuéra katu oiko ñero'yrome. | 3. Tekokõi Tekuái ñe'ěsry ha Tekuái apopy mbytépe. Peteĩ yke gotyo, leikuéra apytépe oñemombohape ñemoambue ñe'ẽ rehegua derécho ñemboaje rehehápe; ambue yke gotyo katu, pituva reko, techarei ha ymaguare reko ñemoneĩ jey amo hapópe, jepéramo ambue ñe'ẽ ha ambue reko ohupytýma Tekuái ñemoneĩ. |
| 4. Guarani ojeipururu meme Paraguái retã tuichakue javeve (jepéramo Tekuái guive ojeapo'í), ha te'yikuéra ñe'ẽ katu oikove, Tekuái ñemboyke oñandúramo jepe. | 4. Sa'ive ojeipururu Guarani tetãyguá apytépe ha te'yikuéra ñe'ẽ katu oñemongora ohóvo, Tekuái ohechakuaamaramo jepe chupekuéra. |
| 5. Tavayguakuéra aty ndojepy'amongetaporãĩ gueteri ñe'ẽnguéra rehe, oimo'ãgui ha'ekuéra pete'íva iporãveha (castellano) ha ambuéva katu nokonveniveimaha avavépe (guaraní). Te'yí ñe'ẽnguéra katu ojeapo'ive ko'ẽ ko'ẽrẽ. | 5. Ñe'ẽme ningo oñeimo'ã iñambuévemava ohóvo tavayguakuéra reko ñe'ẽnguéra rehe. Ñe'ẽngatukuérape oñemomba'eguasú avañe'ẽ ha oñemoneĩ avei te'yí ñe'ẽnguéra ñemboaje, jepéramo ko'áva tuichaháicha ogueví ogue rupi heko yma ha hendaguépe oíke rupi teko pyahu omoapañuáva hekove. |
| 6. Avañe'ẽ ojeipururu oñemboheko'y rehe Tekuái ñe'ẽ ñeme'ẽme. Ojeipururu oñeikumby resakã ha'guáicha, ojehechakuaa rupi hapo hypy'ũitiha tetãyguakuéra rekovepe (ko apopye ojehecha "bandos" ha "resoluciones" kuérape, ohaiva'ekue Junta Superior Gubernativa ha Consulado ha oñembohasava'ekue guaraníme). | 6. Ojeipurúramo jepe Avañe'ẽ Tekuái ñe'ẽ ñeme'ẽme, ndaha'ei ku ojeipurumeméva téra ojeipurúva hekoitépe. Ojeipururu avañe'ẽ (ha te'yí ñe'ẽnguéra avei) sapy'a sapy'ante —téra kuaapyrá arandukápe año- ha ko ojejúva oñemoneĩ kiriríháme tavaygua guive ha marandu myasáiha guive, ha ko'ã ipahavahína la oisambyhýva, amo hapópe, ko tavaygua aty pyahu, democracia representativa ojeheróva. |

MARCO LEGAL

Aún los relativos logros obtenidos en el terreno de los derechos lingüísticos, como la promulgación de la Ley de Lenguas, la constitución y puesta en marcha de la Secretaría de Políticas Lingüísticas y la conformación de la Academia de la Lengua Guaraní (lengua históricamente minorizada) adolecen de serias limitaciones y contradicciones en su espíritu y en su forma. Sea aclarada puntualmente esta afirmación para su mejor comprensión:

Artículo 8. Del valor jurídico de las expresiones. La versión aprobada de la Ley de Lenguas reza como sigue: “Las declaraciones ante cualquier autoridad y los documentos públicos y privados producen los mismos efectos jurídicos si se expresan total o parcialmente en cualquiera de los idiomas oficiales”. La versión original, tratada y aprobada en comisión, superaba notablemente los límites de los “documentos públicos y privados”, e incluía, según declara el texto finalmente modificado, “las manifestaciones públicas y privadas, orales, escritas y visogestuales, producen los mismos efectos jurídicos si se expresan total o parcialmente en cualquiera de los dos idiomas oficiales, sin necesidad de traducción a la otra lengua oficial ni de exigencia previa alguna”. En opinión del distinguido abogado y lingüista Tadeo Zarratea, dicho cambio “reduce drásticamente el campo de aplicación de este derecho; se reduce exclusivamente a lo escrito, dejando que el malhablado, el mentiroso, el manipulador del lenguaje, el irresponsable que pretende desdecirse de lo que ha dicho o negar el compromiso asumido, quede impune y escuchado detrás de una lengua”.

En cuanto al artículo 10. De los derechos lingüísticos nacionales, cabe resaltar que afirma:

Son derechos lingüísticos de la comunidad nacional:

- 1. Contar con un plan de educación bilingüe guaraní - castellano en todo el sistema de educación nacional, desde la educación inicial hasta la superior, y con planes diferenciados para los pueblos indígenas.*
- 2. Tener disponibles los servicios del Estado en las dos lenguas oficiales.*
- 3. Tener la presencia equitativa de las lenguas guaraní y castellana en los medios de comunicación del Estado y en los programas oficiales emitidos por medios privados de comunicación.*
- 4. Contar con servicios informativos estatales y señalizaciones en ambas lenguas oficiales.*

En cuanto al primero de los numerales citados, ya se han escuchado numerosas voces que han proclamado el fracaso del enfoque de la educación bilingüe en el país. Entre ellas, resalta nítidamente la del dirigente del Ateneo de la Lengua Guaraní doctor David Galeano Olivera, quien, tras señalar en documentos publicados en artículos y en *blogs* de la entidad las numerosas deficiencias de los textos empleados por el MEC, asevera que desde el año 1999, el Ateneo de Lengua y Cultura

LEIKUÉRA APYRA

Umi mba'e ogehupytyva'ekue ñe'ë rehegua derécho ñemyasái rehehápe jepe niko naiporãmbái ha ndaheteporãmbái (Ñe'ënguéra Léi ñemoneĩ, Secretaría de Políticas Lingüísticas ñemboguata ha Academia de la Lengua Guaraní rembiapo ñemoñepyry). Toñemohesakamievéna kóva:

Artículo 8. Léipe guarã he'iséva ñe'ë oje'éva. Upe Ñe'ënguéra Léi oñemoneĩva'ekuépe Amandajépe niko he'i: “Opaichagua ñe'ë ñeme'ë ojejapóva mburuvichakuéra renondépe ha opaichagua kuaiahapyre maymávape guarã téra mbovyvape guarã peteĩchaitentehína Jojame'ehápe guarã, taha'e avañe'ëme téra taha'e castellano-pe”. Ága katu, upe Léi kuaia ypy ojehaíva'ekue Amandaje Aty'ípe tuichaiterei ohasa upe maymáva téra mbovyvape guarã apyra, ha kóicha ojehai'akue ipype: “opa ñe'ë ñeme'ë maymávape guarã téra mbovyvape guarã, ayvu rupive, jehai rupive terã ta'ãngahai rupive peteĩchaitentehína Jojame'ehápe guarã, taha'e avañe'ëme téra taha'e castellano-pe, ha natekotevéi oñembohosa ambue tetã ñe'ë teépe téra ambue mba'e jerurepyre”. Ojepy'amongetaháicha jorejeka pytyvohára ha ñe'ëpykuahára Tadeo Zarratea, ko ñemoambue ningo “tuichaiterei omombyky upe derécho jeipurukuaa: oñemombyky ojehaívape añónte, ha ojeheja iñe'ëreívape, iñe'ëjapúvape, iñe'ëañávape, ndohechakuaaséiva umi he'ipyreva'ekue téra iñeme'ëngue topytarei, ha toñemi peteĩ ñe'ë kupépe”

Artículo 10, Tetã ñe'ë rehegua derécho rehe, katu oñemboguyhaiva'erã:

1. *Ha'e tetãygua ñe'ë rehegua derécho:*

2. *Ojeguerekóvo peteĩ apopyrã oñehekombo'e haña guaraní ha castellano ojojkére opaite kuaapyrã tetãmegua ñemopyendáme, mitã rekombo'e guive tuicháva rekombo'e peve ha avei apopyrã ojeipyháva te'yikuéra atýpe guarã añónte.*

3. *Ikatuva'erã ojeguereko opaite Tekuái apopy ñeme'ë mokõive tetã ñe'ë teépe.*

4. *Oñeme'ëva'erã tenda joja guaraní ha castellano-pe Tekuái marandu myasãihápe ha tavaygua marandu myasãihápe avei. Ojeguerekova'erã Tekuái rehegua marandupy ha ta'ãngahai tapépegua mokõive ñe'ë teépe.*

Upe peteĩha oje'éva rehe niko heta ayvúma oñehendu he'íva ho'aha karugápe pe mokõive ñe'ë ojojkére ñehekombo'e Paraguái retãme. Ko'ã ayvu apytépe, hesakãitereivoi upe Ateneo de la Lengua Guaraní Sambyhyhára ñe'ë he'íva. Ha'e, omboguapy ríre heta Ateneo kuaiape hemimo'ã Ministerio de Educación aranduka rehegua (ndojehai porãietevói ndaje ko'áva he'í ha'e), ojepytasó ko ijepy'amongetápe ha he'í Ateneo de Lengua y Cultura Guaraní ojerureha ary 1999 guive Ministerio de Educación y Cultura-pe toñeha'ã tomyatyrõ hembiapo ñe'ëkõi

Guaraní viene reclamando la necesidad de reorientar el programa de educación bilingüe, aclarando que desde 1999 el MEC enseña el *jopara* en lugar del guaraní¹⁷.

En cuanto a los numerales 2 y 3, el avance es poco menos que nulo en cuanto a documentos escritos, y bastante reducido en esta última etapa del acontecer político en lo que respecta a las emisiones orales y audiovisuales.

Y el cumplimiento del numeral 4 forma parte, por el momento, del brumoso horizonte de la utopía. Noticieros oficiales fueron recientemente reconfirmados como monolingües en la TV Pública por orientación expresa de su actual director, el señor Cristian Turrini; rutas y caminos señalizados cual si de vías de la provincia de Castilla –en la mismísima España– se tratase; y, desde luego, carteles de oficinas públicas, aeropuertos, pasaportes, documentos de identidad, entre otros, cuyo desdén hacia una de las lenguas oficiales del país (el guaraní) resulta desoladoramente unánime.

En cuanto a la observación realizada a la Secretaría de Políticas Lingüísticas, cabe hacer hincapié en el siguiente punto: ¿cómo puede una repartición pública a cuyo cargo se encuentra nada más y nada menos que la planificación del uso de las lenguas, según se asienta en el texto de la Ley de Lenguas –así como la promoción de investigaciones sobre el uso de las lenguas en el país– cumplir con tan delicadas y extensas funciones cuando el presupuesto asignado a ella apenas cumple con el cometido de cubrir los salarios de sus funcionarios y funcionarias? Y, para empeorar las cosas, que se paguen salarios –y solamente salarios– de funcionarios y funcionarias dedicadas a la dinamización lingüística y a la investigación constituye un índice de notable precariedad, por cierto. Pero lo que ya es manifiestamente injustificable es que de los casi 60 funcionarios y funcionarias de esta secretaría, apenas 12 a 15 sean profesionales destinados a tareas de investigación y promoción lingüística, mientras que cerca de 40 funcionarios y funcionarias cumplan funciones en el área administrativa. Francamente, es una situación que no admite otra explicación que no sea la del rasgo secularmente prebendario de la política estatal de empleo del Estado paraguayo.

En lo tocante a la Academia de la Lengua Guaraní, las observaciones más consistentes que se han dirigido a dicha novel institución han provenido justamente de varios de los académicos flamantemente nombrados. Puntualmente, fueron los académicos Ramón Silva y Miguel Ángel Verón quienes formularon sendas objeciones al procedimiento de selección de miembros de la Academia, en las que específicamente manifestaban –en el caso del primero de los nombrados– que entre los 15 académicos y académicas que aún deben ser electos y electas se debería brindar un espacio preferencial a representantes del interior del país, quienes, según él, constituyen centinelas de la memoria viva de la lengua. En el caso del señor Verón, sus reflexiones se dirigieron más bien a la necesidad de otorgar espacios dentro de la Academia a representantes de las etnias indígenas guaraní-hablantes.

Finalmente, cabe referirse a la labor desempeñada por el MEC. Si bien no cabría, por muchas de las razones enunciadas líneas arriba, hacer partícipe a esta se-

¹⁷ Diglosia s. f. Bilingüismo aparente, situación de coexistencia de dos lenguas en una comunidad de hablantes, en la que una de ellas goza de mayor prestigio político y social que la otra y se emplean en situaciones y circunstancias diferentes citado el 10 de noviembre de 2012. Disponible en <<http://es.thefreedictionary.com/diglosia>>

rekombo'e rehegua, ha omyesakãve kóva he'ívo, 1999 guive, Ministerio omboguataha *jopara* ñembo'e guarani ñembo'e rendaguépe.

Ha umi papapy 2 ha 3 rehe katu ñemotenonde sa'í voi kuationaipyre rehegua, ha ko'ýte sa'ivéntema jey ko jasy apesã ohasávape –iñambue rire tetã ñesambyhy-umi ha'éva pukoe ha ta'angambyry rupive.

Ha papapy 4 ñemoañete katu ko'ãga peve opyta kerayvoty pytũmby ñeñuãme. Tekuái marandu programa-kuéra ramoitéte oñemopyenda jey castellano año ojeipuru hañuãicha añónte TV Pública-pe, upéicha he'ihaguére oñemba'apotaha isambyhyhára Cristhian Turrini; tapehũ ha tape opaichagua katu henyhẽmba ta'ãnga Castellano-pe ojehaivagui –oiméne oimo'ã hikuái ojeikoha Castilla-pe mba'e-; ha Tekuái ogapýpe, guyrapepo'atã guejyhápe, pasaporte, cédula, ha ambue Tekuái kuation teépe ojehechakuaa, ymaveguaréicha, Léi oñemoneĩ mbovyeguaréicha, Guarani ndoúi ha ndohoiha ichupekuéra.

Secretaría de Políticas Lingüísticas rehe ojejesarekótaro ikatuvo oje'e: mba'éichapiko peteĩ ogapy oisambyhýva ñe'ẽnguéra ñemyasã apopyrã –ojehaihaiháicha Ñe'ẽnguéra Léipe- ha avei tetã ñe'ẽnguéra jeporu jetypeka apopy opaichagua, ikatúta omboguata porã áva apopy oñemohendavéramo ipype mba'apohára kuation rehe omba'apóvape, ha upe aja katu ñe'ẽnguéra rehe omba'apóva mbovy-mintevo oĩ. Ha hi'ári upe viru ha'ekuérape ñuarã oñemohendáva niko imba'apo añónte omyengovia ha nahembyvéima aipo ñe'ẽnguéra ñemyasã apopyrãme ñuarã ni ñe'ẽnguéra jetypeka rembiapópe ñuarã. Ko jejavy hapohína pe Paraguái Pokatuenda teko itujaitévape ha'éva lo mitã ore partido-pegua téra ore pehẽnguekuéra reheguánteke toñemohendápa ha oñeikotevẽ añetéva toñemboyke téra toñemoñemi oporomyangekói'yhame'arã gotyo.

Academia de la Lengua Guaraní rehe oje'éva katu ojehecha tetãygua arandu oikéva ipype raëvetevo oma'ẽha hese ha oikuaauka hemimo'ã hese rehegua. Hesakãve hañuã kóva, académico pyahu Ramón Silva ha Miguel Ángel Verón ha'ekuri tapicha ome'ẽva'ekue hemimo'ã Academia ñemopyenda rehe. Peteĩva –Ramón Silva- oimo'ã oñemohendava'erãha ko Guarani Ogapy pyahúpe tetãygua okárapegua, ha'e rupi ko'áva –upéicha he'ikuri ko karai- avañe'ẽ apytũngue ñangarekoha teete. Miguel Ángel Verón-pe ñuarã katu ha'e umi te'yi guarani ypykuéra raëvetepe la oñemotenondeva'erã Academia Sambyhyha jeiporavópe.

Oñemohu'ávo kóva, ojejesarekomante'arã Ministerio de Educación y Cultura rembiapo rehe. Ndaikatúiramo jepe oje'e ko tekuaí pehẽngue rehe oapo'iha ñe'ẽ rehegua deréchope, ha'e rupi ha'e Pokatuenda pehẽnguekuéra apytépe upe tenda oñepia'áváva oñemomba'eguasuve hañuã ohóvo ko'áva, ko'ãga peve nahesakãporã gueterihína mba'épa upe ipype guive ojejaposéva upe ñe'ẽkõi ñembo'égui ha te'yi ñe'ẽnguéra ñembo'égui ave, ojeipyahasépa añete ipype peteĩ tetãme

cretaría de Estado de la recriminación de desdén hacia los derechos lingüísticos, que bien puede endilgarse a la amplia mayoría de las reparticiones del Estado paraguayo, pues es la que más sería y constantemente se ha ocupado del tema, todavía está por definirse el rol que otorga al bilingüismo (guaraní-castellano) y a las lenguas indígenas en la construcción de un curriculum consistente con la promoción de los derechos de los hablantes.

Por lo pronto, la corriente monolingüista global, que tiende a imponer el uso del inglés como lengua franca en desmedro de las lenguas nacionales y étnicas, ha ganado un aliado en el MEC, que, para empezar, ya había privilegiado —en decisiones tomadas en anteriores años— el estudio de éste en el ciclo de educación media y técnica (7 horas cátedra) en desmedro del guaraní (6 horas cátedra), y ahora ha apuntado un paso más en dicha dirección al promover la inclusión del inglés en los primeros ciclos de la educación escolar básica en las instituciones oficiales, decisión que, en un imaginario contexto de igualdad lingüística, no habría tenido connotaciones negativas, pero que en el actual escenario de diglosia¹⁸ de la realidad lingüística nacional, no hace otra cosa que alimentar la sensación de que el Estado paraguayo, a través del órgano rector de la educación, no incluye entre sus objetivos reales la efectiva bilingüización del país, sino que le reserva más bien una especie de tratamiento sentimental como “lengua autóctona” y “patrimonio nacional”, en tanto que al castellano —y en el porvenir próximo al inglés— se les otorga el derecho de ser las lenguas del trabajo, de la inserción en la era digital y de la “normalidad” lingüística.

TIBIAS SEÑALES DE ESPERANZA

Si bien constituyen la abrumadora minoría, existen señales de esperanza en el tránsito hacia una sociedad respetuosa de los derechos lingüísticos. Es más, ellas reflejan la extraordinaria vitalidad del plurilingüismo en Paraguay, sostenida a pesar de todos los ataques y del desprecio sistematizado.

Los cursos básicos de lengua guaraní dirigidos a funcionarios y funcionarias de la Secretaría de Acción Social (SAS) de la Presidencia de la República forman parte de esos signos positivos. Pese a lo casi microscópico de su importancia en el entorno mayoritariamente diglósico del Estado paraguayo, estos cursos señalan el camino que debe recorrer el sector público del país en la búsqueda de una efectiva y coordinada bilingüización de sus talentos humanos, emisiones e interacción con la sociedad.

Otra señal positiva es la que se avizora en algunos exponentes de la publicidad privada, que se animan, cada vez con mayor aplomo y creatividad, a rescatar la diversidad lingüística del país en sus spots radiales, televisivos y escritos. Esloganes bilingües de entidades financieras como “Hecho para vos/Ojejapo ndéve guarã”, de bebidas de consumo masivo (cervezas) como “Auténticamente paraguaya/Ñanemba’e teete”, reivindicaciones nacionalistas como “Arriba la bandera

¹⁸ Diglosia s. f. Bilingüismo aparente, situación de coexistencia de dos lenguas en una comunidad de hablantes, en la que una de ellas goza de mayor prestigio político y social que la otra y se emplean en situaciones y circunstancias diferentes. Citado el 10 de noviembre de 2012. Disponible en <<http://es.thefreedictionary.com/diglosia>>

ġuarā apopyrā ipy ha iñakāva térāpa vai vañte, taġe pópe, ha ta'āngarāichante umi apopyrā hyepýpe ojeipyaháva ojejapo.

Vokóipe ġuarā ojehecháva ipype niko ndaha'úi jepopeterā. Pe peteĩ ñe'ẽme meme oñeñe'ẽ haġuā apopyra guasu oñemboguatavahikóni tetā guasu mombryry guive ha'etépe ou ko'áġa ojuhu iñirūrā Ministerio-pe. Ojapohína mokõi ary ha'ekueramavoi omotenonderamoguare upe Inglés ñembo'e Educación Media –hetave aravo oñembo'e guaranígui- ha ko arýpe ombohapombareteve ko ñe'ẽ ñemotenonde oikuaaukámaramo opaite mbo'ehaokuérape oñembo'eva'erāha mitānguérape, ijypy guive, Inglés. Ko apopyrā ningo ndaivairí'aramo'ā ojeikóramo peteĩ tetā omboajéva ha ombojojáva opa ñe'ẽme, katu ndaupéichai niko Paraguáipe, imbaretereirasa rupi gueteri upe “diglosia”, he'iséva mokõi ñe'ẽ jeporu apytépe peteĩ oñemomba'eguasuetereiveha upe ambuégui, ha ko oikóva omoypytúve ñe'ẽkõi poru joja rape. Ko oñemombe'úva omombarete avei temiandu heta tapicha ñe'āmema heñóiva he'íva Paraguái pokatuenda guive noñemba'apoihavoi ñe'ẽkõi jeporu (guaraní ha castellano) oñemotenonde haġuā, katu ojehechantevavoi guaraníme aipo Paraguái ypykuéra ñe'ẽháicha, ha upépe pevénte oñemomba'guasuse, ha upe aja katu España ñe'ẽ, ko'áġa, ha upéi riremínite Inglaterra ñe'ẽme oñeme'ẽta upe derécho ojeporu haġuā mba'apopype, papahavoñapýpe ha opaichagua ñe'ẽ oñemotenondéva rekopy apopype.

TA'ARÕMBY PORĀ KUAUKAHA

Imbovýramo jepe, oĩ avei ta'arõmby kuaaukaha ñe'ẽ rehegua derécho Paraguái atýpe ġuarā rapépe. Toje'eve katu, ko'áva ohechauka mba'eichaite pevépa imbaretegueterihahína ñe'ẽnguéra rapo Paraguáipe, hetaite jehavira, jejahéi, ñemuña ha ñemboyke rire.

Guarani Ñe'ẽmegua Ñembo'e oñemboguatavahína SAS-pe (Secretaría de Acción Social) Tekuái Sambyhyharapegua oikehína ã mba'e porā apytépe. Michĩramo jepe Paraguái pokatuenda apytépe, ãichagua tembiapo ohechaukamahína moõ rupi uguatava'erā Tekuái ñe'ẽkõi jeporu ñemyasái rekávo.

Ambue mba'e iporáva ha'ehína upe mba'e ojehecha'ypyvahíkóni heta tembiapo marandu myasáihápe ojehecháva, ha'éva mba'erepy jekuaaukápe ġuarā ojeja-póva. Hetave ko'ẽ ko'ẽre ko'áva apohára apytépe umi oñeha'āmava omohendávo guaraní ñe'ẽ hembiajópope. Ha upéicha ojehecha mba'erepy kuaaukapy viru rógape ġuarā he'íva “Hecho para vos/Ojejapo ndéve ġuarā”, terā mboy'upýpe ġuarā he'íva “Auténticamente paraguayana/Nanemba'e teete”, ýramo katu Paraguái retā ñemomorāmbly he'íva “Arriba la bandera todo el año/Rohayhu Paraguay”, ha ambueve ko'ávaichagua ombohapepyahúva upe kuaaukapypegua rembiapo

todo el año/Rohayhu Paraguay”, y muchas más del mismo jaez, representan una alternativa al todopoderoso imperio del monolingüismo en ámbitos como el del marketing, la promoción y las ventas.

Contribuye asimismo a visibilizar el plurilingüismo en el país la programación y el sesgo comunicativo abierto y diverso de emisoras de radio de creciente importancia en el país, cuyo uso de las lenguas oficiales –y cuya cobertura de los sucesos de la realidad marginados por el *stablishment* radial más comercial (como los problemas campesinos e indígenas)– compensa, aunque sea en parte, tanto olvido, tanta gruesa indiferencia. En este sentido, la labor de la radio AM 1300 Fe y Alegría es ejemplar, así como la de diversas emisoras comunitarias y/o educativas de las áreas suburbanas y del interior del país, en las cuales –como debería ocurrir en las demás– el castellano, el guaraní y las demás lenguas de la república se dan la mano, se estiman, dialogan y se enriquecen unas a otras.

Súmese a esto el número creciente de periódicos digitales, sitios web, locales gastronómicos, posadas turísticas, hoteles y otros sitios que se animan a emplear denominaciones en guaraní y, en algunos casos, se esfuerzan por presentar al consumidor un *status* de real bilingüismo en su interacción.

Finalmente, está la gente. La que escapa a las miradas macroscópicas de las estadísticas, la que es ánfora viva y proteica de la lengua, la que sigue expresándose en guaraní, en castellano, en portugués, en alemán, en yiddish, en inglés, en ruso, en nivaclé y en tantas otras lenguas sobrevivientes de esta tierra, sin la necesidad de los estímulos oficiales de una ley, y sin inmutarse mayormente por la ausencia, el desdén y el abierto desprecio con que es tratada –por tirios y troyanos– la lengua, la voz, el *ayvu* originario, siempre leal a sí mismo y siempre cambiante, de su vida y de su alma.

RECOMENDACIONES

A riesgo de caer en la futilidad de sugerir cambios decisivos de orientación en un ámbito refractario a las alteraciones del *status quo* lingüístico, se exponen a continuación los principales puntos que el Estado y la sociedad civil deberían tener en cuenta en el proceso de avance hacia logros significativos de promoción de los derechos lingüísticos. Tales sugerencias son:

- Extender a todo el aparato del Estado, comprendidos en él las gobernaciones, municipalidades, entes descentralizados y autárquicos, la efectiva bilingüización de las emisiones orales y escritas. Esta bilingüización, iniciada en algunas reparticiones pioneras como la SAS, debe irradiarse a toda la estructura oficial de manera tal a constituirse en gesto cardinal de impulso de los derechos lingüísticos en el país.
- Mantener y acrecentar los espacios comunicacionales de expresión en lengua guaraní en los medios públicos del Estado, tales como la TV Pública, la Radio Nacional del Paraguay y la Agencia de Noticias del Estado –IP Paraguay– de modo a instaurar la igualdad lingüística efectiva en el ámbito de la comuni-

oguerajerávo upekuévo peteĩ teko pyahu umi markéting, kuaaukapy ha ñeñemu rehegua apop pe.

Oipytyvõ avei ojehechave haġuã tetã ñe'ẽnguéra hetaha umi pukoe omohendáva ára ha ára ijapopyrãme Paraguái ñe'ẽkõi jeporu, ha ojesarekóva avei –heta pukoe imbaretévava rendaguépe- umi tetãyguá mboriahuvéva rembiasa rehe (okaraygua rembiasakue, ypykuéra rembiasakue, mitã tape rehe oikóva rembiasakue). Kóva omboveýive –ndaipu'akapáiramo jepe- upe tesarái ha upe apo'ĩ ojechaukáva ambue pukoe tuichavéva ã mba'e rehe. Kóvape, pukoe AM 1300 Fe y Alegría rembiapo tenondetépevo oñemombe'uva'erã ohechauka rupi mba'éichapa oñemba'apokuaa hekoitépe ñe'ẽkõi rehe pukoe apopyrãme. Ijykére avei omombarete ko tembiapo umi pukoe tetãyguá atýpe ġuarã omba'apóva ha umi kuaapyrãme ġuarã omba'apóva ave, okárape ha távape ipyendáva. Ávape –opaichagua pukoe oikoháicha'arã avei- castellano, guaraní, ha ambue tetã ñe'ẽ ojopopyhy, ojohechakuaa, oñomongeta ha oñomongakuaave ojúpe vy'a pepoguype.

Ko'ávape toñembojoaju umi kuationaipyre ñandutiguasupegua, Internet-pegua tenda, karuha renda, mbohupa renda ha ambuvéva oñeha'ãmava oñembohérvavo avañe'ẽme, ha oipurúvo ave tetã ñe'ẽkõi hembiaopópe ohechaukávo upéicha imba'erepy puruhápe ñe'ẽkõi reko ha'entehavoi Paraguái reko tee.

Ha amo hu'áme ningo oĩ tetãyguá, kuña ha kuimba'éva. Upe oñemíva papapykuáa ma'ẽgui, upe ha'éva ñe'ẽ kambuchi tee, upe ojeikuaukávagueteri guaraníme, castelláno-pe, portugués-pe, alemán-pe, yiddish-pe, inglés-pe, ruso-pe, nivaklé-pe ha hetave ñe'ẽ hekógueteriva ko yvýpe, oikotevẽ'yre mba'eveichagua Léi ñemokyre'y, ha opena'yre jeapo'ĩ rehe, jejahéi rehe, ñemboyke rehe, ojapováicha ko'áġa peve tapicha opaichagua ijayvu tee rehe, iñe'ẽ ypy rehe, ijeheguirei iñambuéva, iñangapy ha hekove jeýnte ohechaukáva.

ÑE'Ë PAHA OÑEMOĠUAHËVA TEKUÁIPE

Ikatúramo jepe ho'a ñe'ẽreípe, ohechauka rupi ñe'ẽ rehegua derécho ñemoambue peteĩ Tekuái ha peteĩ Tavaygua aty ohenduse'yva umívape, oñembohysýita ko'ápe mba'e mba'épa ikatu ojerereko tesa renondépe ñe'ẽ rehegua derécho ñemoañete rape rehe ojeguataataramo. Umivahína:

- Toñemosarambi opavave Tekuái pehẽngue peve –oikehápe Gobernacion-kuéra, Municipalidad-kuéra, atyvete tekuáipegua omba'apóva ijehegui- ñe'ẽkõi jeporu ñe'ẽ ha kuatiakuérape ġuarã. Ko ñe'ẽkõi ñemoañete oñepyrũmavavoi SAS-pe, techapyrãráicha kóva, oñemoġuahé'arã opavavete Tekuái pehẽngue pyendahápe, oñemoañete haġuáicha upéicha peteĩ kuaaukaha ikatúva ojegueroivia ñe'ẽ rehegua derécho jehupyty rekávo rapépe.

cación de masas y animar a los medios privados a emular tales acciones en el marco del más estricto respeto a las libertades públicas de expresión y de prensa.

- Trascender las meras consideraciones pragmáticas en la expresión de las valoraciones públicas acerca de cualquiera de las lenguas habladas en el país. Consideraciones como “El guaraní es una lengua que no sirve para el trabajo”, o “Hay que privilegiar la enseñanza del inglés porque es una lengua internacional”, así como otras del mismo jaez, constituyen una afrenta a los principios de igualdad lingüística consagrados por la comunidad internacional e inherentes a la condición humana, que difícilmente puede seguir ostentando justificación racional, máxime cuando tales manifestaciones son vertidas por representantes de entidades del Estado, que se suponen garantes de los derechos lingüísticos, como el MEC, la Sicom y otras más.
- Impulsar –desde la Secretaría de Políticas Lingüísticas– la efectiva normalización del guaraní y de las lenguas indígenas mediante campañas creativas, no agresivas y convocantes, que apelen al espíritu cabal de la Constitución Nacional y de la Ley de Lenguas en este tema, que es, precisamente, el de la exaltación de la multiculturalidad y del plurilingüismo como tesoros formidables de identidad y de diversidad, que conforman el tapiz multicolor y exuberante de la cultura paraguaya.
- Finalmente, detener y rectificar toda campaña –abierta o insidiosa– de persecución, acoso o desprestigio del pensamiento divergente, de expresiones políticas, lingüísticas o culturales disidentes con las líneas oficiales y políticas coyunturales, pues la continuidad de dichas acciones –comprobadas y verificadas, por cierto– no haría otra cosa que agravar la declinación del estado de derecho que se ha dado en el país tras los sucesos de junio de 2012.

Los derechos lingüísticos conforman un ámbito legal y de vigencia práctica sumamente sensible a los vaivenes de la política cultural e ideológica del Estado, dada la tendencia inexorable del poder a centralizarse y a unificarse en torno a consignas discretas, entre las cuales bien pueden hallarse, como se ha expuesto en este informe, la concentración del favor del Estado hacia unas lenguas en detrimento de otras, y la imposición de modelos de comunicación oficial refractarios a la pluralidad, a la diferencia y a la crítica. Queda a la sociedad civil aún un margen de respuesta directa ante tales atropellos y el fortalecimiento de alternativas de expresión independientes y reivindicadoras de la diversidad. Es de esperar que la maduración de la conciencia democrática que se ha venido dando desde el 89 avive propuestas capaces de conjurar con éxito esta amenaza y señalar otra vez el tránsito hacia sendas de libertad.

- Tojeheja umi oĩmáva ha tokakuaa ohóvo umi tenda marandu myasãihápe oñeme'ẽva guarani ñe'ẽme. Kóva tomoañete opavave Pokatuenda marandu myasãiha, ha'evahína TV Pública, Radio Nacional del Paraguay ha Agencia de Noticias del Estado –IP Paraguay– ikatu haġuãicha oñemopyenda ñe'ẽ jojareko marandu myasãiha apytépe ha oñemokyre'ỹ haġuãicha avei umi tavaygua marandu myasãiha jarápe tojapóvo upéicha avei, ojeipyru'ỹre nimba'evécharamo ñe'ẽ rekosa'ỹ rehe ha kuaaukapy rekosa'ỹ rehe.
- Tojehasamákena ñe'ẽ heko'ỹ ymaguare ári oñeñe'ětaramo Tekuái guive tetã ñe'ẽnguéra rehe. Techapyrãrãicha: aipo ñe'ẽ ko'áġa peve oñehendúvagueteri he'íva “Avañe'ẽ ningo ñe'ẽ ndoikóiva mba'apopype ġuarã”, téré “Oñemotenondeveva'erã Inglés ñembo'e ha'e rupi ñe'ẽ ojeipurúva hetã tetãme”, ha ambue aichagua oñehendúva niko ojapyhara ñe'ẽ rehegua derécho rapóre; ha ko'ã derécho niko ndaha'úi Paraguái añónte omboajéva, katu arapy tuichakue javevépe oñemboajéva ha hasyve ko'ẽ ko'ere ko'áva ñe'ẽ rehe oje'e hekoporãha, ko'ỹte katu umi he'íva ha'e rupi Tekuaipegua mba'apohára poguasúva, ha hi'ári pehẽngue omba'apóva ñe'ẽ rehegua derécho ñeñangareko rekávo ha'éva MEC, SICOM ha ambue umichagua.
- Toñemongu'e –Secretaría de Políticas Lingüísticas guive- Guarani Ñe'ẽ jeporu hekoitépe ha te'ỹi ñe'ẽnguéra jeporu avei apopyrã ikyre'ỹva, horýva ha ika'avóva rupive, oguerahava ipype Léi Guasu ha Ñe'ẽnguéra Léi angapy pypore. Ko apopyrã ningo ha'etevaichavoi upevarã, ha'e rupi Paraguái retã rekoasái mombe'uha ha Paraguái retã tavarandu itajueta omboheteva tetãy-gua rekove kuaaukaha.
- Ipahápe, topamandi ha toñemyatyrõ opaichagua teko marã –hesakãme téré ñemíme ojejapóva- oñemuña haġuã, ojeipykua haġuã téré –mba'e ivaiéva-ojejurumboty haġuã tapicha hemimo'ã ambuévape, tapicha omongele'e'ỹva Tekuái ko'áġaguápe, ha katu ko'áva oikonteramohikóni ombyaivéta ohóvo pe Derécho pype jeiko ojhupytyva'ekue hetaite ñepia'ã rire ary 1989 guive ha ko ary 2012-pe, mba'erekávopa ikatu oñeporandu, oñembopyhóva.

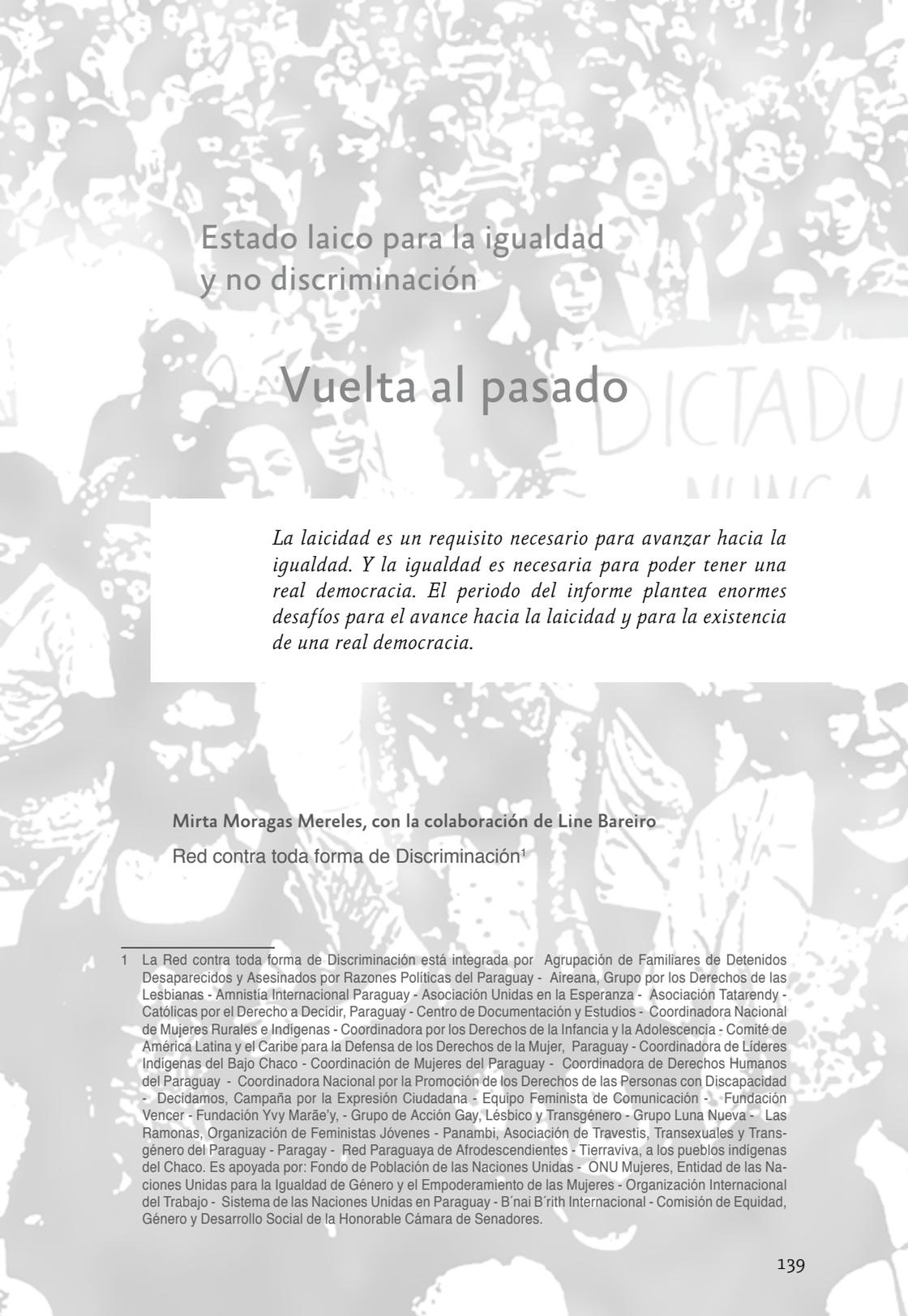
Ñe'ẽ rehegua derécho niko ombohete peteĩ apy oñanduetereiva Tekuái ñemomýi, ñemboyke téré jeapo'í. Ojeikuaaporãvo ningo Pokatu oñemboapuaseha ha oñmopeteĩseha kuaaukaha rembiguái mbyatyha rupive. Ko'áva kuaaukaha apytépe ikatuetevoi ojeipapa, oñemombe'uháicha ko marandúpe, Tekuái jeguerohory peteĩ ñe'ẽme ġuarã añónte ambue ñe'ẽ rehe ojejahéi aja, ha avei Tekuái marandu ñembohete omosantohúva ñe'ẽ ambuéva, temimo'ã ambuéva, teko ambuéva, ha py'amongeta ambuéva. Opyta ko'ã mba'e vai renondépe, tavaygua atýpe, peteĩ tenda apyrami ikatúvagueteri ojupuru ombohová haġuã ã mba'e ha omombarete haġuã kuaaukapy ambue. Oñeha'arõvaicha upe aty apyту'ũ ityarõmavakuri oúvo ary 1989 guive ombyetia'etaha apopyrã pyahu jeipyaha ipu'akanéva ko mba'e vai jasuru rehe ha ohechauka jeýneva'erã tetãyguakuérape moõ rupipa ohasa tekosa'ỹ rape.

BIBLIOGRAFÍA

- Corvalán, Graziella. Lengua y educación: un desafío nacional. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1985. 136 p.
- Hymes, Dell. Hacia una etnografía de la comunicación, en Antología de etnolingüística y sociolingüística. Garvin, P. y Lastra, y (ed.). México: UNAM, 1974.
- Krivoschein de Canese, Natalia y Corvalán, Graziella. El español del Paraguay en contacto con el guaraní. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1983.
- Meliá, Bartomeu. Hacia una tercera lengua en el Paraguay y Bibliografía sobre el 'bilingüismo' del Paraguay, en "Estudios paraguayos II", 2, Asunción, 1974.
- Meliá, Bartomeu. La lengua guaraní en el Paraguay colonial. Asunción: Cepag, 2002. 399 p.
- Meliá, Bartomeu. Una nación, dos culturas. Asunción: Cepag, 1988.
- Morinigo, Marcos A. Raíz y destino del guaraní. Asunción: Universidad Católica, Biblioteca Paraguaya de Antropología, 1990, vol. 8.
- Raiter, Alejandro. Lenguaje en uso. Buenos Aires: A-Z editora, 1995. 131 p.
- Weinreich, Uriel. Languages in contact. Mouton and Co., London, Paris, The Hage, 1963.

ARANDUKA RYSÝI

- Corvalán, Graziella. Lengua y educación: un desafío nacional. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1985. 136 p.
- Hymes, Dell. Hacia una etnografía de la comunicación, en Antología de etnolingüística y sociolingüística. Garvin, P. y Lastra, y (ed.). México: UNAM, 1974.
- Krivoschein de Canese, Natalia y Corvalán, Graziella. El español del Paraguay en contacto con el guaraní. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1983.
- Meliá, Bartomeu. Hacia una tercera lengua en el Paraguay y Bibliografía sobre el «bilingüismo» del Paraguay, en “Estudios paraguayos II”, 2, Asunción, 1974.
- Meliá, Bartomeu. La lengua guaraní en el Paraguay colonial. Asunción: Cepag, 2002. 399 p.
- Meliá, Bartomeu. Una nación, dos culturas. Asunción: Cepag, 1988.
- Morinigo, Marcos A. Raíz y destino del guaraní. Asunción: Universidad Católica, Biblioteca Paraguaya de Antropología, 1990, vol. 8.
- Raiter, Alejandro. Lenguaje en uso. Buenos Aires: A-Z editora, 1995. 131 p.
- Weinreich, Uriel. Languages in contact. Mouton and Co., London, Paris, The Hage, 1963.



Estado laico para la igualdad y no discriminación

Vuelta al pasado

La laicidad es un requisito necesario para avanzar hacia la igualdad. Y la igualdad es necesaria para poder tener una real democracia. El periodo del informe plantea enormes desafíos para el avance hacia la laicidad y para la existencia de una real democracia.

Mirta Moragas Mereles, con la colaboración de Line Bareiro

Red contra toda forma de Discriminación¹

¹ La Red contra toda forma de Discriminación está integrada por Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Asesinados por Razones Políticas del Paraguay - Aireana, Grupo por los Derechos de las Lesbianas - Amnistía Internacional Paraguay - Asociación Unidas en la Esperanza - Asociación Tatarendy - Católicas por el Derecho a Decidir, Paraguay - Centro de Documentación y Estudios - Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas - Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia - Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Paraguay - Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco - Coordinación de Mujeres del Paraguay - Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad - Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana - Equipo Feminista de Comunicación - Fundación Vencer - Fundación Yvy Marãe'y, - Grupo de Acción Gay, Lésbico y Transgénero - Grupo Luna Nueva - Las Ramonas, Organización de Feministas Jóvenes - Panambi, Asociación de Travestis, Transexuales y Transgénero del Paraguay - Paragay - Red Paraguaya de Afrodescendientes - Tierraviva, a los pueblos indígenas del Chaco. Es apoyada por: Fondo de Población de las Naciones Unidas - ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres - Organización Internacional del Trabajo - Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay - B' nai B'rith Internacional - Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Honorable Cámara de Senadores.

INTRODUCCIÓN

En el año 2012 hubo algunos pequeños avances de no discriminación, pero quizá lo más preciso sería hablar de estancamiento, si no de retroceso. No se trata solamente de que el proyecto de ley contra toda forma de discriminación continúe sin un solo dictamen de las cuatro comisiones a las que fue girado en el año 2007, sino, y sobre todo, de la degradación de la democracia, la falta de desarrollo del Estado social y el franco retroceso del Estado de derecho, que hacen muy difícil avanzar hacia la igualdad. Sobre cada uno de esos aspectos que definen al Paraguay en su Constitución Nacional se escribirán diferentes artículos en este informe. Es por eso que hemos pensado en profundizar la reflexión sobre lo que es y cómo afecta a la igualdad y no discriminación la falta de desarrollo del Estado laico en nuestro país.

El año finaliza con escasos o nulos avances hacia la laicidad del Estado. A partir de la ruptura del orden democrático consumada el 22 de junio de 2012, a través de un juicio sumario que concluyó con la destitución del presidente Fernando Lugo, y la posterior asunción de Federico Franco a la Presidencia, se plantea un panorama complejo para avanzar hacia el respeto al carácter laico del Estado, sobre todo a partir del análisis de los antecedentes de Federico Franco y su vinculación con la iglesia católica.

El juicio sumario al presidente Fernando Lugo ha puesto en el centro del debate la responsabilidad del Parlamento.

La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados son responsables por el uso ilegal, abusivo y arbitrario del la figura del juicio político por la violación de principios procesales básicos como el de la defensa en juicio, la presunción de inocencia, la obligación de aportar pruebas y exigir las y porque hasta la fecha no ha sido reglamentado por ley, y en los diferentes casos en los que se ha utilizado éste instituto constitucional, sólo ha sido objeto de resoluciones ad hoc (Tribunal Ético por la Democracia. Veredicto, Juicio Ético al Parlamento, 22 de noviembre de 2012).

El presente artículo pretende analizar, por un lado, la situación y los riesgos a la consolidación del Estado laico y su vinculación con la democracia, a partir del golpe de Estado parlamentario y, por otro lado, analizar la situación del Estado laico desde algunos elementos constitutivos de la laicidad del Estado.

¿QUÉ ES EL ESTADO LAICO?

Una cuestión inicial es analizar el concepto del Estado laico.

La Constitución Nacional, en su artículo 24 establece que “ninguna confesión tendrá carácter oficial” y que “las relaciones del Estado con la iglesia católica se basan en la independencia, cooperación y autonomía”.

El Estado laico es un tipo de régimen, que puede o no tener ese nombre, pero que esencialmente se ha construido para defender la libertad de conciencia, así como otras libertades que se derivan de ella (de creencias, de religión, de expresión, etc.). Es una forma de organización político-social que busca establecer en la medida de lo posible la igualdad y la no discriminación. Históricamente, se ha ligado la idea de laicidad a la separación entre el Estado y las iglesias. Sin embargo, es más que esto, ya que puede haber formas de laicidad en países donde no existe una separación formal. Se puede decir más bien que la laicidad supone la autonomía de lo político frente a lo religioso, independientemente de las diversas formas de relación entre el Estado y las iglesias o convicciones religiosas institucionalizadas (Blancarte: 2008, 7).

LAICIDAD Y DEMOCRACIA

Siguiendo a Blancarte, se afirma que la laicidad y la democracia tienen elementos comunes: no puede haber una real laicidad sin una democracia, y una democracia, para ser tal, requiere ser laica, sobre todo en el sentido amplio señalado anteriormente.

Esto no significa que la laicidad suponga la imposición de las mayorías a toda la población, sino que debe haber un respeto a los derechos humanos de todas las personas y, en particular, el respeto de los derechos de las “minorías”, sean estas religiosas, étnicas, de género, diversidad sexual, etc. El no tener religión y el no creer en ningún dios también se constituyen en minorías que deben ser respetadas en países de mayoría religiosa.

La mayoría, por supuesto, decide el rumbo y los parámetros generales por los que debe regirse la comunidad pero éstos no deberían nunca atentar contra los derechos de aquellos que, por su situación existencial (ser indígena, de color, mujer o persona con discapacidad, por ejemplo) o social (ser pobre o marginado por cualquier razón), por sus creencias personales (ser integrante de una religión minoritaria) o sus preferencias de cualquier tipo (por ejemplo, sexuales), son distintos a la mayoría.

Al mismo tiempo, la falta de laicidad es un claro obstáculo para la igualdad y la no discriminación, garantizadas en el artículo 46 de la Constitución Nacional.

ESTADO LAICO Y GOLPE PARLAMENTARIO

El quiebre democrático ocurrido el 22 de junio pasado posibilitó la asunción a la Presidencia de Federico Franco, quien paradójicamente ha tenido mayor compromiso con la iglesia católica que el obispo-presidente Fernando Lugo.

Franco es un visible activista de grupos conservadores “antiderechos”². Siendo vicepresidente, en ejercicio de la Presidencia participó de la manifestación “Queremos papá y mamá”³, y expresó en ese acto que se realizaba para sacar derechos a homosexuales y lesbianas: “Podremos perder elecciones, pero dios y la familia, jamás”⁴. Asimismo, señaló que no podría aceptar la despenalización del aborto “porque no responde a sus convicciones cristianas”⁵.

Por otra parte, la iglesia tuvo una activa participación en el juicio político a Fernando Lugo. Poco antes del juicio político, los obispos fueron a solicitarle a Lugo que renuncie “para evitar violencia”⁶ y luego de la asunción de Federico Franco, el Vaticano fue el primer Estado en reconocer su legitimidad⁷.

ALGUNOS ELEMENTOS PARA ANALIZAR LAICIDAD E IGUALDAD

Respeto a la libertad de conciencia

Sobre el respeto a la libertad de conciencia es relevante el caso en que la justicia se pronunció sobre el pedido de una persona de la Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová que se negaba a realizarse una transfusión sanguínea.

El Instituto de Previsión Social (IPS) promovió un amparo contra esta persona, a fin de obtener autorización judicial para realizarle una transfusión sanguínea en caso de ser necesario. La jueza penal de garantías Lici Sánchez concedió el amparo el día 6 de setiembre de 2012, a través de la sentencia definitiva número 58.

Este fallo fue recurrido y la Cámara de Apelaciones, conformada por los camaristas Lucio Portillo, Emiliano Rolón Fernández y Arnulfo Arias, por unanimidad, revocó el fallo de primera instancia, y sostuvo que:

- 2 Usualmente, se utiliza el calificativo “provida” para referirse a este tipo de activismo, pero en muchas ocasiones este activismo va en contra de la vida de las personas, sobre todo de las mujeres, por lo que serán denominados “antiderechos”.
- 3 Manifestación organizada por la Federación de Asociaciones por la Vida y la Familia (Fedavifa), cuyas principales reivindicaciones son contra políticas públicas sobre derechos sexuales y derechos reproductivos y contra lo que llaman la “ideología de género”.
- 4 “Federico: Podremos perder elecciones pero la familia y Dios jamás”, Paraguay.com, 10 de octubre de 2010, disponible en: <<http://www.paraguay.com/nacionales/federico-podremos-perder-elecciones-pero-la-familia-y-dios-jamas-48815>>, consultado el 27 de octubre de 2012.
- 5 “Así piensa el nuevo presidente”, diario Última Hora, 23 de junio de 2012. Disponible en línea: <<http://www.ultima-hora.com/notas/539229-Asi-piensa-el-nuevo-presidente>>, consultado el 29 de octubre de 2012.
- 6 “Obispos piden a Lugo renunciar para evitar violencia”, diario Última hora, 21 de junio de 2012, disponible en línea: <<http://www.ultimahora.com/notas/538637-Iglesia-Catolica-recomienda-a-Lugo-renunciar-para-evitar-violencia>>, consultado el 29 de noviembre de 2012.
- 7 “El Vaticano fue el primero en reconocer al gobierno”, diario Tiempo Argentino, 24 de junio de 2012, disponible en línea: <<http://tiempo.infonews.com/2012/06/24/mundo-79217-el-vaticano-fue-el-primero-en-reconocer-al-gobierno.php>>; “El Vaticano y la Iglesia paraguaya aceptan a Franco como presidente”, diario Última Hora, 24 de junio de 2012, disponible en línea: <<http://www.ultimahora.com/notas/539475--El-Vaticano-y-la-Iglesia-paraguaya-aceptan-a-Franco-como-presidente>>, consultado el 29 de noviembre de 2012.

Desde esta perspectiva, el IPS se encuentra deslegitimado para la promoción de la acción de amparo ya que, repito, como ente estatal se encuentra con la obligación de la protección de la vida y la salud de la persona, aún cuando el cumplimiento de las tutelas conlleve eventuales consecuencias a su derecho, este no otorga directamente legitimación al ente de seguridad social, pues eventualmente quedará resguardado por la declaración expresa de voluntad del paciente a su negativa de someterse a la transfusión sanguínea.

Agregaron los camaristas que la autonomía de la voluntad individual de las personas está sustentada en la dignidad y la libertad de la persona de disponer de su cuerpo, ya que el caso no tiene siquiera punto de comparación con la reprobada eutanasia, que podría contraponerse a los valores fundamentales confrontados.

Seguidamente, alegaron lo que dispone el artículo 33 de la Carta Magna sobre la intimidad personal y familiar, así como que el respeto a la vida privada, que son inviolables, y en tanto esta conducta no afecte el orden público, está exenta de autoridad pública⁸.

Aunque el tribunal no hizo mención al derecho a la libertad de conciencia, implícitamente se la reconoce y se le da la entidad suficiente para reconocer que la persona tiene derecho a determinarse conforme a su conciencia y su creencia religiosa. Este fallo constituye un antecedente importante para seguir reflexionando cuando se presentan casos de “conflictos” de derechos.

Los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, es decir, unos dependen de otros, y la afectación de unos derechos repercuten en otros, por lo que la discusión en casos como este debe complejizarse.

Igualdad de los individuos y sus asociaciones frente a la ley, así como la no discriminación

Tal como se ha señalado, la igualdad se encuentra reconocida constitucionalmente en el artículo 46 de la Constitución Nacional. Este derecho garantizado constitucionalmente no ha sido reglamentado legalmente. La prohibición constitucional no se ha traducido en una práctica de convivencia, ni en una medida para la aprobación de leyes o en un objetivo de las políticas públicas. Hasta hoy día, quien discrimina, sea una persona o el Estado, tiene total impunidad en Paraguay⁹.

El proyecto de ley contra toda forma de discriminación, presentado en 2007, continúa sin dictamen en este periodo legislativo y no se ha registrado ninguna iniciativa al respecto (Cfr. Gandarias y Yael, 2010: 243).

No contar con una ley contra toda forma de discriminación tiene varias consecuencias, pero se resaltan las siguientes:

8 “Camaristas conceden a testigo de Jehová pedido de no transfundirse”, diario Abc Color, 15 de octubre de 2012, disponible en línea: <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/camaristas-conceden-a-testigo-de-jehova-pedido-de-no-transfundirse-464180.html>>, consultado en fecha 30 de octubre de 2012.

9 Red contra toda forma de Discriminación. Proceso de elaboración participativa del proyecto de ley contra toda forma de discriminación, página 7.

- a) contribuye a la profundización de la desigualdad social y evita que se tomen medidas que permitan remover discriminaciones que perpetúan exclusiones de grandes sectores;
- b) las personas o grupos de personas que son discriminadas carecen de mecanismos efectivos para que se restablezcan sus derechos, que son conculcados por causa de la discriminación;
- c) la discriminación está en la base de varias violaciones a los derechos de las personas, como el derecho a la igualdad ante la ley, a la seguridad personal, a no ser sometido a torturas ni tratos crueles inhumanos o degradantes, acceso a la educación, acceso a la salud, etc.;
- d) incumplimiento de compromisos internacionales: Paraguay está en deuda con la vigencia plena de los derechos humanos al no aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación, tal como le ha sido observado en reiteradas ocasiones¹⁰.

Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MRPEIS)

Una propuesta de política pública que ha quedado truncada hasta el momento, principalmente por la presión de grupos conservadores vinculados a las iglesias, es el MRPEIS, política pública en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que pretendía instalar la educación de la sexualidad basada en enfoque de derechos, de género y de no discriminación, elaborada con participación de diversos sectores de la sociedad.

Apenas se hizo público el documento, se inició una gran campaña de presión de grupos conservadores para impedir la vigencia de esta política (Cfr. Moragas y Posa, 2010: 218). Esta campaña tuvo como resultado la suspensión de la implementación de la política pública por parte del ministro Luis A. Riart.

Aunque Víctor Ríos, quien sucedió a Riart al frente del MEC, hizo muchas declaraciones públicas a favor de la educación integral de la sexualidad, esto no se materializó en acciones concretas¹¹.

Este estancamiento en materia de política pública revela que el Estado paraguayo continúa vulnerando el derecho a la salud sexual y reproductiva de niños, niñas y adolescentes, establecido en el art. 14 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que dispone: “El Estado, con la activa participación de la sociedad y especialmente la de los padres y familiares, garantizará servicios y programas de salud y educación sexual integral del niño y del adolescente, que tiene derecho a ser informado y educado de acuerdo con su desarrollo, a su cultura y valores familiares”.

¹⁰ Juicio Ético al Parlamento. Escrito de acusación, página 42, disponible en línea: <www.juicioeticoalparlamento.com>

¹¹ Para ampliar información sobre el MRPEIS, consultar el artículo sobre derechos sexuales, del capítulo de libertad del presente informe.

Discriminación hacia pueblos indígenas¹²

La garantía de la igualdad implica tomar medidas diferenciadas para garantizar los derechos de todas las personas. En el caso de las comunidades indígenas, implica tomar en consideración la particular cosmovisión de las comunidades indígenas.

El Estado paraguayo ha sido condenado en tres ocasiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), por la violación del derecho a la vida y la propiedad colectiva de la tierra, entre otros derechos, a tres comunidades del pueblo Enxet: Yakye Axa, Sawhoyamaya y Kamok Kasek (Cfr. Ayala Amarilla, 2010: 416).

Cabe resaltar que la Corte IDH, con relación a la vinculación de los pueblos indígenas con su territorio ancestral, ha señalado

De igual forma, el Tribunal observa que la significación especial que la tierra tiene para los pueblos indígenas en general, y para los miembros de la Comunidad Sawhoyamaya en particular (supra párr. 133), implica 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 y en el patrimonio cultural por transmitirse a las futuras generaciones¹³.

En la audiencia de supervisión de cumplimiento de la sentencia, en noviembre de 2011, integrantes de la Corte IDH han señalado que el comportamiento del Estado paraguayo es un comportamiento genocida, en este caso, del pueblo Enxet. El genocidio es el exterminio sistemático de un grupo social, motivado por cuestiones de raza, religión, etnia, política o nacionalidad. Se trata de un asesinato de masas que busca la eliminación del grupo, y que incluso puede incluir medidas para evitar los nacimientos.

Las comunidades indígenas son un sujeto colectivo, mucho más que la suma de sus integrantes. La supervivencia de la comunidad implica no sólo la supervivencia de sus integrantes, sino la supervivencia y desarrollo de su cultura, la transmisión de su cultura. La actual política de Estado está orientada a aniquilar a los pueblos indígenas. El despojo del que son víctimas, al no ser reparado, continúa y los está llevando al genocidio.

En este sentido, el Tribunal Ético por la Democracia, en el veredicto del Juicio Ético al Parlamento, ha considerado:

Los Senadores y Diputados son responsables de la omisión sistemática en la respuesta ante los reclamos territoriales indígenas, por cuanto suponen la sanción de leyes de expropiación, además de constituirse en responsables del genocidio y exterminación de los pueblos originarios por negligencia pública¹⁴.

¹² Para profundizar sobre la discriminación hacia pueblos indígenas, consultar con el artículo respectivo de este capítulo.

¹³ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrafo 222.

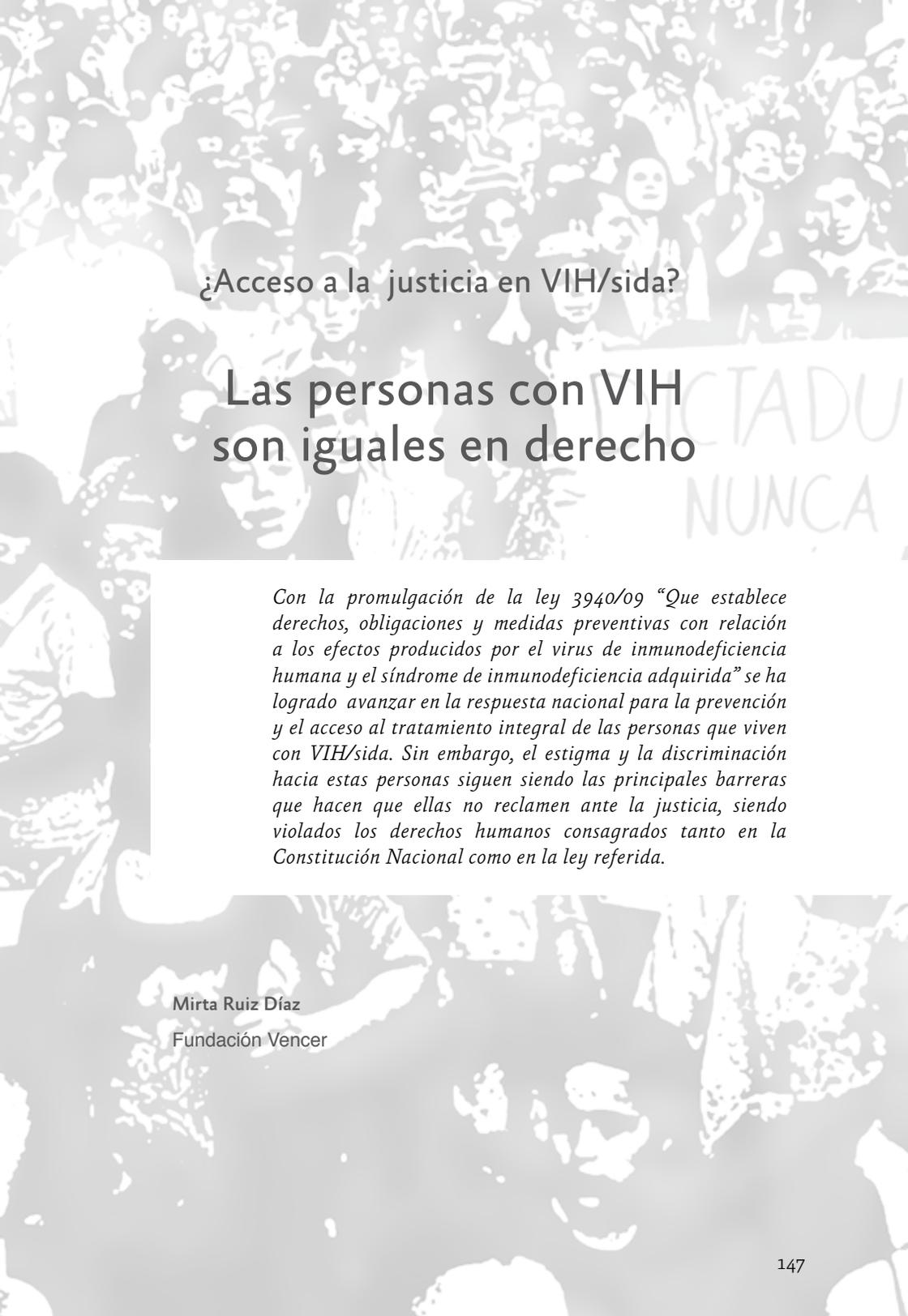
¹⁴ Tribunal Ético por la Democracia. Veredicto del Juicio Ético al Parlamento. 22 de noviembre de 2012. Disponible en línea: <www.juicioeticoalparlamento.com>

RECOMENDACIONES

- Garantizar la vigencia del Estado laico, tal como establece el artículo 24 de la Constitución Nacional.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
- Poner en vigencia el MRPEIS.
- Restituir el territorio ancestral de las comunidades indígenas, dando cumplimiento a las sentencias de la Corte IDH.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Amarilla, Oscar (2010). *La cuestión indígena y los derechos humanos, frente a los privilegiados de siempre*, en: Codehupy (2010). Yvypóra derécho Paraguái. Derechos humanos en Paraguay 2010. Asunción: Codehupy pp. 415-431.
- Blacarte, Roberto J. (2008). *Para entender el Estado laico*. Ediciones SA de CV, 2008, México, DF, 2008.
- Gandarias, Itziar y Yael, Eduardo (2010). *199 años de República y todavía sin ley. Necesaria para prevenir, sancionar y reparar la discriminación*, en: Codehupy (2010). Yvypóra derécho Paraguái. Derechos humanos en Paraguay 2011. Asunción: Codehupy pp. 243 – 248.
- Moragas y Posa (2010). *Educación sexual para decidir. Derechos sexuales*, en: Codehupy (2010). Yvypóra derécho Paraguái. Derechos humanos en Paraguay 2010. Asunción: Codehupy pp. 213 - 220.



¿Acceso a la justicia en VIH/sida?

Las personas con VIH son iguales en derecho

Con la promulgación de la ley 3940/09 “Que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida” se ha logrado avanzar en la respuesta nacional para la prevención y el acceso al tratamiento integral de las personas que viven con VIH/sida. Sin embargo, el estigma y la discriminación hacia estas personas siguen siendo las principales barreras que hacen que ellas no reclamen ante la justicia, siendo violados los derechos humanos consagrados tanto en la Constitución Nacional como en la ley referida.

Mirta Ruiz Díaz

Fundación Vencer

INTRODUCCIÓN

Con la difusión e implementación de la ley 3940/09 que garantiza el *“respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos en el tratamiento de las personas que viven y son afectadas por el VIH y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida) y establecer las medidas preventivas para evitar la transmisión”* (art.1), las personas con VIH ya no sufren desabastecimientos o faltantes de medicamentos antirretrovirales ni para infecciones oportunistas. Las atenciones de salud han mejorado con relación a años anteriores, así como la sobrevida de las personas ha aumentado. Así, podemos decir que hoy el VIH/sida en nuestro país ya no es sinónimo de muerte. El Estado paraguayo, en el ámbito de la salud, a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), está cumpliendo sus compromisos en relación con el VIH. Sin embargo, se siguen dando numerosos casos de denuncias por violaciones de derechos en el marco de la ley N° 3940/09, sobre todo en cuanto al proceso de implementación de la descentralización de los servicios.

MARCO LEGAL

La Constitución Nacional, en su art. 46, establece con claridad que *Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios* (art. 46).

Asimismo, dicho cuerpo normativo expresa que *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).

Los artículos supra transcritos se ven complementados, en el caso de las personas viviendo con VIH/sida, por la resolución 730/09 del Viceministerio del Trabajo, que determina que *“(...) el diagnóstico de infección por VIH no es obligatorio como examen médico admisional, ni para la permanencia o promoción”*.

Además de la normativa citada, como ya se dijo más arriba, Paraguay hoy cuenta con un nuevo marco legal, la ley N° 3940/09 *“Que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida”* (art.1).

SITUACIÓN DE LA EPIDEMIA DEL VIH/SIDA EN PARAGUAY¹

Registros de VIH

- Personas con VIH: 10.518.
- Casos de sida: 3.336.

Tasa de incidencia de VIH en población general: 17 por 100.000 habitantes.

Tasa de incidencia de sida en población general: 4,34 por cada 100.000 habitantes.

Tasa de incidencia de VIH en población masculina: 62% por cada 100.000 habitantes.

Tasa de incidencia de VIH de la población femenina: 38% por cada 100.000 habitantes.

La razón hombre/mujer de los casos VIH/sida de 2011 fue de 1,65/1.

LA EDAD

Hasta el mes de mayo de 2012, el 2,01% de los nuevos diagnósticos corresponden a niños/niñas menores de 15 años. El 10,29% de los registros pertenecen a adultos mayores de 50 años. Más del 50% de las personas con VIH están comprendidas entre las edades de 20 a 34 años. El quinquenio con mayor porcentaje de los casos fue el de 25-29 años, con 18,12% de los nuevos diagnósticos, y el grupo de 30-34 años, con 17,23%.

El 64,24% de las personas con VIH de las categorías de exposición son de origen sexual, y se notificaron 7 casos de origen vertical (transmisión de madre a hijo/a). El resultado de la última estimación realizada en el año 2010 arroja la cifra de 13.000 personas con VIH/sida en adultos y niños/as.

LAS TENDENCIAS DE LA EPIDEMIA DEL VIH EN PARAGUAY

- Heterosexualización.
- Feminización.
- Detección de casos en población cada vez más joven, en edad reproductiva.
- Detección de casos en adultos mayores.

¹ Informe epidemiológico 2012 del Programa Nacional de Control del Sida (Pronasida) del MSPyBS.

IMPACTO DEL CAMBIO DE GOBIERNO EN SALUD Y VIH/SIDA

El MSPyBS había iniciado en el año 2007 un proceso de desconcentración de los servicios de atención integral de las personas que viven con VIH, diagnóstico, tratamiento, seguimiento y consejería, a partir de seis regiones sanitarias del país, con un proceso gradual que planeaba alcanzar a 12 de las 18 regiones sanitarias en el año 2015. La ampliación de los servicios de tratamiento, atención y apoyo empezó con un diagnóstico situacional de las regiones sanitarias en lo referente a recursos físicos, humanos y tecnológicos para la expansión de los servicios de diagnóstico, atención, tratamiento y apoyo a las personas con VIH. Los criterios de selección de los seis primeros servicios fueron: localización geográfica, densidad poblacional e infraestructura. Posteriormente se procedió a la elaboración de los protocolos de atención integral de las personas con VIH, que fueron utilizados en la capacitación del personal de salud de los servicios seleccionados.

Más adelante, a partir del análisis del escenario en materia de infecciones de transmisión sexual (ITS), VIH y sida, sus determinantes y consecuencias, se inició el proceso de elaboración del “Plan estratégico de la respuesta nacional a ITS/VIH y sida 2008-2012”, en el marco de un espacio de colaboración participativa de los diferentes actores y representantes de la comunidad nacional e internacional y con el apoyo de organismos internacionales. Participaron en la elaboración del plan las direcciones generales y regiones sanitarias del MSPyBS, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), la Secretaría de la Mujer, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Secretaría Técnica de Planificación (STP) de la Presidencia de la República, el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), la Universidad Nacional de Asunción (UNA), el Instituto de Previsión Social (IPS), el Hospital Militar, las Fuerzas Armadas de la Nación, redes de organizaciones no gubernamentales, organizaciones de personas con VIH, grupos de trabajadoras sexuales, comunidades gay y organismos internacionales (Onusida, OPS, Unicef, UNFPA, entre otros).

El MSPyBS ejerce la rectoría de la respuesta nacional al VIH/sida/ITS. El país tiene un Mecanismo de Coordinación País (MCP) que gestiona, aprueba y evalúa proyectos a ser presentados al Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, así como el monitoreo de su implementación y ejecución. Está conformado por el MSPyBS, organizaciones de la sociedad civil, sociedades científicas, la Universidad Nacional, organismos de cooperación internacional, sector privado, seguridad social y Fuerzas Armadas, entre otros.

La respuesta nacional al VIH/sida/ITS se desarrolla a través de la implementación de acciones relacionadas con los siguientes ejes estratégicos: a) políticas públicas y derechos humanos; b) promoción, prevención y protección; c) diagnóstico, atención y tratamiento; d) desarrollo institucional y gestión; e) epidemiología; f) armonización e intersectorialidad; y g) monitoreo y evaluación. Se realiza a través de una coordinación de esfuerzos de diferentes sectores.

En materia presupuestaria, el Estado paraguayo, con fondos asignados por el presupuesto general de la nación, otorga anualmente una partida presupuesta-

ria al Programa Nacional de Control de Sida/ITS. Además, se cuenta con otras fuentes de recursos como Onusida, Unicef, OPS/OMS, UNFPA, CIDA Canadá y el Fondo Global.

Como ya se dijo, en 2009 fue aprobada la ley 3940/09, estableciendo derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el VIH y el sida. Este instrumento legal permitiría judicializar los diversos casos de discriminación vinculados al VIH y sida. Sin embargo, ante el desconocimiento de los derechos consagrados en ella, así como los mecanismos para su exigibilidad, aún persisten situaciones gravísimas por la falta de confidencialidad del estado serológico, que genera, entre otras cosas, dificultades para el ingreso y permanencia en puestos laborales y en instituciones educativas y discriminación en el entorno familiar. A pesar de asumir los compromisos internacionales que prohíben la discriminación, la falta de tipificación de ésta como delito contribuye a que los derechos de las personas viviendo con VIH sigan siendo violados sistemáticamente.

Durante la gestión del gobierno del presidente Fernando Lugo, el MSPyBS desarrolló políticas públicas con base en los principios de universalidad, equidad, integralidad y participación social, con miras al fortalecimiento del sistema sanitario y a la renovación de la estrategia de atención primaria de la salud en el país. Sin embargo, esta política no ha logrado articularse con el proceso de reorganización y horizontalización programática en la respuesta al VIH que se venía desarrollando previamente en los servicios de salud con fondos de la cooperación internacional. En este marco, el MSPyBS estableció un modelo de atención a las personas con VIH que dispuso un paquete integral de VIH por nivel de complejidad de los servicios y por ciclo vital para VIH, sida e ITS para todos los niveles de atención, del más básico al más complejo, desde las Unidades de Salud de la Familia hasta los hospitales especializados.

Este modelo de atención impulsado por el MSPyBS a lo largo y ancho del país no tuvo en consideración el proceso de descentralización de los servicios de atención integral en VIH/sida que se venía desarrollando desde un tiempo antes y donde la sociedad civil y las personas con VIH sí fueron consultadas en cuanto a qué y cómo se haría, al tiempo que también participaban en su implementación.

Desconociendo todo ese proceso participativo, se emitieron una serie de resoluciones cuyos efectos se superponían al proceso que se venía implementando o, peor aún, no atendían los derechos de las personas con VIH garantizados en la ley 3940/09. Por ejemplo, la resolución del MSPyBS N° 114, que dispone que “los laboratorios referenciales de tuberculosis, ITS, VIH/sida, Chagas y leishmaniasis tegumentaria y visceral de los programas de salud pasen a formar parte de la estructura del Laboratorio Central de Salud Pública”. Lo más grave de esa decisión fue la falta de garantía de confidencialidad de los diagnósticos de las personas con VIH y la casi nula preparación de los recursos humanos de salud para brindar atención integral con calidad, calidez y eficiencia a todas las personas, sin discriminación ni estigmatización.

El cambio de autoridades del gobierno puede decirse que ha sido un respiro para las personas que viven con VIH, sobre todo para quienes luchan día a día para

que se respeten sus derechos y se les garantice atención integral, con calidad, calidez y sin discriminación, ya que venían presenciando cómo se venía abajo lo que se había logrado avanzar, y aun cuando se manifestaban al respecto, no se los tenía en cuenta. Así, por ejemplo, al finalizar algunos de los plazos en el proceso que se había iniciado con recursos del Fondo Mundial, a partir de los cuales el Estado paraguayo se había comprometido a asumir esos costos, no lo hizo y una cantidad de profesionales que habían sido capacitados fueron descontratados, en detrimento de la calidad de atención que había mejorado considerablemente. A partir de la instalación de las nuevas autoridades no se ha logrado encauzar con ellas un diálogo que permita consensuar un plan de mejora de los servicios.

En cuanto a la prevención, a pesar de que la ley 3940/09 obliga al MSPyBS a generar estrategias de prevención del VIH a toda la población, conjuntamente con el MEC, reconociendo que “La prevención es el único medio eficaz para evitar la transmisión del VIH” (art. 8, ley N° 3940/09), durante la gestión del gobierno destituido, el MEC, cediendo a la presión de grupos fundamentalistas por medio de la resolución N° 35.635 de fecha 21 de septiembre de 2011, dejó sin efecto la implementación del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, así como la implementación que debería seguir luego de su revisión en el sistema educativo nacional, a pesar de las evidencias científicas de abusos sexuales, abortos, embarazos no deseados, violencia, incluyendo el elevado índice de VIH/sida en la población de jóvenes adolescentes y el constante crecimiento de este índice. El 29 de diciembre de 2011, 40 organizaciones de la sociedad civil se manifestaron frente al MEC a favor de la implementación del Marco Rector.

ACCESIBILIDAD A LA JUSTICIA IDEAL VERSUS REALIDAD. LOS CASOS DE VULNERACIÓN DE DERECHOS²

A pesar de que la ley 3940/09 ha sido promulgada en 2009, a tres años de su existencia sigue sin ser reglamentada y, lo que es peor, desconocida por quienes tienen a su cargo su ejecución (jueces, fiscales, defensores públicos, etc.).

Las personas con VIH en el país aún sufren diversas formas de discriminación y estigmatización en los servicios de salud, educación, trabajo y familia, convirtiéndose esto en una barrera para el acceso al tratamiento.

Las personas con VIH que han sido discriminadas o estigmatizadas poco a poco se van apropiando de sus derechos, empoderándose. A partir de conocer la ley, realizan sus denuncias a las organizaciones pertinentes. Sin embargo, al momento de presentar los casos ante el sistema judicial, sigue primando en estas personas el temor a ser individualizadas por la sociedad o la falta de credibilidad en la justicia. Estas situaciones hacen que solo lleguen a mediar o a hacer una nota, permitiendo que casos emblemáticos, que pueden marcar un precedente, queden sin ser denunciados judicialmente.

² Los casos presentados a continuación fueron atendidos por la Fundación Vencer y por el Centro de Denuncias de la Red de ONG con trabajo en VIH/sida de Paraguay.

A continuación se mencionan los derechos que la ley 3940/09 garantiza a las personas que viven con VIH y que más frecuentemente son violados.

Art. 4. Carácter de la prueba: *La prueba laboratorial para el diagnóstico de infección por VIH debe estar acompañada de consejería pre y post test; debe ser voluntaria, gratuita y confidencial.*

Las pruebas están realizándose sin previa consejería, y en muchos casos sin el consentimiento de las personas, en algunos servicios. Cuando las personas acuden por casos sospechosos de dengue o cualquier otra enfermedad, se incluye el pedido de análisis en VIH, cuyo resultados, negativos o positivos, son entregados por ventanilla, sin considerar la necesidad de consejería en los casos de resultados positivos.

Art. 10. Capacitación a los trabajadores de la salud: *Los establecimientos de atención en salud pública y privada deben facilitar a sus trabajadores de la salud la capacitación correspondiente para la prevención, diagnóstico, reporte y el manejo de las ITS/VIH/sida.*

La gran mayoría los profesionales de salud no están capacitados y entrenados para atender a las personas con VIH. En su mayoría, el personal de las Unidades de Salud Familiar no cuenta con suficiente preparación y capacidad para manejar los casos de VIH/sida y, entre otras faltas, se viola permanentemente el derecho a la confidencialidad del estado serológico de las personas con VIH. Asimismo, no existe una adecuada adaptación de los servicios de salud para la atención con calidad y calidez.

Art. 16. Protección de los derechos y garantías: *El Estado garantiza a todas las personas que viven y conviven con el VIH/sida el pleno ejercicio de todos los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional para todos los habitantes de la República. La violación de cualquier derecho o garantía que les ampara será denunciante antes las autoridades judiciales para reclamar las responsabilidades civiles, laborales y penales que correspondan.*

En el marco del proceso de descentralización de la atención en salud, se le solicitó al Programa Nacional de Control del Sida (Pronasida) que todos los datos serológicos de las personas sean descentralizados a todos los servicios de salud. De esta manera, cualquier profesional puede acceder a estos datos, sin ni siquiera tener la garantía de salvaguardar los diagnósticos positivos. El estigma y la discriminación siguen siendo las principales violaciones a los derechos de las personas en los diversos ámbitos.

Art. 17. Acceso a la atención integral en salud: *Los establecimientos de salud pública en todos sus niveles deben brindar atención a las personas con VIH que lo requieran otorgándoles información, orientación, materiales, tratamiento y apoyo psicológico conforme al nivel de complejidad. Los mismos deberán ser incorporados al sistema de derivación inmediata a centros de referencia y contrarreferencia establecidos por el MSPyBS.*

La disminución del personal de salud en VIH/sida y la sobrecarga de trabajo de los médicos cambia la calidad de atención, no realizándose el chequeo general consistente en: toma de presión, control de peso o, en casos necesarios, el ofrecimiento de la realización del test de Elisa. En otros casos, incluyen el test dentro de otros análisis, no sólo sin consejería previa, sino sin siquiera informarle a la persona. En cuanto a otorgar información, materiales y apoyo psicológico a las y los pacientes, esto sigue siendo una materia pendiente del Estado. Aún falta fortalecer estos servicios en todas las regiones sanitarias.

VIOLACIÓN AL DERECHO DE REALIZAR EL TEST DE ELISA VOLUNTARIAMENTE

Toda prueba debe ser voluntaria, gratuita y confidencial (art. 1 de la ley N° 3940/09).

Caso RS: manifiesta el denunciante, empleado de una empresa, que en la misma recibió la exigencia de realizarse el test de Elisa para VIH. Se presentó la denuncia a la empresa con copia al MSPyBS, al Viceministerio de Justicia (VMJ) y al Pronasida. El Centro de Denuncias (CD) se encarga de hacer el seguimiento al caso. Hasta hoy se encuentra en espera de una respuesta.

Caso MP: el denunciante manifiesta que es empleado de una empresa de construcción, y ésta le exige el análisis de test de Elisa, no siendo el único afectado, sino que se lo exigen a todos los empleados. El caso está siendo investigado por el CD ya que el nombre de la empresa no figura en ningún lugar.

VIOLACIÓN AL DERECHO A LA CONFIDENCIALIDAD

Toda prueba debe ser voluntaria, gratuita y confidencial, tanto de la prueba como del resultado de la misma, entre el personal de salud involucrado y el usuario (art. 1 de la ley N° 3940/09).

El personal o auxiliar de la salud [...] que viole voluntariamente la obligación de la confidencialidad [...] será pasible de sanción (art. 26 de la ley N° 3940/09).

Caso OB: ante la publicación en un periódico sobre el fallecimiento de una persona con VIH en una penitenciaría del país, una organización denuncia la falta de confidencialidad. Se concretó una entrevista con los directivos del periódico para dar a conocer las diferentes normativas legales que regulan la falta de confidencialidad, así como también instar al cumplimiento de las mismas y lograr el compromiso de la parte denunciada de proceder a una deliberación más profunda antes de realizar las publicaciones.

Caso RC: la denunciante manifiesta que en el portal web de una organización figuran los nombres y apellidos de niños y niñas que viven con VIH, promoviendo

el padrino. Se conversó con los responsables y estos, aceptando el error, procedieron a cambiar la publicación con iniciales.

Caso AG: una persona con VIH denuncia a un personal de salud por haber divulgado su resultado de la prueba de VIH positivo a familiares allegados. Se procedió a conversaciones con la denunciada y la directora. La institución tomó las medidas que correspondían al caso.

DISCRIMINACIÓN POR ESTADO SEROLÓGICO

Queda prohibida toda forma de discriminación y cualquier acto degradante en perjuicio de las personas que viven y conviven con VIH/sida. Asimismo, se prohíben las restricciones o medidas coercitivas de los derechos y garantías de estas personas cuando fuesen impuestas por la sola razón de su estado serológico real o presunto (art. 18 ley N° 3940/09).

Caso GT: el denunciante declara que fue discriminado por la dueña de un local de comidas, que le manifestó que debía dejar de asistir al local ya que otros clientes le avisaron que él (y su grupo) son enfermos, y le amenazaron con dejar de asistir al local. Se conversó con la abogada del local, quien se comprometió a que esta situación no volvería suceder.

Caso LJ: una persona que vive con el virus de VIH manifiesta que su suegra amenaza con sacarle a su hija. Presentó su denuncia en la Defensoría Pública y está en espera de una respuesta. Se ofreció asesoramiento y acompañamiento.

VIOLACIÓN AL DERECHO A UN TRABAJO DIGNO

Todo trabajador público o privado que vive con VIH tiene derecho a un empleo digno en los mismos términos y condiciones garantizados y prescriptos por el ordenamiento jurídico nacional (art. 20 de la ley N° 3940/09).

Queda prohibida la realización hacia el trabajador de actos arbitrarios, hostigamientos, violación a la confidencialidad acerca del estado serológico, despidos u otra forma de discriminación en el empleo (art. 21 de la ley N° 3940/09).

Caso PL: una persona que vive con el virus de VIH manifiesta que en una empresa de servicio de hotelería le realizaron el análisis de VIH sin su autorización. Posterior al conocimiento de su resultado, se le despidió. El CD presentó una nota a los responsables del laboratorio donde se les solicita los resultados de los análisis realizados. Estos fueron entregados en la brevedad. Actualmente el caso sigue en proceso.

Caso JRD: una persona con VIH que presta servicio en una institución de salud manifestó que a consecuencia de su estado serológico, una junta médica de esa

institución le quiere imponer un tratamiento como condición para permanecer en su lugar de trabajo. Se ofreció asesoramiento y acompañamiento.

VIOLACIÓN DE DERECHO A LA ATENCIÓN INTEGRAL

Los establecimientos de salud pública, en todos sus niveles, deben brindar atención a las personas con VIH que lo requieran otorgándoles información, orientación, materiales, tratamiento y apoyo psicológico (art. 17 de la ley N° 3940/09).

Caso MM: una persona con VIH manifiesta que es constantemente maltratada por parte del personal de salud. Asimismo, expresa que siempre acude y no se le atiende, negándosele inclusive el número para su atención. Se tuvo una entrevista con los responsables del hospital para sensibilizarles sobre lo acontecido, exigiéndoles no reincidir en tal situación.

VIOLACIÓN A LA ATENCIÓN INTEGRAL A PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

El Pronasida asistirá técnicamente a los ministerios de Justicia y Trabajo, Interior y Defensa Nacional para el desarrollo de políticas de prevención, tratamiento y asistencia de las ITS, VIH/sida enfocadas a personas privadas de su libertad, funcionarios afectados a los establecimientos penitenciarios (art. 13 de la ley N° 3940/09).

Caso BD: varias denuncias de personas con VIH que están privadas de su libertad, debido a que no pueden ser trasladadas del penal de Tacumbú a centros de atención en VIH/sida para seguir su control y tratamiento por no contar con ambulancia o móvil. Se realizaron varias reuniones con referentes de Tacumbú, del Pronasida y del MJT.

VIOLACIÓN DE DERECHO A LA NO OBLIGATORIEDAD DEL PEDIDO DE TEST DE ELISA EN EL LUGAR DE TRABAJO

[...] así como ejercer sobre el mismo cualquier tipo de presión o coacción para que éste se realice la prueba laboratorial para el diagnóstico de infección por VIH y condicionar a la realización o al resultado de la prueba el acceso, promoción o permanencia en los puestos de trabajo, serán aplicadas en estos casos las disposiciones del Código Laboral, sin perjuicio de otras acciones que pudiera ejercer el trabajador afectado (art. 21 de la ley N° 3940/09).

Es decir, el diagnóstico de infección por VIH no es obligatorio como examen médico admisional, ni para la permanencia o promoción (resolución N° 730/09 del Código del Trabajo).

Caso SL: manifiesta el denunciante, empleado de una empresa, que en la misma recibió una exigencia para realizar el test de Elisa para VIH. Se presentó la denuncia a la empresa con copia al MSPyBS, al VMJ y al Pronasida. El CD se encarga de hacer el seguimiento a dichas denuncias. Actualmente se encuentra en espera de una respuesta.

RECOMENDACIONES

- Reglamentar e implementar la ley N° 3940/09 “Que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el VIH y el sida”, asignando recursos.
- Aprobar la ley contra toda forma de discriminación.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico para una Educación Integral de la Sexualidad y VIH/sida sin discriminación.
- Aumentar los recursos destinados a la prevención y tratamiento en VIH/sida.

BIBLIOGRAFÍA

- Convenio N° 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Igualdad de Remuneración (ley N° 925/64); Convenio de la OIT N° 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (ley N° 1154/66).
- Informes de Servicio de Orientación Telefónica (SOS+) y de las áreas de incidencia y de salud de la Fundación Vencer.
- Informes del CD de la Red de ONG con Trabajo en VIH/sida de Paraguay.
- Pronasida (2012). Informe epidemiológico. Asunción: Pronasida.
- Ley N° 3940/09.
- Fundación Vencer (2012). Informe de sistematización del proyecto “Veeduría comunitaria en el proceso de descentralización de los servicios de ITS/VIH/sida”. Asunción.



Los dilemas de paraguayos y paraguayas
migrantes para ejercer su derecho al voto

El largo camino del reconocimiento al ejercicio

La celebrada conquista del derecho al voto de los y las compatriotas residentes en el exterior no fue acompañada por acciones eficaces por parte del Estado de modo a efectivizar mecanismos que lo garanticen. El quiebre de la institucionalidad democrática ocurrido este año suma incertidumbre a la transparencia y legalidad del sistema electoral paraguayo.

Patricio Dobrée

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la Plataforma Interamericana
de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento del derecho al voto de las paraguayas y los paraguayos que residen en el extranjero, logrado en 2011, fue un avance sustantivo para el ejercicio de la ciudadanía de un sector de la población históricamente excluido y para la democratización de la sociedad en su conjunto. Lamentablemente, el brillo inicial de esta conquista ha sido opacado por dos acontecimientos que enturbian ese horizonte de apertura. El primero de ellos tiene que ver con que el Estado todavía no ha sido capaz de crear un ámbito institucional lo suficientemente eficaz que garantice el ejercicio efectivo del derecho al sufragio de la población migrante. El segundo suceso que ensombrece este logro formal es el quiebre del orden democrático producido este año, el cual ha instalado profundas dudas acerca de la validez del voto como mecanismo para la delegación del poder y, con ello, sobre la vigencia del contrato social que da origen a formas democráticas de convivencia.

LOS AVANCES FORMALES

Durante 2010 y 2011 la ciudadanía participó en un proceso de ampliación de derechos, en el que tuvieron un particular protagonismo las organizaciones de migrantes paraguayas y paraguayos radicados en el exterior. Luego de varios años de cabildeo, la presión de estos colectivos, sumada a la de algunas organizaciones locales, logró que en las Cámaras del Congreso se presente y apruebe un proyecto de enmienda que modificó el artículo 120 de la Constitución Nacional¹. Anteriormente este artículo impedía el ejercicio del sufragio de las ciudadanas y los ciudadanos que no habitaban en el territorio nacional, privándoles de un derecho político básico. La enmienda constitucional, ratificada por la ciudadanía a través de un referéndum y efectivizada después por medio de un decreto del Poder Ejecutivo, permitió anular dicho mecanismo de discriminación institucionalizada y habilitó a las y los connacionales radicados en el exterior a ejercer su legítimo derecho al voto. De esta forma, el Estado saldó, en parte, una deuda histórica con las personas paraguayas que en algún momento decidieron o se vieron forzadas a vivir fuera del país, pero que de distintas maneras siempre continuaron vinculadas con su vida política, social, económica y cultural.

LA ADECUACIÓN NORMATIVA

La enmienda constitucional, al mismo tiempo, permitió al Estado paraguayo adecuarse a la normativa internacional a la que ha adscrito como signatario y superar algunas contradicciones de su marco jurídico interno. En este sentido, la máxima institución del país respondió al compromiso asumido, al ratificar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92, que establece que todas/os las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar en la dirección de

¹ Mayores referencias sobre el proceso que llevó a la enmienda constitucional pueden hallarse en los dos últimos informes anuales de derechos humanos publicados por Codehupy. Ver Dobrée (2010 y 2011).

los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos, y de votar y ser electos en elecciones periódicas (art. 25). De igual manera, se ajustó a los mandatos de la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias (CPTM), ley 3452/08, que reconoce los derechos políticos de las personas migrantes al afirmar que los trabajadores y las trabajadoras migratorios y sus familiares tienen derecho a participar en los asuntos públicos de su país de origen (art. 41). Por otra parte, el Estado paraguayó también logró armonizar su legislación interna, la cual presentaba incoherencias, al afirmar el derecho a la libre circulación y residencia (art. 40 de la Constitución Nacional), aunque sin reconocer los derechos políticos de quienes ejercían el primer derecho mencionado. Con la modificación del artículo 120 de la Constitución Nacional, se logró así hacer valer en este caso el principio de integralidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos.

Una vez reconocido el derecho al voto de las paraguayas y paraguayos residentes en el extranjero, la principal institución encargada de asegurar su pleno cumplimiento es la Justicia Electoral, la cual tiene por mandato constitucional la tarea de convocar, juzgar, organizar, dirigir, supervisar y vigilar los actos y las cuestiones derivadas de elecciones generales, departamentales y municipales, entre otras funciones. Dentro de este ámbito, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) –máxima autoridad de la Justicia Electoral– es el órgano que se ocupa específicamente de inscribir en el Registro Cívico Permanente (RCP) a las ciudadanas y los ciudadanos paraguayos –dentro y fuera del país– que cuentan con habilitación para participar en los comicios electorales.

RECURSOS EN DISPUTA

Los avances en el plano normativo, no obstante, todavía no han logrado traducirse en una escena institucional sólida que garantice de modo universal el derecho al sufragio de las personas paraguayas que residen en el exterior. Después de la enmienda constitucional que habilita su participación en los comicios, las instituciones estatales no han sido capaces de crear las estructuras y los mecanismos requeridos para incluir la mayor cantidad de connacionales migrantes con edad de votar en el padrón electoral. Por otra parte, tampoco existen muchas probabilidades de que sean habilitadas suficientes mesas de votación en el exterior durante las elecciones generales que se celebrarán en 2013.

Una de las causas de esta inoperancia se vincula con las disputas entre los poderes del Estado y la intención de hacer uso de sus estructuras y recursos con fines partidarios particulares. En medio de un clima de profundo descrédito ante numerosos sectores de la sociedad civil, el Congreso Nacional y el TSJE buscaron imponer sus intereses en torno a la definición del presupuesto asignado a este último órgano. Las propuestas presentadas se caracterizaron por ampliaciones presupuestarias desmesuradas en comparación con las de otros entes estatales, la escasa información sobre sus aplicaciones y una fuerte sospecha ciudadana de que el dinero sería utilizado indiscriminadamente para sostener cuadros de operadores políticos.

Cuadro 1. Resumen de solicitudes de ampliación presupuestaria para el TSJE²

| Monto | Responsables | Situación del trámite | Justificación |
|--------------------|--|---|---|
| G. 150.000.000.000 | Roberto Espínola (diputado ANR) Hugo Velázquez (diputado ANR) Atilio Penayo (diputado ANR) | Presentado en marzo de 2012. Aprobado por las Cámaras de Diputados y Senadores. Luego vetado por el Poder Ejecutivo, con la aprobación de ambas Cámaras. | No se especifica en el documento oficial de presentación del proyecto. |
| Gs. 65.000.000.000 | Roberto Espínola (diputado ANR) Hugo Velázquez (diputado ANR) Atilio Penayo (diputado ANR) | Presentado en marzo de 2012. Aprobado por las Cámaras de Diputados y Senadores. Luego vetado por el Poder Ejecutivo, con la aprobación de ambas Cámaras. | No se especifica en el documento oficial de presentación del proyecto. |
| Gs. 30.000.000.000 | Víctor Bogado (diputado ANR) | Presentado en mayo de 2012. Girado a la Comisión de Cuentas y Control de Ejecución Presupuestaria y a la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados. | Dar cumplimiento a la Ley N° 4.094/2011 que enmienda el artículo 120 de la Constitución Nacional “De los electores”, que habilita a los paraguayos/as residentes en el extranjero a ser electores/as y elegibles. |
| Gs. 70.000.000.000 | Jorge A. Céspedes (senador ANR) José A. Guastella (senador Unace) | Presentada en agosto de 2012. Girada a Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Senadores. | Pago mensual a funcionarios/as que se desempeñan en áreas de inscripción, capacitación, soporte técnico, transmisión de resultados y otras. |

Fuente: Elaboración propia en base a la documentación oficial del Congreso contenida en el Sistema de Información Legislativa (SIL).

² Se puede acceder a mayor información sobre los proyectos de ampliación presupuestaria citados a través del Sistema de Información Legislativa (www.silpy.congreso.gov.py). Los números de expediente son: S-125915; D-1223498; D-1222549; y D-1222550.

En el contexto de estos debates, uno de los argumentos a favor de las ampliaciones presupuestarias fue que el dinero se utilizaría para cubrir los costos de la inscripción de las y los migrantes paraguayos en el RCP. Sin embargo, estas propuestas encontraron una fuerte resistencia de la ciudadanía, incluso de las organizaciones de migrantes, que se movilizaron para expresar su indignación y presionar a legisladoras y legisladores para evitar aumentos que se consideraban desmedidos y orientados a fortalecer un modelo clientelar de la política. Finalmente, de las cuatro solicitudes de ampliación presupuestaria presentadas durante este periodo, dos fueron vetadas por el Poder Ejecutivo, aduciendo la incapacidad financiera del Estado para asumir compromisos de esta magnitud, en tanto que las dos restantes fueron derivadas a comisiones para su estudio, sin que se volvieran a tratar en plenario hasta la fecha. Pese a todo, el Parlamento no declinó en su propósito de introducir aumentos presupuestarios y, a fines de octubre de 2012, la Comisión Bicameral de Presupuesto recomendó a las cámaras del Congreso incrementar unos 189.000 millones de guaraníes el presupuesto de la Justicia Electoral³, lo cual deberá ser aprobado o no en el momento de sancionarse la ley de presupuesto, antes de diciembre.

Otro proyecto para resolver la inscripción de las personas paraguayas residentes en el exterior fue presentado por la Oficina de Iniciativa Popular (OIP)⁴ de Buenos Aires con el patrocinio de un grupo de diputadas y diputados⁵. Mediante una reforma del Código Electoral, se propuso crear un “distrito único de electores residentes en el extranjero” y facultar al Ministerio de Relaciones Exteriores para que, entre otros aspectos, se ocupe del registro de electoras/es y la organización de los comicios. La iniciativa hasta el momento no prosperó y aún se aguardan dictámenes de la Comisión de Asuntos Constitucionales y de la Comisión de Legislación y Codificación de la Cámara de Diputados.

Por su parte, el TSJE adoptó una actitud de intimidación y en varias ocasiones utilizó el voto de los migrantes como un elemento de presión frente a los demás poderes del Estado, con el objeto de obtener más presupuesto. Así, en mayo de 2012, este órgano anunció que suspendía la inscripción en el RCP de las personas paraguayas residentes en el exterior debido a la falta de recursos. Meses más tarde, en septiembre, el ministro Modesto Monges indicaba a representantes de la Cancillería Nacional y de las organizaciones de migrantes lo siguiente: “[...] nosotros no pudimos hacer más nada porque no tenemos presupuesto. Si nos da el rubro, podemos hacer al día siguiente, al momento de abrirnos los fondos necesarios. La Justicia Electoral cuenta con la estructura suficiente y preparada”⁶.

3 “Bicameral recomienda otorgar USD 41,7 millones más al TSJE en 2013”, diario Última Hora, 30 de octubre de 2012. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/573144-Bicameral-recomienda-otorgar-USD-41,7--millones-mas-alTSJE-en---2013>>, consultado el 30 de octubre de 2012.

4 La OIP es una instancia creada por la Cámara de Diputados que funciona como nexo entre la ciudadanía y este órgano parlamentario. A través de la OIP, los proyectos elaborados por la sociedad civil pueden ser presentados y tratados en el Congreso.

5 El proyecto de ley (Expediente N° D-1223607) fue presentado por Luis Bogado Poisson y Salomón Ramírez Santacruz, presidente y secretario de la Federación Paraguaya en la República Argentina, respectivamente, con el aval de las diputadas Desirée Masi (PDP) y Olga Ferreira de López (PPQ) y los diputados Carlos Soler (PPQ), Sebastián Acha (PPQ) y Víctor Bogado (ANR).

6 “El principal obstáculo para reiniciar de forma inmediata las inscripciones en el extranjero es la falta de presupuesto”, radio Ñandutí, 19 de septiembre de 2012. Disponible en: <<http://www.nanduti.com.py/v1/noticias-mas.php?id=58996&cat=Política>>, consultado el 27 de octubre de 2012.

Lo cierto es que las disputas por los recursos, la ausencia de suficiente transparencia en la gestión, la fuerte injerencia de los intereses sectoriales políticos y la desconfianza que estas instituciones públicas inspiran en la ciudadanía, son factores que han incidido de modo negativo para que el Estado pueda cumplir con cabalidad su mandato constitucional de garantizar el derecho al sufragio de los ciudadanas y los ciudadanos residentes en el exterior.

LIMITACIONES PARA EL EJERCICIO DEL VOTO

El 21 de abril de 2013 el TSJE habilitará mesas de votación en Argentina, España y Estados Unidos, alegando que son los países que concentran mayor cantidad de migrantes paraguayos y paraguayas. En Argentina, los locales estarán ubicados en Buenos Aires, San Justo y La Plata. En España, habrá mesas en Madrid, Málaga y Barcelona. En Estados Unidos, los locales se habilitarán en Nueva York, Queens, New Jersey, Miami y Washington. Se calcula que en los tres países se instalarán 100 mesas con tres miembros titulares y tres suplentes en cada una, lo cual obligará al TSJE a enviar por lo menos a 600 personas al exterior⁷. En principio, los recursos para esta actividad provendrán de los fondos asignados al ente electoral en el marco del Presupuesto General de la Nación 2013.

Se estima que actualmente residen en el exterior cerca de 778.000⁸ paraguayas y paraguayos (Oddone, 2011). Si se suma la población ubicada en Argentina, España y Estados Unidos, la habilitación de votación en estos tres países beneficiaría al 90% del total del conjunto, es decir, a unas 706.000 personas. No obstante, comparando algunos números, se observa que el porcentaje de personas que realmente podrán ejercer su derecho al voto en las elecciones generales de 2013 en realidad es bastante menor.

7 "El TSJE enviará 600 miembros de mesa al exterior para comicios", diario Última Hora, 24 de septiembre de 2012. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/563382-El-TSJE-enviara-600-miembros-de-mesa-al-exterior-para-comicios>>, consultado el 27 de octubre de 2012.

8 El dato fue construido en base a los censos de población de Argentina (2010) y Estados Unidos de América (2010), información del Instituto Nacional de Estadística de España y datos de embajadas y consulados del Paraguay en otros países. Según la misma fuente, la Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero estima que el volumen total de paraguayos y paraguayas en el extranjero alcanzaría más de un millón de personas.

Cuadro 2. Población paraguaya en Argentina, España y Estados Unidos por sexo y edades quinquenales

| | Edad | Hombres | Mujeres | Total |
|-----------|----------|---------|---------|---------|
| Argentina | 0-14 | 26.112 | 26.083 | 52.195 |
| | 15-64 | 190.172 | 243.263 | 433.435 |
| | 65 y más | 27.995 | 37008 | 65.083 |
| | Total | 244.279 | 306.434 | 550.713 |
| España | 0-14 | 4.012 | 4.014 | 8.026 |
| | 15-64 | 21.928 | 57.081 | 79.009 |
| | 65 y más | 100 | 401 | 501 |
| | Total | 26.040 | 61.496 | 87.536 |
| EE.UU.* | | | | |
| | Total | | | 20.023 |

* La información desagregada por sexo y edades no se encuentra disponible.

Fuente: Elaboración propia en base al Censo de Población de Argentina (2010); registros del padrón municipal de España del Instituto Nacional de Estadística (2012); y el Censo de Población de Estados Unidos (2010).

Cuadro 3. Migrantes paraguayos/as inscriptos en padrón electoral por sexo y país de residencia

| | Hombres | % | Mujeres | % | Total |
|-----------|---------|--------|---------|-----|--------|
| Argentina | 7.286 | 48,00% | 7.761 | 52% | 15.047 |
| | 1.486 | 36% | 2601 | 64% | 4.087 |
| EE.UU. | 957 | 53% | 860 | 47% | 1.817 |
| Total | 9.729 | 46% | 11.222 | 54% | 20.951 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el TSJE.

Los datos disponibles no permiten visualizar exactamente cuántas personas de 18 años y más residen en cada país. Sin embargo, tomando en cuenta la población con más de 15 años es posible obtener algunas aproximaciones para tener una idea más ajustada sobre la proporción de connacionales que potencialmente podrían ejercer su derecho al sufragio. En el caso de Argentina, considerando que residen allí unas 498.000 personas paraguayas con más de 15 años, estaría habilitado para votar en las próximas elecciones generales tan sólo cerca del 3% de este total (15.047 personas). En España la situación no es demasiado diferente. La población paraguaya con más de 15 años suma un poco más de 79.000 personas, pero en 2013 sólo podrá sufragar alrededor del 5% (4.086 personas). No se cuenta con datos desagregados que permitan realizar el mismo cálculo en Estados Unidos. No obstante, si se considera que la población paraguaya total es de 20.023 personas y que se han inscripto en el padrón electoral 1.817, el resultado es que está habilitado para votar alrededor del 9% de los paraguayos y paraguayas que viven en este país.

Otro dato muy relevante que muestran estas cifras es la predominancia de mujeres en la población paraguaya que reside en el extranjero. La feminización de las mi-

graciones es un factor que debería ser tomado en cuenta por los órganos públicos responsables de garantizar los derechos políticos. Las mujeres migrantes paraguayas, por lo general, trabajan en el sector del empleo doméstico o de cuidados⁹. Este tipo de actividades, entre muchos otros aspectos, se caracteriza por realizarse en ambientes aislados (hogares de terceros), por demandar muchas horas de dedicación y por salarios más bajos en comparación con otras ocupaciones. El resultado de estas condiciones es que las mujeres generalmente tienen menos oportunidades para informarse y para acudir a lugares de inscripción o a centros de votación.

CONCLUSIONES

En resumen, lo que estos datos señalan es que todavía resulta muy larga la distancia entre el reconocimiento del derecho al voto de los paraguayos y paraguayas residentes en el exterior y la posibilidad de hacer plenamente efectivo el ejercicio de este derecho. En este sentido, el Estado paraguayo todavía no ha sido capaz de generar las condiciones necesarias para asegurar que el sufragio de sus ciudadanas y ciudadanos tenga un carácter universal. Las principales debilidades se observan en la inscripción de connacionales en el RCP; la habilitación de suficientes mesas electorales cercanas a los lugares de residencia; la difusión de información accesible y oportuna sobre los comicios; y la elaboración de campañas para motivar el ejercicio del sufragio.

En parte, esta situación podría haber sido diferente en caso que se hubiese logrado una mejor articulación entre la Justicia Electoral y el Ministerio de Relaciones Exteriores, identificando mecanismos para que su red de embajadas y consulados participaran de modo más activo en las tareas relacionadas con el proceso electoral. En el caso del registro electoral, este tipo de coordinación fue objetada, argumentando que no era recomendable “encomendar o permitir que instituciones de otros poderes del Estado se inmiscuyan en la tarea de inscripción de ciudadanos”, según Jorge Acosta, encargado de la inscripción de connacionales en el extranjero al RCP¹⁰. Sin embargo, diversas organizaciones de migrantes propusieron alternativas que van desde la inscripción automática hasta la inscripción por medio de representaciones diplomáticas, haciendo uso de las nuevas tecnologías o mediante la migración de los padrones de otros países en los que las personas migrantes de origen paraguayo ya están registradas. La ausencia de atención hacia estas solicitudes sugiere una falta de voluntad política para desmontar el sistema de inscripción sustentado en operadores/as políticos/as rentados/as.

9 Se estima que en Argentina el 58% de las mujeres migrantes paraguayas trabaja en el sector del servicio doméstico, mientras que el 30% lo hace en otros servicios (dentro de esta categoría se encuentran ocupaciones feminizadas como la enfermería, el cuidado de ancianos, los servicios en hoteles o de limpieza). En el caso de España, cerca del 63% de las mujeres paraguayas trabaja en el sector de servicios y el 24% en el servicio doméstico (PNUD, 2009).

10 “Control mutuo de partidos y autonomía de la Justicia Electoral fortalece credibilidad del Registro Cívico Permanente y del Padrón Nacional”, Prensa TSJE, 13 de junio de 2012. Disponible en: <<http://www.tsje.gov.py/gacetilla/1843-control-mutuo-de-partidos-y-autonomia-de-la-justicia-electoral-fortalece-credibilidad-del-registro-civico-permanente-y-del-padron-nacional.html>>, consultado el 27 de octubre de 2012.

Por otro lado, la interrupción del orden democrático que ocurrió en junio de 2012 ha supuesto para muchos sectores, entre ellos numerosas organizaciones de migrantes, una ruptura de la confianza en las instituciones. Esta maniobra perpetrada por el Parlamento, a la cual se califica como oportunista y desajustada a las normas del debido proceso, socava los fundamentos del andamiaje democrático que la sociedad en su conjunto ha construido con mucho esfuerzo. Frente a este retroceso histórico, el significado de la conquista del derecho al voto de las paraguayas y los paraguayos que residen en el exterior queda desdibujado dentro un campo incierto que plantea dudas sobre la vigencia del principio de la soberanía popular ejercida a través del sufragio. Así lo entendieron 38 organizaciones de migrantes paraguayos y paraguayas que se opusieron a la realización del quinto Congreso de la Migración Paraguaya.

RECOMENDACIONES

- Instalar una mesa de trabajo compuesta por representantes de la Justicia Electoral, el Ministerio de Relaciones Exteriores, las organizaciones de migrantes y especialistas en temas electorales y migratorios, que tenga como finalidad elaborar, en un plazo no mayor a seis meses, un plan integral para la promoción, reglamentación y gestión del voto de paraguayos y paraguayas que residen en el exterior, con objetivos claros, estrategias y actividades concretas, mecanismos de evaluación y monitoreo, un cronograma y un presupuesto específico.
- Elaborar e implementar campañas de concientización e información para motivar la participación política de los y las connacionales en el extranjero que se han registrado en el Registro Cívico Permanente.
- Producir información de calidad sobre la migración paraguaya que se convierta en insumo para el diseño de políticas públicas dirigidas a esta población y para la toma de decisiones.
- Tomar en cuenta las necesidades específicas de las mujeres migrantes en todas las intervenciones que se realicen en el plano de las políticas públicas.
- Implementar un mecanismo de monitoreo que permita a la ciudadanía acceder a información sobre la aplicación del presupuesto de los programas dirigidos a la población migrante.

BIBLIOGRAFÍA

- Dobrée, Patricio (2010). *Ciudadanía sin fronteras. El derecho al voto de las paraguayas y los paraguayos emigrantes*, en Codehupy (2010). *Derechos humanos en Paraguay 2010*, Asunción.
- Dobrée, Patricio (2011). *Ir y venir con derechos. Sobre migración y derechos humanos*, en Codehupy (2011). *Derechos humanos en Paraguay 2011*, Asunción.
- Oddone, Hugo (2011). *Perfil migratorio de Paraguay 2011*. Buenos Aires, Organización Internacional para las Migraciones.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Ampliando horizontes: emigración internacional paraguaya*. Asunción, PNUD, UNFPA, Unicef y OIM Paraguay,



Situación de los derechos humanos de lesbianas, gays, bisexuales, personas trans –travestis, transgéneros y transexuales– e intersex (LGTBI)

Orgullo y resistencia

“Orgullo y resistencia” es el lema que tuvo este año la novena marcha por los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersex. Es importante reflejar en los informes de derechos humanos lo manifestado en la calle, no solo para palpar la realidad de la situación a través de los casos de atropello y violación a los derechos humanos, sino también para dejar huella del reclamo social.

Carolina Robledo

Rosa Posa Guinea

Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas

Coalición LGTBI Paraguay¹

¹ Este informe ha sido elaborado con la colaboración de Panambi, asociación de travestis, transexuales y transgéneros del Paraguay, Nepyru de Coronel Oviedo, Paragay, que forman la Red Paraguaya de Diversidad Sexual (Repadis), que a su vez integran la Coalición LGTBI del Paraguay conjuntamente con Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas, Las Ramonas, organización de feministas jóvenes y otras organizaciones y activistas independientes.

INTRODUCCIÓN

Debe decirse, además, que el golpe de Estado parlamentario ocurrido el 22 de junio de 2012 también expulsa los leves avances que se habían tenido respecto de los derechos LGTBI y nos lanza de nuevo a una periferia más lejana de la que ya estábamos.

El tímido avance de nuestros derechos quedó frustrado con la ruptura del proceso democrático.

Como parte de la sociedad, lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersex resistimos en las calles con la ciudadanía denunciando el retroceso, recordando que Federico Franco se posicionó siempre desde el fundamentalismo católico y en contra de los derechos LGTBI.

Dicha postura política antiderechos ha sido pública desde que era vicepresidente hasta ahora², ya que no ha perdido oportunidad no sólo de posicionarse contra el matrimonio igualitario, sino contra cualquier política inclusiva, ya que, según él, sería “promocionar la homosexualidad”³.

Si bien el gobierno golpista pretende dar una imagen de paz pública para demostrar que todo está supuestamente bien y que hay libertad de expresión en el ámbito urbano, los retrocesos van por otros lados. Mientras gritamos en las calles asuncenas el fundamentalismo de Franco, hay personas detenidas arbitrariamente por la matanza de Curuguaty y las empresas Río Tinto Alcan y Monsanto entran sigilosas en nuestras vidas, sin espacio para la opinión ciudadana, seamos lesbianas, heterosexuales, gays trans o bisexuales.

MARCO LEGAL

El marco legal paraguayo no ha tenido modificaciones en los últimos años respecto a la discriminación a LGTBI. Es importante señalar que en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Mercosur se han generado resoluciones sobre los derechos humanos LGTBI, que deberían servir como marco de referencia para cambios legislativos y de políticas públicas.

2 “...el aborto y el matrimonio homosexual y yo me he manifestado siempre en contra” (periódico El Nordestino, 21 de setiembre de 2012, disponible en <<http://www.elnordestino.com/id-519-cat-6-url-el-presidente-de-la-naci-n-lu-s-federico-franco-g-mez-explica-por-qu-paraguay-no-asistir-a-la-cumbre-iberoamericana-.html>>, consultado en fecha 21 de setiembre de 2012).

3 Declaraciones en audio de Federico Franco disponibles en <http://www.radiocardinal.com.py/noticias/el_vicepresidente_de_la_república_dr_federico_franco_fundament_su_postura_contra_la_homosexualidad_en_el_festival_por_la_vida_y_la_familia_que_se_realiz_frente_al_cabildo_7539.html> consultado en fecha 12 de noviembre de 2012.

OEA

Poco antes del golpe de Estado parlamentario, del 3 al 5 de junio en Cochabamba, Bolivia, la OEA realizaba su 42^a Asamblea General, que aprobó la 5^a resolución sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género⁴.

Esta resolución:

- reconoce y condena la discriminación por orientación sexual e identidad de género;
- solicita a los Estados que eliminen la discriminación en sus marcos legales;
- reprueba la violencia contra LGTBI y reclama que los Estados la prevengan, investiguen y castiguen;
- requiere un informe sobre derechos de las personas LGTBI a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que incluya un estudio sobre leyes que limiten los derechos humanos de LGTBI, con miras a hacer una guía que apunte a la despenalización de la homosexualidad.

La Unidad para los Derechos de las Personas LGTBI de la CIDH⁵ fue creada el año pasado y ha expresado preocupación en sus múltiples comunicados publicados, a partir de la recopilación de la información recibida y los contactos permanentes con organizaciones locales. Incluso se puso en contacto con organizaciones paraguayas después del golpe de Estado para ponerse al día sobre la situación de los derechos humanos LGTBI.

MERCOSUR

Asimismo, antes de la suspensión temporaria de Paraguay del Mercosur, entre los acuerdos alcanzados en la XXI Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías de Mercosur y Estados Asociados (RAADDHH), realizada en marzo de 2012 en Buenos Aires, los Estados miembros y asociados del Mercosur “repudiaron todo acto de violencia y discriminación contra las personas LGTBI”⁶.

PARLAMENTO NACIONAL

Mientras el proyecto de ley contra toda forma de discriminación duerme desde 2007, sin tratamiento en plenaria ni dictamen de comisión legislativa alguna, durante este periodo parlamentario se han escuchado declaraciones como las del senador José Manuel Bóveda, del partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos

4 AG/RES. 2721 (XLI-O/12). *Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género*, disponible en <<http://www.oas.org/es/sla/docs/AG05796S04.pdf>>, consultado en fecha 20 de octubre de 2012.

5 Más información en <<http://www.oas.org/es/cidh/lgtbi/>>

6 Las actas de las RAADDHH se encuentran en varios lugares: la del primer semestre de 2012 se encuentra en www.ipdh.test-ar.com.ar/Documento/Details/53.

(Unace), en las que señaló como enemigos del pueblo paraguayo “el marxismo, el helenismo y los que quieren el matrimonio gay”⁷. Si bien puede resultar hasta grotesco, en realidad nos enfrentamos a mentalidades muy alejadas del respeto a los derechos humanos de la ciudadanía. Lo grave es que este tipo de comentarios provienen de personas que definen leyes y políticas públicas y deberían ser las primeras personas en promover los derechos humanos.

GOBIERNO GOLPISTA: UNA SUPUESTA PAZ PÚBLICA

Federico Franco se posicionó siempre desde el fundamentalismo católico y en contra de los derechos LGTBI. Esta postura política antiderechos ha sido pública desde que era vicepresidente hasta ahora⁸, ya que no ha perdido oportunidad no sólo de posicionarse contra el matrimonio igualitario, sino contra cualquier política inclusiva, ya que, según él, sería “promocionar la homosexualidad”⁹.

Si bien el gobierno golpista pretende dar una imagen de paz pública para demostrar que todo está supuestamente bien y que hay libertad de expresión en el ámbito urbano, los retrocesos van por otros lados. Mientras gritamos en las calles asuncenas el fundamentalismo de Franco, hay personas detenidas arbitrariamente por la matanza de Curuguaty y las empresas Río Tinto Alcan y Monsanto entran sigilosas en nuestras vidas, sin espacio para la opinión ciudadana, seamos lesbianas, heterosexuales, gays o bisexuales.

La novena marcha de este año 2012, cuyo lema “Orgullo y resistencia” es el título del presente artículo, transcurrió como siempre, sin problemas ni incidentes, salvo cierta negligencia de la policía, que no detuvo el tránsito a tiempo en algunas calles. Lo que quedó claro, hasta para la prensa más afín al gobierno, es que la marcha era por nuestros derechos y en contra del golpe, tal como lo declaró radio Ñandutí, que la calificó de “marcha gay contra el golpe de Estado”¹⁰.

7 “Marxismo promueve la homosexualidad”, radio Viva. Disponible en <http://www.radioviva.com.py/rviva/index.php?option=com_content&view=article&id=5967:nacionales-&catid=13:rotador&Itemid=37> consultado en fecha 13 de julio de 2012.

8 “...el aborto y el matrimonio homosexual y yo me he manifestado siempre en contra” (periódico El Nordestino, 21 de setiembre de 2012, disponible en <<http://www.elnordestino.com/id-519-cat-6-url-el-presidente-de-la-naci-n-lu-s-federico-franco-g-mez-explica-por-qu-paraguay-no-asistir-a-la-cumbre-iberoamericana-.html>>, consultado en fecha 21 de setiembre de 2012).

9 Declaraciones en audio de Federico Franco disponibles en <http://www.radiocardinal.com.py/noticias/el_vice-presidente_de_la_república_dr_federico_franco_fundament_su_postura_contra_la_homosexualidad_en_el_festival_por_la_vida_y_la_familia_que_se_realiz_frente_al_cabildo_7539.html> consultado en fecha 12 de noviembre de 2012.

10 “Preparan marcha gay ‘contra el golpe’”, radio Ñandutí, disponible en <<http://www.nanduti.com.py/v1/noticias-mas.php?id=59552&cat=Politica>>, consultado en fecha 3 de octubre de 2012. Podemos encontrar otros ejemplos en “Homosexuales paraguayos repudian al gobierno de Federico Franco”, agencia Efe. Disponible en <<http://video.latino.msn.com/watch/video/homosexuales-paraguayos-repudian-al-gobierno-de-federico-franco/g90-g0xa,9>> consultado en fecha 10 de julio de 2012.

ANTES Y DESPUÉS DEL GOLPE

Como señalamos en informes de años anteriores (Cfr. Robledo, 2011: 147 y Posa Guinea, 2010: 323), el gobierno electo en 2008 no había llevado adelante reales políticas públicas de inclusión LGTBI en las diferentes áreas del Estado, pero constatamos que hubo gestos de apertura que iban en ese sentido. Lastimosamente, el golpe parlamentario los borró “de golpe” (valga la redundancia).

PROYECTOS PARALIZADOS

Un ejemplo de proyecto paralizado es el de salud integral de personas trans en tres hospitales, a cargo del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), partiendo de la base que se trataba tan solo del inicio, la idea era eliminar prejuicios, trabajar en el cambio de actitudes e insistir en una salud con equidad para toda la población. Este proyecto quedó paralizado después del 22 de junio.

El mismo destino corrió la ejecución de los convenios con la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), cuyo objetivo era abordar con el funcionario de los programas Fonoayuda, Programa de Atención Integral a Niñez y Adolescencia en Calle (Painac) y Abrazo los derechos LGTBI en adolescentes. Si bien se iniciaron los talleres con Fonoayuda, no se pudo continuar el proceso con los demás programas.

Incluso los carteles de la campaña “Acá no se discrimina a las lesbianas”, iniciada por la Secretaría de la Mujer (hoy Ministerio de la Mujer) y Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas, en 2009, que estaban en sus paredes hasta el día del golpe, ahora han desaparecido.

RECRUDECIMIENTO DE ACOSO POLICIAL A LAS TRANS¹¹

Uno de los hechos señalados por Panambi, asociación de travestis, transexuales y transgénero del Paraguay, es el aumento de los casos de acoso policial después del 22 de junio. Si bien el hostigamiento es permanente y no ha sufrido cambios sustanciales durante el gobierno de Lugo, a pesar de algunos intentos de trabajar el tema con la Policía (Cfr. Robledo, 2011: 149), el incremento ha sido evidente desde el golpe de Estado.

La policía no ha expresado razones más allá del “ndaiporiveima nde pa¹²” que un agente le espetó a una trans en San Lorenzo a pocos días del golpe, refiriéndose a Fernando Lugo.

11 “Travestis denuncian a policía por abusos”, diario Última Hora, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/542814-Travestis--denuncian-a-policias-por-abuso>>, revisado el 20 de octubre de 2012.

12 “Ya no está tu sacerdote”, en guaraní.

VIOLACIÓN “CORRECTIVA” POR PARTE DE LA POLICÍA

El 21 de enero de 2012 MA, lesbiana, se encontraba en un karaoke lésbico. Luego de darse cuenta que le habían robado sus pertenencias, le comunicó a la responsable del local, quien le pidió que se retirara. Cuando salía del local se le acercó una patrullera de la comisaría 1ª, que le pidió que subiera. Ella pensó que la llevarían para hacer la denuncia por el robo, pero la patrullera desvió el camino ingresando hasta el parque Carlos A. López, donde fue violada por dos policías hombres, mientras una mujer policía filmaba con el teléfono celular de la víctima. Mientras la violaban, los policías le dijeron que le iban a “enseñar lo que era un hombre”.

¿Qué hacían las pertenencias de MA. en manos de la Policía? ¿Por qué estaban a la salida del local lésbico? Aunque la Fiscalía hizo todo el procedimiento, hasta hoy no está esclarecido el caso¹³.

Las violaciones correctivas a lesbianas suceden en todo el mundo y este es un claro caso de violación correctiva, abuso de poder y tortura por parte de la Policía.

Resulta llamativo que en casos como este, en que los supuestos autores de hechos punibles y violación a los derechos humanos son agentes del Estado, la justicia actúe con más dilación de la acostumbrada.

DISCRIMINACIÓN A PERSONA TRANS CON DISCAPACIDAD

Marcela, activista trans de Panambi, asociación de travestis, transexuales y transgénero del Paraguay, fue víctima de discriminación el pasado 28 de octubre, cuando se dirigía a su trabajo. Ella abordó un colectivo de la línea 23 y como tiene una discapacidad física en una pierna, intentó acceder al primer asiento, que es para personas con discapacidad, mayores o mujeres embarazadas. En ese momento el chofer le dijo que ese lugar no era para ella. Ella le explicó que necesitaba usar ese asiento, pero el chofer le miró de forma despectiva y con mala actitud le dijo que se siente atrás y le repitió que ese no era lugar para ella. Durante el viaje Marcela vio que otras personas se sentaban sin ningún problema en ese lugar.

En este caso se evidencia que la discriminación no se limita a miradas de reprobación, sino al no acceso a los derechos. La clave de este caso radica en la condena permanente a las personas trans y la falta de mecanismos de denuncia tanto a nivel nacional como municipal. Si el aprendizaje social respecto a las personas con discapacidad va avanzando lentamente, es necesario poder cruzar las

13 “Un policía violaba mientras el otro filmaba”, diario ABC Color, disponible en <<http://www.abc.com.py/nacionales/un-policia-violaba-mientras-otro-filmaba-segun-denuncia-388455.html>>, consultado en fecha 10 de abril de 2012. “Jueza sobresee a dos agentes en caso de supuesta violación”, diario Última Hora, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/561629-Jueza-sobresee-a-dos-agentes-en-caso-de-supuesta-violacion>>, consultado en fecha 18 de setiembre de 2012.

múltiples realidades de las personas para trabajar todas las razones de discriminación de forma simultánea y no jerarquizada.

DISCRIMINACIÓN A ADOLESCENTES

Dos casos de gays adolescentes expulsados de sus hogares familiares han sido reportados este año a la organización Paragay, pero sin la oportunidad de formalizar una denuncia debido a la relación de dependencia y a la imposibilidad de recurrir a mecanismos legales claros que protejan sus derechos. Aunque el Código de la Niñez y la Adolescencia es el instrumento de protección por excelencia, no conocemos casos en los que se haya usado para hacer prevalecer derechos de adolescentes gays, lesbianas, bisexuales o trans. Habitualmente estos casos se resuelven gracias a las redes solidarias tanto de amistades como familiares, dejando a adolescentes LGTBI desprotegidos ante el atropello de sus derechos.

Igualmente, han sido reportados casos de acoso escolar a muchachos con apariencia física considerada socialmente como afeminada. El acoso escolar provocó que las víctimas abandonen el proceso educativo. Si bien la ley contra el acoso escolar o *bullying* ha sido aprobada este año¹⁴, las expresiones de género, identidad y orientación sexual no son consideradas como motivos graves.

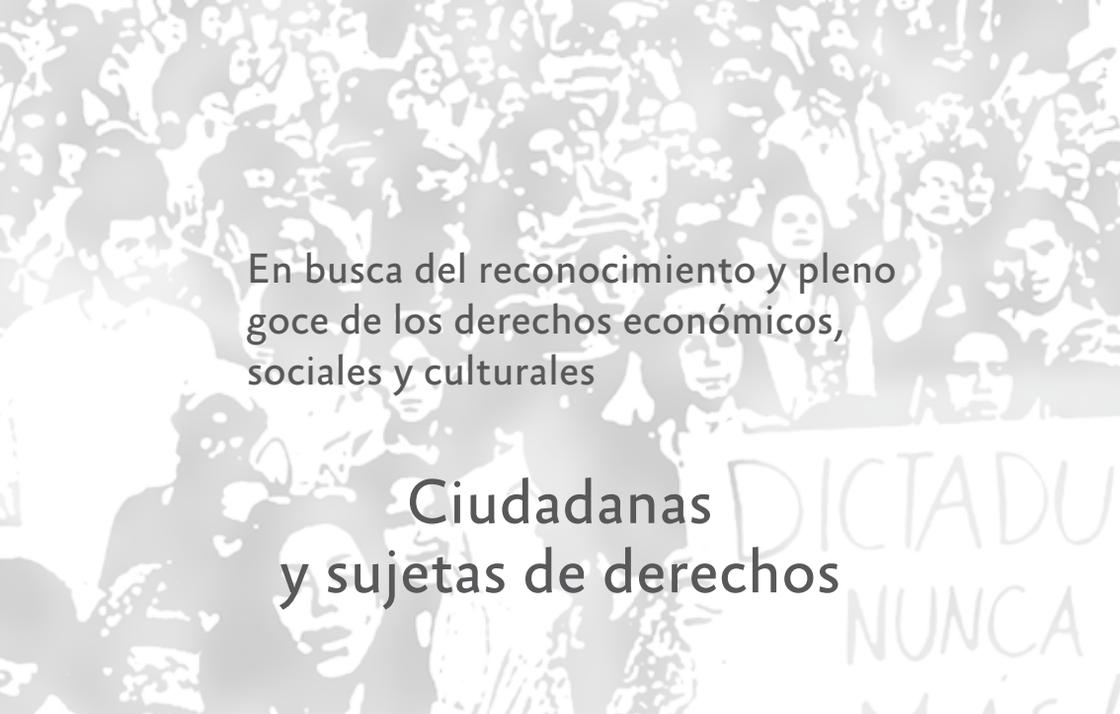
RECOMENDACIONES

- Restablecer el Estado de derecho.
- Adecuar la legislación paraguaya a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
- Promover ordenanzas municipales contra la discriminación en todo el país.
- Investigar los delitos cometidos por la Policía, castigar a los culpables y resarcir a las víctimas.
- Incluir el debate sobre diversidad sexual en las escuelas y colegios.

BIBLIOGRAFÍA

- Robledo, Carolina (2011). *Somos más de 108*, en Codehupy (2011). Yvypóra derécho Paraguaípe – Derechos humanos en Paraguay 2011. Asunción: Codehupy. pp. 143-155.
- Posa Guinea, Rosa (2010). *A paso de tortuga y con obstáculos*, en Codehupy (2010). Yvypóra derécho Paraguaípe – Derechos humanos en Paraguay 2010. Asunción: Codehupy. pp. 321-331.

14 LEY N° 4633/12 Contra el acoso escolar en instituciones educativas públicas, privadas o privadas subvencionadas



En busca del reconocimiento y pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales

Ciudadanas y sujetas de derechos

Como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ellas, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medio de medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción (Declaración Universal de Derechos Humanos).

Pablino Caballero
Aldana Portillo
Asociación Tatarendy

Martha Olmedo
Asociación Unidas en la Esperanza

INTRODUCCIÓN

A las mujeres trabajadoras sexuales no se las ve como un colectivo social que ejerce una labor o servicio por el que cobra, al que ha de reconocerse como sujeto de derechos. Ellas están asociadas al estigma de la “prostitución”, que conlleva a la discriminación, a la perpetuación de las condiciones desfavorables en las que se ejerce, y a la falta de políticas públicas que garanticen la seguridad social, al igual que otras actividades laborales.

Debido a esta situación, así como a las condiciones económicas, sociales y políticas que les afectan, las mujeres trabajadoras sexuales se han propuesto empoderarse y organizarse a fin de reclamar y exigir sus derechos, contar con un marco legal que reconozca el trabajo sexual, y por ende sean reconocidas como sujetos sociales y sujetos de derechos.

La denominación “trabajo sexual” es el resultado de una larga batalla ideológica y política que, en el marco de la concepción de los derechos humanos y el respeto por la libre determinación de las personas involucradas, reemplaza el término “prostitución”.

La propuesta de derogar la ordenanza N° 9975/76 en nuestro país ha generado debate y opinión pública, como también el apoyo de varias organizaciones de la sociedad civil, de derechos humanos nacionales e internacionales. Asimismo, se ha recibido el apoyo del Programa Nacional de Control del Sida (Pronasida) y de la agencia de cooperación Onusida, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

El reconocimiento del trabajo sexual como tal permitirá despojar el estigma que conlleva ejercerlo. Asimismo, en atención a que el servicio que se presta consiste en actos sexuales, deben contemplarse las especificidades que comporta y tenerlas en cuenta a la hora de legislar sobre dicho servicio. Para construir una propuesta de legislación que pueda dar respuesta a las necesidades o demandas de las mujeres trabajadoras sexuales es sumamente importante contar con la participación protagónica de la población, ejerciendo el derecho de participación que les corresponde, más aún teniendo en cuenta que las situaciones de trabajo y existencia son muy diversas: diversidad en cuanto a la conciencia de trabajadoras; diversidad en las condiciones del ejercicio del trabajo sexual (calle, clubs, autónomas, asalariadas); diversidad en las condiciones sociales, culturales, económicas, en la nacionalidad; diversidad en la forma de vivir el trabajo, en cómo les afecta el estigma y la discriminación.

La reivindicación en defensa de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales en Paraguay y el trabajo multisectorial de promoción e incidencia permite visibilizar la realidad como proceso de empoderamiento de la población.

INICIATIVAS ESTATALES

La derogación de la ordenanza 9975 de 1976 de la Junta Municipal de Asunción se encuentra aún en proceso de estudio. Dicha ordenanza tiene por objeto regular las casas de prostitución, refiriéndose a la “habilitación de los locales; los prostíbulos; las prostitutas; los clubes nocturnos y a las casas de citas”, así como a las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en ella.

El capítulo 3 - De las prostitutas transgrede el derecho de las personas trabajadoras de decidir en qué trabajar. El municipio se toma la atribución de autorizar o prohibir, tiene la potestad de controlar y registrar personas, obliga a que el carné de salud sea exhibido en un expediente al que cualquier persona podría acceder, obliga a que los controles se realicen en el Policlínico Municipal, entre otras cosas. Considerando que la ordenanza está completamente desactualizada, en el año 2009 se había presentado una nota proponiendo la modificación de varios artículos que se encuentran desfasados y que contradicen a la propia Constitución Nacional, menoscabando la dignidad humana, como, por ejemplo, el cambio de la expresión “prostíbulo”, por considerarla discriminatoria, ofensiva, degradante y anacrónica, por “casa de cita”.

Se cree que tener contradicciones es una característica de la especie humana, y esto es correcto. Ahora, cuando las contradicciones vienen del lado de las políticas públicas, esto complica seriamente las cosas.

Esto ocurre en Asunción con una ordenanza municipal que tiene definida, de manera muy precisa, su ámbito de regulación, donde se encuentran cuestiones de planeamiento urbanístico, higiene pública, seguridad edilicia, normativa de construcción y la habilitación de establecimientos. Sin embargo, la ordenanza 9975/76 cae en contradicciones desde su inicio ya que pretende reglamentar el “trabajo sexual”, cuando las relaciones laborales competen a otros ámbitos, como el Código Laboral, disposiciones de la Constitución Nacional y normas internacionales de derechos humanos desarrolladas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), la Convención para la Eliminación de Toda las Formas de Discriminación contra la Mujer y varios otros instrumentos internacionales ratificados por Paraguay¹.

A todo esto se le debe sumar que la ordenanza pretende “reglamentar la conducta de las personas”, cuando es sabido que esto es competencia de la ley. Debe decirse además que la Constitución Nacional no prohíbe la “prostitución”; es más, ni tan siquiera la menciona. En relación con esto, debe recordarse el art. 9 del citado cuerpo normativo, que establece que “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe”.

Asimismo, dicha ordenanza otorga a la Policía Nacional la función de “hacer efectivo el estricto cumplimiento” de la misma, dando lugar a la posibilidad de cometer arbitrariedades brutales, pues les da la facultad de juzgar cuáles son las

¹ Adriana Irún, apuntes 2011.

susodichas “conductas obscenas”. Así las cosas, surgen numerosas preguntas, tales como: ¿cuál sería la sanción para quienes realicen estos actos? ¿Cuál sería el procedimiento a seguir? ¿Procedería o no la detención de las personas en tal caso? La ordenanza no posee respuestas a dichas interrogantes. ¿Pero qué ocurre con aquellas prácticas poco visibles que se realizan en departamentos, hoteles de cinco estrellas, o aquellas que son concertadas con anterioridad por medio telefónico? ¿Cómo se determinará quién y en qué momento estará sujeto a esta ordenanza? Se trata de una medida hipócrita que tolera la actividad siempre y cuando “no se vea”.

Con esto se consolida la explotación sexual e impulsa el proxenetismo, pues obliga a la dependencia. Sin pensar que la prohibición de la actividad callejera sólo hace más propicia la corrupción, pues abre posibilidades de coimas para “cerrar los ojos”².

El ejercicio del trabajo sexual tiene una historia que con el tiempo se ha ido modificando o transformando, por lo que se amerita la derogación de la ordenanza y la creación de marcos legales que garanticen los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales, que les permitan exigir o demandar cualquier violación de éstos. Con esta reflexión se inicia un proceso de elaboración participativa de una nueva normativa sobre trabajo sexual, que se adecue a la realidad actual del ejercicio de este trabajo. Esta nueva normativa debe estar inspirada en derechos contemplados en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, respetando los derechos humanos de las mujeres trabajadoras sexuales y garantizando su goce pleno. En tal sentido, es importante considerar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en especial el artículo 3, que establece que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

Asimismo, debe tenerse en cuenta el artículo 4, que dispone que “Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”. Igualmente, debe atenderse el respeto del artículo 5 de dicha declaración, el cual sostiene que “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”, al igual que el artículo 12, que establece que “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

Asimismo, reviste vital importancia el artículo 23, ya que hace referencia al derecho al trabajo al decir que “1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”. Finalmente, es importante tener en cuenta el artículo 25, que establece, en su inciso segundo, que “2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

En el mismo orden de ideas, es importante mencionar que existen varias normas contenidas en la Constitución Nacional que protegen, directa o indirectamente, a

2 Ibíd.

las mujeres trabajadoras sexuales. Entre ellas podemos mencionar el artículo 33, que se refiere al derecho a la intimidad, al decir que “La intimidad personal y familiar, así como el respeto a la vida privada, son inviolables. La conducta de las personas, en tanto no afecte al orden público establecido en la ley o a los derechos de terceros, está exenta de la autoridad pública. Se garantizan el derecho a la protección de la intimidad, de la dignidad y de la imagen privada de las personas”.

Asimismo, el artículo 46, que garantiza la igualdad de los y las habitantes de la República, asumiendo el Estado el compromiso de remover los obstáculos e impedir los factores que sostengan situaciones discriminatorias.

En cuanto al servicio que prestan las mujeres trabajadoras sexuales, reviste especial importancia el artículo 68 de la Carta Magna, ya que dispone que “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”, así como el artículo 70, que establece que “La ley establecerá programas de bienestar social mediante estrategias basadas en la educación sanitaria y en la participación comunitaria”.

Finalmente, debe tenerse en cuenta el artículo 86, que se refiere al derecho al trabajo, así como el 88, que se refiere a la no discriminación, el artículo 89, que garantiza los derechos laborales de las mujeres, y el 96, que consagra la libertad sindical.

CASOS

Entre los años 2010 a 2012, luego de varias reuniones con la Comisión de Equidad y Género de la Junta Municipal de Asunción, donde se encontraba en estudio el proyecto de modificación de la ordenanza 9975, se obtuvo un dictamen favorable, recomendando la incorporación de las modificaciones, pasando seguidamente el proyecto a la Comisión de Legislación.

Actualmente el proyecto se encuentra en la Comisión de Salud, Higiene y Salubridad. El proyecto que continúa en estudio es el que presentó la concejala Rocío Casco, con excepción de 2 artículos que fueron excluidos. Uno de ellos es el que trata sobre “el derecho a formar sindicato”, por ser de competencia exclusiva del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). El otro artículo excluido es el referente a “la protección a mujeres trabajadoras sexuales durante la gestación”, pues esta materia le corresponde al seguro social, que por su naturaleza jurídica no corresponde regularlo por medio de una ordenanza. Luego de la Comisión de Salud, Higiene y Salubridad, pasará a la Comisión de Planificación, Urbanismo y Ordenamiento Territorial, y posteriormente a la Comisión de Legislación. Este proyecto de ordenanza será el primer cuerpo normativo nacional que define el trabajo sexual, y servirá de base para un reconocimiento jurídico más amplio.

Teniendo en cuenta la relación del trabajo sexual con el estigma de la “prostitución”, las autoridades que velan por la seguridad y el orden, en especial la Policía

Nacional, utilizan estos pretextos para hacer uso y abuso de poder contra las trabajadoras sexuales, con torturas psicológicas, pedidos de coimas, entre otras cosas. Así también, debe mencionarse que muchas trabajadoras sexuales no pueden aún presentar denuncias con la denominación “mujer trabajadora sexual” en las diferentes instancias institucionales, como la comisaría o la Fiscalía, por ende no se cuenta con datos estadísticos oficiales de casos de violación de sus derechos.

En cuanto a la seguridad social o acceso universal a la seguridad social, aún son amplias las brechas y los desafíos al momento de contar con un seguro médico del Instituto de Previsión Social (IPS), acceso al crédito o subsidios para viviendas.

En cuanto a la educación, existen logros favorables que se iniciaron a partir del gobierno depuesto el 22 de junio pasado, ya que se logró promover la participación protagónica de esta población en la política pública para el Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos, a través de la firma de un convenio interinstitucional que puso en funcionamiento una escuela en la Asociación Tatarendy y la Asociación Unidas en la Esperanza, donde acceden a la educación 15 trabajadoras sexuales de Asunción y Central.

Aunque actualmente las intervenciones a prostíbulos son realizadas de manera conjunta por instituciones como la Policía Nacional, el Ministerio Público, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), y en ciertos casos funcionarios municipales, la metodología de intervención sigue violando los derechos de las mujeres. Se puede observar a través de los medios de comunicación que son ellas las que deben dar la cara, y no los proxenetes. Como el trabajo sexual es estigmatizado, estas intervenciones deberían resguardar la seguridad y la identidad de las trabajadoras sexuales. Además, aún no se cuenta con un servicio de atención especializada para aquellas que, siendo menores de edad, son rescatadas.

Todos los prostíbulos habilitados están caratulados con otro rótulo, porque no está reconocido ni legislado el trabajo sexual, dificultando su intervención en cuanto a lo edilicio, y facilitando la explotación de las mujeres que se dedican al trabajo sexual en cuanto a horas de trabajo, porcentaje correspondiente al dueño del local, días libres, despido, etc.

Finalmente, como último aspecto positivo debe mencionarse que se cuenta con un Centro de Denuncia en caso de violación de los derechos establecidos en la ley 3940/09.

RECOMENDACIONES

- Aprobar el proyecto de ordenanza municipal de Asunción con la participación protagónica de las mujeres trabajadoras sexuales.
- Fortalecer las instancias o mecanismos de denuncia para garantizar el cumplimiento de sus derechos como ciudadanas a las trabajadoras sexuales.

- Contar con un marco legal que garantice el acceso universal de la seguridad social (créditos, subsidios para vivienda para toda mujer que ejerza el trabajo sexual).

BIBLIOGRAFÍA

- Adriana Irún, Mirtha Lezcano (2010). *Excluidas & incluidas. Un encuentro con trabajadoras sexuales del Paraguay*. Lambaré.
- *Documento final, sistematización del proyecto "Incidencia para la construcción de una sociedad con igualdad de género"*. Asunción, 2011.
- *Constitución Nacional del Paraguay*, 1992.
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948.
- *Ordenanza municipal de Asunción 9975/76*.
- Stela Romero (2012). *Informe narrativo de la Dirección de Educación Permanente*.
- Adriana Irún, *Apuntes 2011*.



Discriminación contra la mujer

Entre la realidad y el anhelo de que existan efectivas garantías en Paraguay

En Paraguay, las sombras de la desigualdad, de la injusticia y de la violencia siguen oscureciendo el derecho de las mujeres a la igualdad, a la libertad y a una vida digna. Pese a las leyes y tratados vigentes en nuestro país, el padecimiento de miles de mujeres sigue latente y nos alertan sobre la falsedad de los espejismos de una igualdad. No se trata tan solo de cambiar las leyes con el fin de consagrar la igualdad de derechos, sino de acompañar los avances legislativos con políticas públicas que hagan posible una verdadera igualdad.

Equipo redactor del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem) Paraguay

INTRODUCCIÓN

Históricamente, las mujeres han participado de las luchas sociales por el reconocimiento de derechos civiles y políticos. Durante la Revolución Francesa se vieron excluidas de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, a pesar de haber contribuido en gran medida al proceso revolucionario. Apoyaron la proscripción de la esclavitud, y la lucha por el reconocimiento de sus propios derechos no se hizo esperar: a través de los movimientos sufragistas. Paulatinamente se fueron alcanzando grandes logros en lo que respecta a la igualdad formal entre mujeres y hombres.

En el caso particular del Paraguay, también las luchas nacionales han tenido como protagonistas a las mujeres. Durante las guerras abastecieron a las tropas, algunas mujeres inclusive estuvieron en el frente de batalla. Finalizada la guerra contra la Triple Alianza, se encargaron de levantar al país de las cenizas. Durante la dictadura fueron perseguidas, presas y torturadas por defender la democracia. La gran mayoría de ellas ha quedado en el anonimato. Mucho tiempo habría de transcurrir desde la independencia del país para que las paraguayas pudieran ser consideradas titulares de derechos, en igualdad de condiciones con los hombres.

La igualdad entre mujeres y hombres en todas las esferas, ha sido reconocida constitucionalmente, pero paradójicamente vemos que la primera convención de derechos humanos ratificada por Paraguay en plena dictadura stronista fue la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés)¹. Aún así, existen hasta hoy normas y prácticas discriminatorias en nuestro país.

El estudio de la ley contra toda forma de discriminación se encuentra paralizado en el Congreso Nacional, y no existe voluntad política por parte de las legisladoras y los legisladores, a pesar de las campañas realizadas por la Red contra toda Forma de Discriminación.

A partir del golpe de Estado acaecido el 22 de junio de este año, se ha interrumpido el proceso de colaboración entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, en particular por parte de las organizaciones y movimientos de mujeres feministas.

Los distintos tipos de discriminación contra la mujer que siguieron vigentes todo este año se detallan en el presente artículo, incluyendo casos que sucedieron tras el golpe parlamentario.

MARCO LEGAL

Nuestro país cuenta con amplio marco legal y jurídico que sienta las bases para posibilitar la igualdad en el goce de los derechos para hombres y mujeres, comenzando por la consagración de los derechos fundamentales en la Constitución de

¹ Ley N° 1215/1986 por la cual se aprueba la Convención sobre la Eliminación de Toda las Formas de Discriminación contra la Mujer.

la República del Paraguay², en los artículos 1, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 16, 17, 21, 24, 25, 27, 28, 32, 33, 34, 39, 40, 42, y específicamente con referencia a la mujer, en los artículos 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 68, 73, 74, 75, 76, 80, 85, 86, 88, 89, 91, 100, 115 inc. 9 y 10 y 117, y en las siguientes leyes:

- Código Laboral, ley N° 213/93 y sus modificaciones.
- Código de la Niñez y la Adolescencia, ley N° 1680/01.
- Código Penal, ley 1160/97.
- Código Procesal Penal, ley 1286/98.
- Código Electoral, ley N° 834/96.
- Ley N° 1600/00 contra la Violencia Doméstica.
- Ley N° 1620/00 de la Función Pública.
- Ley N° 4423/11 Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública.
- Ley 34/92 de creación de la Secretaría de la Mujer y ley N° 4675/12 que eleva la Secretaría de la Mujer al grado de ministerio.
- Acordada N° 633/2010 sobre las 100 Reglas de Brasilia.
- Acordada 609/2010 que crea la Secretaría de Género del Poder Judicial.
- Acordada 657/2010 por la cual se aprueba la “Política institucional de transversalidad de género” del Poder Judicial del Paraguay.
- Resolución 089-012/09 del Instituto de Previsión Social (IPS).

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw).
- Protocolo Facultativo de la Cedaw.

² Sancionada por la Convención Nacional Constituyente el 20 de junio de 1992. Disponible en <http://www.pj.gov.py/ebook/sitios/Libros/Organos_Constitucionales.pdf>

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención Belem do Pará”.

DISFRUTE DEL DERECHO A LA VIDA Y A LA SALUD

Nuestro país cuenta con una de las tasas más elevadas de mortalidad materna de la región. Sólo en 2011 murieron 100 mujeres por causas relacionadas con el embarazo y el parto, de las cuales 24 fueron por causa de abortos³ practicados en condiciones de riesgo. En muchos casos, en los centros de salud se niega la atención médica a aquellas mujeres que han decidido abortar, mientras que en otros casos las mujeres no acuden a los hospitales públicos por miedo a ser denunciadas, ya que parte del cuerpo médico de dichos hospitales no respeta el secreto profesional. Todo ello atenta contra la vida de las mujeres o las expone a un perjuicio grave de su salud física y mental. Los abortos como causa de mortalidad materna en Paraguay constituyen una de las formas más graves de desigualdad por causas de pobreza y discriminación de género. El Estado sigue sin aplicar medidas efectivas para hacer frente a dicha problemática y fundamentalmente suprimir las disposiciones punitivas que se aplican a las mujeres que se hayan sometido a abortos.

El aborto está tipificado en el artículo 109 del Código Penal, incluso en casos de violencia sexual, incesto o inviabilidad del feto, con la única excepción de la muerte indirecta del feto, es decir, en caso de que fuera a consecuencia de una intervención necesaria para proteger la vida de la madre de un peligro serio. Esta situación implicaría para las mujeres afectadas una constante exposición al peligro de perder la vida, así como supone a su vez un grave estrés traumático, con el riesgo de padecer prolongados problemas psicológicos, por no ser asistidas en su debido momento.

La atención a la salud mental de las mujeres es también un componente poco abordado por las políticas públicas de salud. El tratamiento de las enfermedades psiquiátricas sigue teniendo un modelo carcelario y el mayor centro de referencia existente en la capital, el Hospital Neuropsiquiátrico, con frecuencia desnuda su precariedad y hasta negligencia de sus responsables, lo cual en muchas oportunidades atenta contra los derechos vitales de las pacientes. Se observa que el 53%⁴ del total de los/as enfermos/as son mujeres con problemas mentales –en su

3 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2011). *Indicadores básicos de salud 2010*. Asunción.

4 OMS/OPS. *Informe WHO-AIMS sobre el sistema de salud mental en Paraguay*. Asunción, Paraguay: OMS/OPS, 2006.

mayoría, abandonadas por sus familiares, deambulando por las calles y que se encuentran sumamente vulnerables a posibles violaciones.

VIOLENCIA, UNA FORMA DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

Si bien el Estado, a través del Ministerio de la Mujer, ha adoptado diferentes medidas para proteger a la mujer de la violencia doméstica, se observa aún la falta de un sistema coordinado, unificado y coherente de obtención de datos sobre la violencia de género. Sigue siendo preocupante la poca sensibilización y capacitación del personal sanitario que permita que médicos, médicas, enfermeros y enfermeras presten la debida atención a la mujer. La incidencia de la violencia contra la mujer sigue siendo elevada y aún no se cuenta con una ley general para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, en particular el abuso sexual, la violencia doméstica y las muertes violentas de mujeres, hechos punibles que han ido en aumento en estos últimos tiempos.

Según datos del Ministerio de la Mujer⁵, solo en el periodo comprendido de enero a abril del año en curso se presentaron un total de 435 mujeres que se acercaron para recibir asistencia psicológica y jurídica en el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur), de las cuales se observa 36 por violencia sexual, 210 por violencia física, 115 por violencia económica y 74 por violencia psicológica.

A esto debe sumarse que la violencia en contra de lesbianas en el ámbito familiar queda impune. La mayoría de los casos no son investigados ya que las víctimas no se atreven a denunciar por miedo o por el temor de ser revictimizadas por la Policía o el Ministerio Público, y las que denuncian reciben presión familiar y social para retirar sus denuncias.

Las trabajadoras sexuales tampoco quedan exentas de la violencia, ejercida no sólo por clientes, sino inclusive por parte de agentes policiales, que hasta les exigen el pago de coimas o servicios sexuales a cambio de permitirles trabajar en paz. Además, hubo casos de homicidio denunciados por las organizaciones de trabajadoras sexuales que no han sido investigados debidamente por las autoridades, quedando impunes los responsables.

ACCESO A CARGOS PÚBLICOS

La ley ha consagrado una cuota mínima del 20% de mujeres en las listas de candidatos y candidatas en las elecciones primarias. Sin embargo, estas medidas no han producido el efecto de acelerar la participación de la mujer en la vida política ni de conseguir la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, de acuerdo con el

5 <<http://www.mujer.gov.py/estadisticas-i28.>>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Cedaw, ratificados por nuestro país.

Hasta el momento, la presencia y la participación de las mujeres en la vida política y pública del país sigue siendo muy limitada. En el Congreso, la inclusión de mujeres llega tan solo al 13,6%⁶, mientras que en la Corte Suprema de Justicia, de nueve miembros, tan solo dos mujeres ocupan el cargo de ministra. Es notable incluso la falta de mecanismos de supervisión de la aplicación de las medidas especiales de carácter temporal. Las mujeres también están relegadas en cuanto al acceso a espacios de decisión en organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, no existen datos actualizados de esta situación.

Si bien existen algunas iniciativas del Ministerio de la Mujer en los medios masivos de comunicación sobre campañas de concienciación respecto a la importancia de la participación de la mujer en la vida política y pública, no son suficientes teniendo en cuenta las constantes recomendaciones recibidas por parte del Comité Cedaw.

ACCESO AL TRABAJO EN IGUALDAD DE CONDICIONES

Es preocupante la fragilidad de las condiciones de trabajo de la mujer tanto en el sector estructurado como en el sector no estructurado de la economía. Persisten la segregación en el trabajo y la concentración de mujeres en empleos poco remunerados, así como las disparidades salariales entre mujeres y hombres en los sectores público y privado.

Se observa el gran predominio de las mujeres en el empleo doméstico, en el que inclusive las disposiciones legales son discriminatorias al permitir jornadas de hasta 12 horas de trabajo, la existencia de salarios del 40% del salario mínimo legal, la falta de seguridad en el empleo y la inexistencia de prestaciones del régimen de pensiones⁷.

El trabajo infantil doméstico no remunerado o criadazgo no ha sido erradicado, pese a que esta forma de trabajo está prohibida por la ley. No hay mecanismos de prohibición eficaces y no se han puesto en práctica políticas concretas susceptibles de aplicación. No se han realizado campañas de concienciación a través de los medios de información ni programas de educación pública sobre la situación de las niñas y adolescentes que realizan trabajos domésticos sobre sus derechos.

Tampoco se aplican sanciones por el incumplimiento de las disposiciones legislativas que establecen la obligación de disponer de guarderías en las empresas con más de 50 empleadas y empleados, lo cual dificulta significativamente las tareas a hombres y mujeres con hijos e hijas pequeños/as que requieren de este servicio y son dejados al cuidado de otras personas. Esto genera la consecuente

⁶ Informe sombra Cedaw 2005-2011, pág. 59.

⁷ Para mayor información, remitirse al artículo sobre trabajo doméstico del presente informe.

preocupación fundamentalmente de la trabajadora, que no puede desarrollarse plenamente por estar pendiente de la crianza aun en horas de empleo.

En lo que va del año 2012 se desconoce que el Estado haya adoptado las medidas necesarias para lograr una mejor aplicación de su legislación laboral, poner remedio a las desigualdades salariales y alentar a la mujer a buscar empleo en esferas no tradicionales. La diferencia entre los ingresos laborales entre hombres y mujeres sigue existiendo en Paraguay; a nivel local esta brecha se ha incrementado de 4% a 7%, según un estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁸.

A esto debe agregarse que el Poder Legislativo no ha impulsado ninguna modificación de la legislación a fin de mejorar las condiciones laborales de los/as trabajadores/as domésticos/as y eliminar la discriminación en el Código Laboral vigente (ley N° 213/93). Sin embargo, ha sancionado el Convenio N° 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, estando pendiente su promulgación⁹.

¿ESTADO LAICO?

El artículo 24 de la Constitución de la República del Paraguay establece que “Ninguna confesión tendrá carácter oficial”, lo cual convierte a nuestro país en un Estado Laico. Sin embargo, persisten en la sociedad paraguaya actitudes tradicionales discriminatorias y la influencia negativa dominante de algunas manifestaciones de creencias religiosas y patrones culturales en el Estado, que perturban la promoción de los derechos de la mujer, en especial en cuanto a los derechos a la salud sexual y reproductiva. La despenalización del aborto constituye un punto innegociable del Congreso a partir del pensamiento religioso, inclusive se tergiversan informaciones referidas a la planificación familiar y la prevención de enfermedades de transmisión sexual. Desde el golpe parlamentario esto se ha agudizado, teniendo en cuenta el apoyo que ha brindado Federico Franco a las organizaciones religiosas que se oponen a la legalización del aborto.

La aplicación del Marco Rector Pedagógico para la Educación de la Sexualidad se ha visto interrumpido por influencia de grupos fundamentalistas, a pesar de las intensas campañas llevadas a cabo por organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema de los derechos sexuales y reproductivos. El Episcopado de la iglesia católica plantea que “la diferencia de sexo (varón-mujer), símbolo de todas las otras diferencias, debe quedar en el centro de nuestros valores sociales, que debe ser promovida y protegida. Olvidarla, ocultarla, minimizarla es promover un sexo sin verdadera sexualidad”, además de proponer amplia participación a los

8 Diario Última Hora, 16 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/569487-Brecha-salarial-entre-varones-y-mujeres-crecio,-segun--BID.>>

“Se observa que la brecha de ingresos laborales por hora de trabajo ha aumentado durante el periodo de 15 años bajo análisis (1992-2007) en Bolivia, República Dominicana y Paraguay” (Nuevo siglo, viejas disparidades: brechas de ingresos por género y etnicidad en América Latina y el Caribe, BID, 15 de octubre de 2012).

9 El 6 de noviembre de 2012 fue elevada al Poder Ejecutivo para su promulgación.

sectores religiosos y la incorporación de la doctrina social de la iglesia¹⁰, que defiende la familia y la identidad natural.

El Estado no se ha mostrado interesado en organizar campañas de sensibilización y educación pública dirigidas a la población en general, y en particular a los y las dirigentes políticos/as y religiosos/as y a los funcionarios y funcionarias del gobierno, con miras a cambiar las actitudes tradicionales asociadas a la discriminación de género en la familia y en la sociedad en general. Asimismo, nada se ha hecho para alentar la autorreglamentación de los medios de información y la adopción de un código de conducta a fin de evitar los estereotipos y las prácticas de discriminación de género.

ACCESO A LA JUSTICIA

Existe un sesgo en la administración de justicia que impide el acceso de las mujeres, tanto en la llegada como en la atención formal, por parte del sistema judicial. Esto se vincula con la interpretación de normas a favor de los hombres y con una amplia gama de delitos que no son denunciados, lo que constituye una barrera para las mujeres. Cuando una mujer decide acercarse al sistema judicial también debe hacer frente a obstáculos edilicios respecto a las mujeres embarazadas, ancianos, mujeres con niños y personas con impedimentos físicos, y a obstáculos sociales como la falta de conocimiento de sus derechos o sobre el sistema formal de justicia. La sanción social contra las mujeres que realizan denuncias ante la justicia es especialmente aguda en los casos de violencia doméstica y sexual, siendo éste el único delito en el cual la víctima es inclusive más estigmatizada que el perpetrador. En muchos casos las mujeres que denuncian este delito son rechazadas por su familia.

También se han presentado múltiples casos en los que las mujeres han ejercido su derecho constitucional a la legítima defensa y han herido o matado a su agresor para proteger su propia vida. En estos casos muchas de ellas habían denunciado previamente a sus parejas por violencia doméstica ante el Juzgado de Paz y ante la Policía, y contaban inclusive con medidas cautelares. A consecuencia de ello han sido procesadas, privadas de su libertad y del acceso al trato con sus hijos. Un ejemplo claro es el caso de la señora Lucía Sandoval, quien sigue recluida en el Correccional de Mujeres “Casa del buen pastor”.

ACCESO A LA EDUCACIÓN

Conforme a la “Encuesta permanente de hogares”¹¹, la tasa de analfabetismo por sexo a nivel nacional refleja un porcentaje superior en las mujeres, con un total de 5,6%, en contrastación con el 3,8 % de los hombres, lo cual evidencia la falta de

¹⁰ Pronunciamiento de la Conferencia Episcopal Paraguaya, noviembre de 2010.

¹¹ Disponible en <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2011/eph2011/2.%20total%20pais.pdf>>, consultado por última vez el 28 de octubre de 2012.

igualdad en cuanto al acceso a la educación, que, por consiguiente, redunda en perjuicio del acceso al trabajo, a los cargos públicos electivos, etc.

La falta de oportunidades y el analfabetismo funcional de muchas mujeres rurales hacen que las campesinas tengan menos acceso a la capacitación técnica, a los recursos y a los beneficios del desarrollo cultural. Todo esto limita su participación en los espacios políticos, organizativos y comunitarios. Los programas de alfabetización de personas adultas no llegan con efectividad hasta las comunidades alejadas, y esto se suma a varias condiciones que limitan la participación asidua de mujeres, tales como la distancia o las mismas responsabilidades del hogar, lo que se multiplica exponencialmente de acuerdo a la cantidad de hijos e hijas. Las causales citadas hacen que estas mujeres no puedan destinar el tiempo necesario para capacitarse y participar como representantes de sus comunidades.

Asimismo, es importante destacar que la igualdad de género aún no forma parte del pensamiento y accionar del cuerpo docente y directivo de las instituciones educativas. Ello debería empezar en la educación inicial y en la formación y entrenamiento docente, a partir de la implementación efectiva de la perspectiva de género en las currículas. El Programa de Igualdad de Oportunidades y Resultados en la Educación (Priome) ha estado año a año insistiendo en la transversalidad de género en las currículas, y en la formación de las y los docentes. Sin embargo, constituye una acción insuficiente para batallar contra una cultura patriarcal y religiosa, por limitaciones presupuestarias, fundamentalmente. Por otra parte, no hay una firme decisión política en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) que promueva, asegure y lleve adelante la no discriminación de género en el sistema educativo.

Si bien en Paraguay el sistema educativo tiene como uno de sus cuatro ejes transversales el género, que se concreta fundamentalmente en textos y materiales educativos, aún subsisten prácticas sexistas sustantivas en la práctica pedagógica, tanto en contenidos como en el currículo oculto y el lenguaje sexista, a lo cual se suma el acrecentamiento de concepciones antigénero promovidas por pensamientos religiosos que incentivan en las escuelas los formatos ideológicos de “Queremos papá y mamá”. No hay un aprendizaje significativo orientado a la superación de las discriminaciones sexistas, salvo contadas excepciones y en algunas universidades privadas que han trabajado la temática con organizaciones de mujeres.

CASOS TRAS EL GOLPE PARLAMENTARIO

Desde el 22 de junio, fecha en que se dio el quiebre democrático en el país, existe un patrón de violación sistemática de los derechos humanos. Los derechos que han sido principalmente afectados son el derecho al trabajo, a la libertad de expresión, así como la persecución a defensores y defensoras de derechos humanos, entre otros, que son señalados a continuación y que afectan especialmente a mujeres.

Funcionarias y funcionarios públicos han sido objeto de amenazas, persecuciones y despidos masivos e injustificados por parte de las nuevas autoridades. En este sentido, ejemplo de ello es que el actual ministro-secretario ejecutivo de la Se-

cretaría de Acción Social (SAS), dependiente de la Presidencia de la República, Econ. Víctor Rivarola, requirió lealtad a sus funcionarios y funcionarias para con el nuevo gobierno y, en ese tenor, instó a la renuncia a quienes no se encuentren de acuerdo con la nueva administración, expresándoles que “las puertas están abiertas para los que no estén de acuerdo con la política del actual gobierno”¹².

En el momento de asumir la nueva autoridad de la secretaría, algunos trabajadores y trabajadoras, ejerciendo su derecho constitucional a la manifestación, participaron del acto de traspaso exhibiendo pancartas que calificaban la destitución de Fernando Lugo como un golpe de Estado. A partir de ese momento se inició una campaña de amedrentamientos, violación de los derechos laborales y la eliminación de los actores y actrices principales de los programas sociales implementados en la SAS a partir del año 2008. Fueron despedidos y despedidas sin justificación alguna 378 trabajadores/as, de las cuales 17 son mujeres embarazadas y con permiso por maternidad o en periodo de lactancia¹³, a pesar de la prohibición constitucional de despedir a mujeres trabajadoras durante el embarazo.

La gran mayoría de esos/as trabajadores y trabajadoras son facilitadores y facilitadoras del Programa Tekoporá¹⁴, cuyo despido significa el debilitamiento de uno de los programas emblemáticos, que atiende a más de 95.000 familias en situación de extrema pobreza. El Programa Tekoporá transfiere fondos a las familias, de las cuales el 70% son mujeres jefas de hogar, por lo que el debilitamiento de estos programas afecta directamente a las mujeres, agudizando la situación de las familias encabezadas por mujeres en situación de extrema pobreza. En relación con esto, cabe destacar que, además de violar la Constitución Nacional, el Código Laboral y la ley N° 1626/2000 “De la función pública”, incumplieron el contrato colectivo de condiciones de trabajo, suscrito por los sindicatos de la SAS y por la máxima autoridad de dicha institución, y que fuera posteriormente homologado por la Secretaría de la Función Pública.

Otra violación registrada ha sido la amenaza efectuada a la lideresa indígena del pueblo aché de la comunidad de Koetuvy, Margarita Mbywangi –quien fuera presidenta del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) durante el gobierno legítimamente electo, en 2008– y que en fecha 16 de agosto del año en curso recibió una amenaza de muerte a través de una llamada telefónica al teléfono celular. A pesar de haberse formulado la denuncia, a la fecha los hechos no han sido investigados ni se han brindado las debidas garantías a la lideresa y a la comunidad amenazada¹⁵.

12 Diario Abc Color, 27 de junio de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/manifestacion-en-la-sas-contra-golpe-419259.html>>. Este hecho y otros similares serán abordados con mayor detalle en el siguiente apartado.

13 Resolución de la SAS N° 400/12.

14 Programa Tekoporá (en guaraní, vivir bien): es el programa que implementa la SAS buscando la inclusión de sujetos sociales al garantizar el acceso a salud, educación y seguridad alimentaria de niños, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con discapacidad. Se dirige a hogares en situación de extrema pobreza de las áreas urbana y rural del país. Contempla transferencias monetarias con corresponsabilidades y acompañamiento sociofamiliar y comunitario.

15 Ver <<http://achedjawu.org/2012/08/16/amenaza-de-campesino/>>, consultado el 29 de agosto de 2012.

Aunque la Constitución Nacional de la República del Paraguay, en su artículo 32, garantiza la “Libertad de reunión y de manifestación” a todos los habitantes de la República, varios dirigentes campesinos y campesinas fueron denunciados y denunciadas por el subcomisario Ricardo Alonso Mesa luego de una manifestación en repudio al golpe organizada por los movimientos sociales y organizaciones campesinas en la ciudad de Caaguazú.

En efecto, estos líderes y lideresas fueron investigados por el Ministerio Público por la supuesta comisión de hechos punibles de “coacción e intervenciones peligrosas en el tránsito terrestre y contra el funcionamiento de instalaciones imprescindibles”, y “perturbación de servicios públicos”. Dicha investigación-imputación se funda en la manifestación pacífica que se llevara a cabo en el citado departamento, a la altura del km 174 frente al barrio Constitución, en la colonia Walter Insfrán.

La dirigente campesina Magui Balbuena, incansable luchadora social en defensa de las reivindicaciones populares y de las mujeres campesinas e indígenas y candidata a la Vicepresidencia de la República por el movimiento político Kuña Pyrenda; Hilda Montiel, del Partido Participación Ciudadana; Abel Recalde, del Partido Tekojoja, Eugenio Cristaldo, del Partido Demócrata Cristiano; y César Ortega González, del PMAS, fueron los/as dirigentes denunciados/as como parte de la criminalización de las luchas sociales, y de la persecución política que busca amedrentar y frenar las movilizaciones en protesta, que están siendo sostenidas por el gobierno de facto.

RECOMENDACIONES

- Desarrollar políticas de desprecarización laboral y formación de empleo que atiendan de manera particular la situación de las mujeres en el mercado de trabajo.
- Ampliar la cobertura de la resolución 089-012/09 del IPS, incluyendo la jubilación para trabajadoras domésticas remuneradas.
- Modificar el Código Laboral, que restringe derechos de las trabajadoras domésticas.
- Impulsar y dar sostenibilidad a las políticas referidas al acceso paritario de mujeres a altos cargos de la función pública.
- Aprobar la ley contra toda forma de discriminación.
- Despenalizar el aborto y brindar servicios de atención especializada a mujeres que recurren a los servicios de salud a raíz de complicaciones por abortos.
- Ofrecer servicios especializados y efectivos de salud preventiva y de protección a mujeres con enfermedades mentales.
- Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, enfocando aspectos tales como la calidad de la atención, la disponibilidad y cercanía de las dependencias judiciales, contar con auxiliares especializados/as de justicia.

- Exigir la sanción a los diferentes operadores y operadoras del sistema (magistrados y magistradas, policías, personal de la salud, asistentes fiscales, fiscales y fiscalas) ante la no utilización de los protocolos de atención a mujeres víctimas de violencia.
- Incluir en las carreras de formación de grado y en la formación judicial materias relacionadas con el enfoque de igualdad de género y que el sistema de justicia monitoree a los operadores y operadoras de justicia en el uso y aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen los derechos de las mujeres, a través de la Secretaría de Género del Poder Judicial, y que la Corte Suprema de Justicia tenga un presupuesto sensible al género para sostener dicho mecanismo institucional.
- Fortalecer, dotando de recursos y personal idóneo, las instancias creadas en las diversas dependencias estatales para incluir la perspectiva de género a nivel legislativo, judicial y ejecutivo.
- Apuntalar a las recurrentes o usuarias del sistema de justicia, sensibilizándolas y concienciándolas en sus derechos inalienables.
- Potenciar los actuales programas de denuncia y atención a mujeres víctimas de violencia.
- Incidir en la creación de más albergues estatales para mujeres y niños/as víctimas de violencia doméstica en todo el país.
- Monitorear el cumplimiento de los artículos constitucionales referidos a la igualdad para que el sistema educativo implemente efectivamente una educación no sexista y laica.
- Profundizar la transversalidad de género en la educación promoviendo políticas públicas referidas a una educación integral de la sexualidad en el marco de los derechos humanos.
- Implementar campañas contra la violencia de género, entre otras.

BIBLIOGRAFÍA

- *Informe sombra sobre el cumplimiento de la Cedaw por parte del Estado paraguayo, años 2005-2011.*
- *Constitución Nacional de 1992.*
- *Ley N° 1600/2000 sobre Violencia Doméstica.*
- *Código Penal, ley N° 1160/97.*
- *Ley 3440/08 que modifica varias disposiciones de la ley N° 1160/97 - Código Penal.*
- Ministerio de Salud Pública (2011). *Indicadores básicos de salud 2010.* Asunción.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). *Encuesta permanente de hogares 2011,* disponible en <www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2011/eph2011/2.%20total%20pais.pdf>



Las resoluciones tomadas por el Estado
no reflejan las inquietudes del sector

Escasos avances tras cuatro años de la ratificación de la Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad

Paraguay fue uno de los primeros países en presentar el informe de Estado al Comité de la Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de las Naciones Unidas. La elaboración de dicho informe por parte del Estado paraguayo no incorporó la opinión de las redes que aglutinan a las organizaciones de personas con discapacidad, y hasta la fecha nuestro país no cuenta con el órgano responsable del monitoreo de la Convención.

Laura Riveros Tapia

Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodís)

INTRODUCCIÓN

Si bien en este informe podríamos mencionar como avance la creación de la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis), esta institución, que pretende constituirse en el ente rector para dar cumplimiento a una amplia legislación para las personas con discapacidad, fue producto de una ley elaborada sin participación de las ONG de y para personas con discapacidad, desde su origen.

La propuesta elaborada participativamente por las organizaciones del sector y presentada al Parlamento para la creación de la Senadis fue alterada en su redacción en artículos capitales, desoyendo las reivindicaciones solicitadas por el sector.

El Estado paraguayo posee una deuda pendiente con la población de personas con discapacidad, pues hay una absoluta carencia de datos estadísticos verídicos y confiables sobre ésta. La cifra que se maneja, reflejada en el informe de Estado, del 1%, está claramente por debajo del porcentaje que se maneja en el ámbito internacional. El censo que se lleva a cabo en el periodo de la elaboración del presente informe tiende a repetir las falencias de los censos anteriores: las preguntas dirigidas a la obtención de datos no fueron elaboradas en consulta con las redes de personas con discapacidad, a pesar de su reclamo.

Nuestro país no cuenta con una ley contra toda forma de discriminación, ni leyes que protejan a las personas con discapacidad de abusos y explotaciones. No existe una ley general de accesibilidad. Por el contrario, en Paraguay persiste un marco legal confuso y ambiguo, que contempla artículos discriminatorios y violatorios a los derechos de las personas con discapacidad, en clara contravención a lo dispuesto en la Convención.

ACCESIBILIDAD

Como iniciativa de la sociedad civil se cuenta con una propuesta de ley de accesibilidad al medio físico para las personas con discapacidad, derivada a diferentes comisiones del Senado para su estudio. Sin embargo, la ausencia de una legislación vinculante y con sanciones por incumplimiento dejará el acatamiento de los ajustes razonables para la accesibilidad de las personas con discapacidad a la libre voluntad de los organismos públicos y entidades privadas.

Las personas con discapacidad en nuestro país enfrentan diversas barreras para el goce efectivo de sus derechos, entre ellas las arquitectónicas, de comunicación y las actitudinales. La falta de accesibilidad a todo tipo de espacios por parte de las personas con discapacidad se constituye en una constante, razón por la cual, de aprobarse la propuesta de ley, deberá contar con un mecanismo de monitoreo que obligue a su cumplimiento.

Por otra parte, y como un avance vinculado a la **libertad de expresión, de opinión y acceso a la información**, podemos referirnos a la promulgación de la Ley de Lenguas en el año 2011, que incluye a la lengua de señas de las personas

sordas. Sin embargo, para la reglamentación de la ley y para la organización de la Secretaría de Políticas Lingüísticas, la comunidad sorda no ha sido consultada, situación que impide la participación activa de las personas sordas en la construcción de políticas públicas para los usuarios y usuarias nativas de esa lengua.

Sí podemos mencionar como un avance sumamente significativo, y que marcará un antes y un después en el acceso a la información y a la comunicación de las personas sordas de nuestro país en su lengua, la lengua de señas, la puesta en marcha del proyecto “Centro de relevo, comunicación accesible para las personas sordas del Paraguay”, iniciativa llevada a cabo en alianza entre el gobierno actual y la participación activa de la comunidad sorda.

Lo referido al **trabajo y empleo de las personas con discapacidad** se constituye en el aspecto más comentado por parte del Estado en el informe presentado al Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, específicamente en lo referido al acceso de personas con discapacidad a la función pública. Sin quitarle mérito a esta iniciativa, este es sólo uno de los muchos ámbitos en los que un país debe trabajar para promover los derechos de las personas con discapacidad, el funcionamiento de convocatorias separadas por tipos de discapacidad (distinguiendo entre las cinco categorías), aun habiéndose diseñado para asegurar que el sistema no excluya a ningún tipo de discapacidad, no parece que esté dando los resultados deseados en el caso de la discapacidad intelectual, de la auditiva y de la psicosocial.

Actualmente los concursos se plantean por tipos de discapacidad, pero en su gran mayoría excluyen del llamado a la discapacidad psicosocial y a la intelectual, aun cuando los puestos pueden ser ocupados por personas con estos tipos de discapacidad. En el caso de la discapacidad psicosocial, una parte del problema se deriva del hecho de que no se cuenta con un organismo facultado para expedir el certificado por discapacidad psicosocial, aclarando además que no existe ningún tipo de sanción efectiva para el incumplimiento de la ley.

Por otro lado, no se percibe ningún esfuerzo de cara a promover la contratación de personas con discapacidad por parte de las empresas privadas. El sistema de cuota del 5% se aplica sólo a los organismos y entidades del Estado, no existiendo obligación en la empresa privada, ni incentivos fiscales, ni campañas de sensibilización para lograr que el sector privado avance en la inclusión de personas con discapacidad en puestos laborales. Si bien se han realizado ya algunas iniciativas de presentación de un anteproyecto de ley que originalmente fue de obligatoriedad e incentivo, éste tuvo dictamen negativo en dos comisiones del Senado debido al factor de obligatoriedad. Finalmente, dicha ley fue modificada, quedando exclusivamente como ley de incentivo. Dicha propuesta de ley se encuentra en este momento en proceso de tratamiento en comisiones de la Cámara de Senadores.

Con referencia a las acciones del Estado vinculadas a los artículos de la CDPD sobre **nivel de vida adecuado y protección social**, en este momento no se cuenta en Paraguay con ningún tipo de apoyo económico específico a las personas con discapacidad (y familias con niños y niñas con discapacidad) que les permitan hacer frente a los gastos derivados de la discapacidad. Existe el programa denomi-

nado Tekoporá, dirigido a la población en situación de extrema pobreza. Las familias que cuentan con personas con discapacidad se encuentran dentro del universo de beneficiarios, pero el monto que perciben es igual al de otras familias (ínfimo y descontextualizado de las necesidades derivadas de la discapacidad).

Existe además una pensión otorgada a adultos mayores de más de 60 años de edad en situación de pobreza. Falta de información y trabas burocráticas dificultan el acceso de las personas con discapacidad a este beneficio. Asimismo, las personas con discapacidad en situación de dependencia de sus progenitores excombatientes de la Guerra del Chaco o aportantes del seguro social pueden continuar recibiendo la pensión luego del fallecimiento de sus padres, aunque para ello deben superar muchas trabas burocráticas.

Sólo cuentan con una pensión las personas con discapacidad que hayan previamente trabajado y cotizado al seguro social, aunque estas ayudas son muy reducidas. A ello se añade que son pocas las personas que se benefician de esto, dados los altos niveles de desempleo de las personas con discapacidad. Existe una iniciativa de subsidio ligado a la escolarización de niños y niñas, pero la experiencia demuestra que esto no se suele aplicar a los niños y niñas con discapacidad.

CASOS PARADIGMÁTICOS DE VIOLACIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En primer lugar, debemos mencionar las violaciones en el marco legal vigente en nuestro país referidas al igual reconocimiento como persona ante la ley de las personas con discapacidad (art. 12 de la CDPD).

El propio informe de Estado recoge diversas disposiciones de la normativa paraguaya, en especial del Código Civil, el Código Procesal Civil y de la ley electoral, que claramente violan lo establecido en el artículo 12 de la CDPD. La figura de la curatela, las restricciones para el derecho al voto, para la libre disposición de bienes, para contraer matrimonio, para la adopción, para la obtención de residencia temporal o permanente de personas extranjeras con discapacidad, son algunos de los ejemplos del marco legal discriminatorio y violatorio de los derechos de las personas con discapacidad.

En la práctica, la fórmula de la inhabilitación es usada en especial por aquellas familias que cuentan con patrimonio. Aunque estas situaciones se dan en especial con personas con discapacidad intelectual, hay también situaciones de inhabilitación (total o parcial) de personas con discapacidad psicosocial, así como de personas sordas. Asimismo, son también frecuentes las barreras que encuentran las personas con discapacidad a la hora de abrir una cuenta bancaria, firmar un contrato de préstamo, así como convertirse en socios de una cooperativa. También se ha informado de casos en los que personas sordas en situación de curatela han tenido problemas para poder contraer matrimonio ante la no autorización por parte de los padres, alegando que la persona no era consciente de sus actos por no darse a entender por escrito, desconociendo y negando a la lengua de señas como lengua de la comunidad sorda.

Art. 14 de la CDPD - Libertad y seguridad de la persona, debemos llamar la atención sobre la falsedad de los datos presentados en el informe del Estado, que menciona que se cuenta con un pabellón especial para personas con discapacidad psicosocial en el penal de Tacumbú.

Esta afirmación por parte del Estado no se condice con la realidad, pues en este momento Paraguay cuenta con un único hospital psiquiátrico en Asunción, y el pabellón mencionado no es destinado exclusivamente a las personas con discapacidad psicosocial debido a la superpoblación existente en el penal de Tacumbú, motivo por el cual el espacio es utilizado de manera conjunta por personas privadas de su libertad con y sin discapacidad, aumentando así los riesgos para la población con discapacidad.

Artículo 16 - Protección contra la explotación, la violencia y el abuso, las organizaciones de y para personas con discapacidad poseen información de casos de trata de personas que afectan en especial a las mujeres con discapacidad. La ausencia de campañas de protección contra este tipo de actuaciones que sean accesibles hace que las mujeres con discapacidad se encuentren en una situación de mayor riesgo ante este tipo de circunstancias. Asimismo, se cuenta con información precisa de casos de violencia doméstica sufridos por mujeres con discapacidad, que no acceden a la información ni a los servicios necesarios para enfrentarse a este tipo de situaciones.

Los reportes de explotación económica sufrida por las personas con discapacidad por parte de empresas privadas, así como de situaciones de acoso laboral, son alarmantes. También se han evidenciado casos de acoso y abuso sexual en el entorno laboral y familiar: jóvenes con discapacidad intelectual y sordera que por no tener acceso a información pertinente acerca de la sexualidad, son abusados y acosados por familiares y compañeros de trabajo. También es una realidad la situación de “mendicidad” de muchas personas con discapacidad, a las que se ve subiendo a colectivos o recorriendo las calles pidiendo dinero u ofreciendo mercaderías. Muchos de ellos son directamente adiestrados y explotados para este fin por terceras personas inescrupulosas.

Artículo 19 - Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad: una de las situaciones más graves de violación al derecho a ser incluido en la comunidad se traduce en una serie de hogares de abrigo específicos para niños y niñas con discapacidad, así como también hogares regulares donde hay niños y niñas con discapacidad viviendo en condiciones deficitarias.

La mayoría de estos niños y niñas no están escolarizados, y una vez que son internados en esos hogares, no tienen perspectiva de desarrollo durante el resto de sus vidas. Esta ausencia de escolarización no es exclusiva de los niños y niñas con discapacidad internados en los hogares. Su incumplimiento se vincula en forma directa con el art. 24 de la CDPD referido a la educación, cuya situación en cuanto al acceso a la educación de los niños y niñas con discapacidad en Paraguay es especialmente preocupante. Además de un número importante de niños y niñas con discapacidad que no tienen ningún tipo de acceso a la educación, los niños y niñas con discapacidad que acceden a la educación regular normalmente no cuentan con los apoyos necesarios, sobre todo por la falta de personal cualificado.

Con referencia al art. 25 de la CDPD referido al acceso a la salud de las personas con discapacidad, Paraguay tiene varias tareas pendientes, entre ellas:

- ausencia de protocolos que permitan la detección temprana de la discapacidad y ausencia de información adecuada, que debe ser facilitada a los familiares cuando se detecta la aparición de una discapacidad;
- falta de preparación de los profesionales de la salud para comunicarse con las personas con discapacidad (personas sordas);
- discriminación en el acceso a los seguros médicos, a lo que contribuye la ausencia de una legislación que proteja contra la discriminación por discapacidad;
- ausencia de atención a la salud fuera de la capital; y
- campañas de salud pública no accesibles para muchas personas con discapacidad, lo que hace que estas personas estén en especial riesgo de contraer enfermedades prevenibles.

Artículo 26 de la CDPD - Habilitación y rehabilitación presenta sus mayores problemas en la ausencia de los servicios de rehabilitación en muchas zonas del país. El Inpro, actualmente incorporado a la Senadis como una dirección, se encuentra en la zona de la capital, por lo que las personas con discapacidad del interior deben realizar costosos desplazamientos para encontrarse con los servicios sobrepasados por la demanda. En aquellos departamentos del país donde se presta este tipo de servicios, siempre por parte de entidades privadas, el enfoque de la rehabilitación es normalmente muy anticuado y no tiende a la inclusión social. Hay una total ausencia de control por parte del Estado sobre la calidad de los servicios de rehabilitación.

El acceso a las ayudas técnicas es muy limitado, sobre todo en el interior del país, por lo que las personas muchas veces deben trasladarse a la capital para tener acceso a ellas, lo que muchas veces no es posible.

Artículo 6 de la CDPD - Mujeres con discapacidad: los siguientes aspectos constituyen barreras para las mujeres con discapacidad y contribuyen a la doble discriminación:

- ninguna visibilidad ni transversalidad de la temática de la mujer y la discapacidad en las políticas públicas, como, por ejemplo, en el tema de la planificación familiar, donde los materiales de difusión no son accesibles;
- ninguna credibilidad de las denuncias realizadas por mujeres con discapacidad cuando son víctimas de violencia.

Aunque en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017 (PNIO) se incorporó, en el artículo 4.8, la “Elaboración de la propuesta de inclusión laboral para personas con discapacidad e indígenas”, la ausencia de un departamento dedicado a mujeres y niñas con discapacidad en la Secretaría de la Mujer influye de manera negativa en los resultados.

Artículo 7 - Niños y niñas con discapacidad: el Comité sobre los Derechos del Niño, en sus observaciones finales adoptadas en su sesión de enero de 2010,

destacó su preocupación por las situaciones de discriminación a la que se enfrentan, entre otros, los niños y niñas con discapacidad, incluyendo informaciones y recomendaciones en sus observaciones finales.

Una de las preocupaciones del sector, y que hasta el momento persiste como práctica usual en los hogares con niños y niñas con discapacidad, es la violencia hacia ellos. En Paraguay no existe una normativa expresa que prohíba el castigo físico contra los niños y niñas. En atención a que los niños y niñas con discapacidad son especialmente vulnerables con respecto a estas situaciones, tanto en el ámbito familiar como en el ámbito doméstico, es necesario contar con esta prohibición expresa.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo, a fin de dar cumplimiento a la CDPD, que fuera ratificada a través de la ley 3540/08, debe:

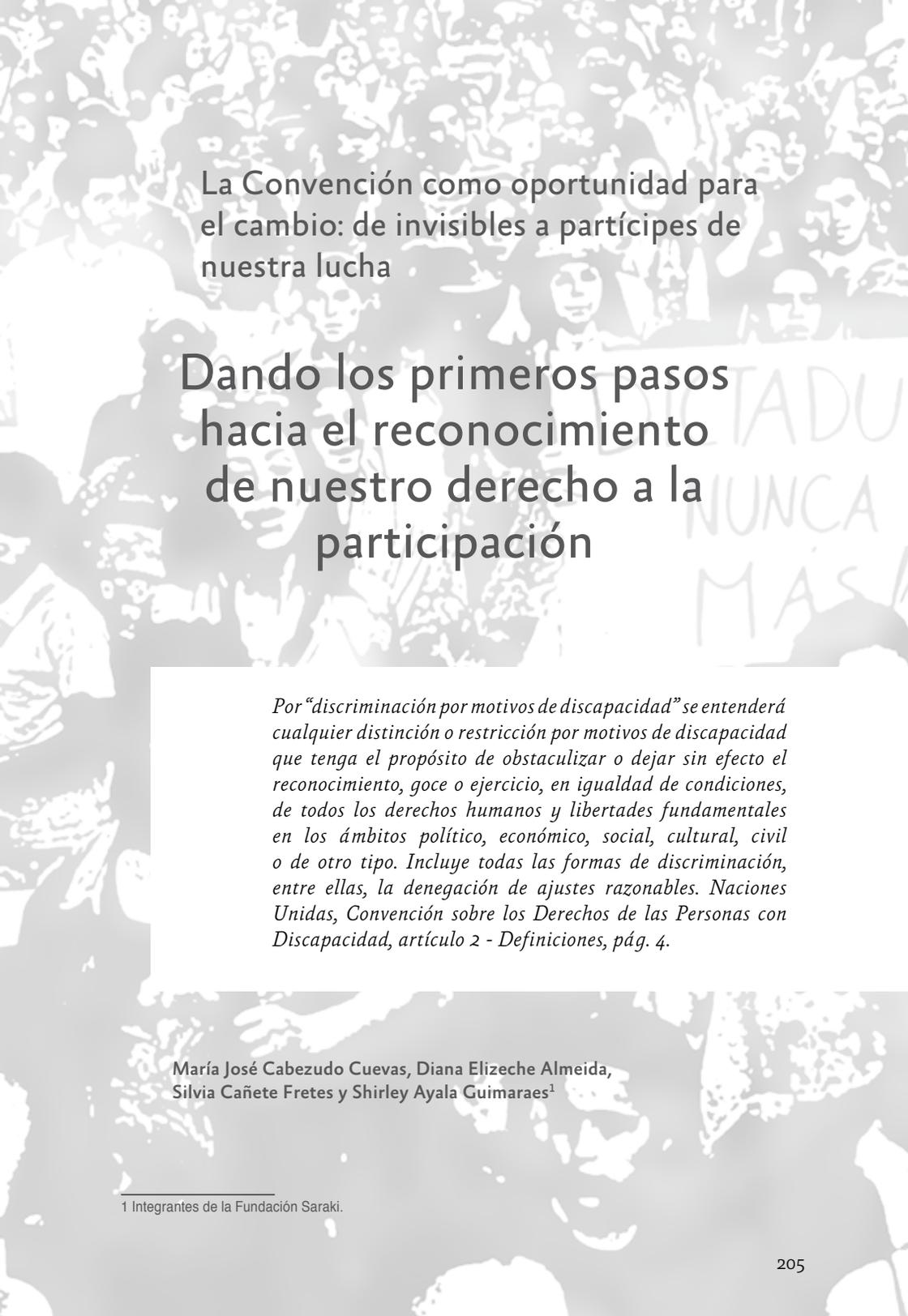
- Crear un ente o asignar a uno ya existente la responsabilidad del monitoreo de la aplicación de la CDPD, así como garantizar la participación de las organizaciones representativas de personas con discapacidad en dicho proceso de seguimiento.
- Cumplir con las recomendaciones del Comité sobre los Derechos del Niño, de enero de 2010, en lo que respecta a la protección contra la discriminación de los niños y niñas con discapacidad, y prohibir expresamente todo tipo de castigo físico a los niños y niñas a través de la adopción del proyecto de ley presentado en el año 2011.
- En función de la clara infrarrepresentación de las personas con discapacidad en el censo poblacional, adoptar las medidas necesarias para asegurar que los censos poblacionales reflejen adecuadamente el número de personas con discapacidad que viven en Paraguay.
- Garantizar la implementación de forma efectiva de los compromisos de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en lo que respecta a las mujeres con discapacidad, según lo previsto en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2008-2017.
- Revisar las diversas disposiciones legislativas que prevén la inhabilitación por motivo de discapacidad, entre ellas la ley electoral, y eliminar toda restricción al derecho al voto de las personas con discapacidad, así como asegurar que todas las personas con discapacidad que requieran votar acompañadas de una persona de su confianza lo puedan hacer, y se asegure de que su voto sea respetado.
- Garantizar el cumplimiento de las leyes 2479 y 3585 referidas a la contratación de las personas con discapacidad en las entidades públicas no solo en Asunción, sino también en el resto del país, así como tomar las medidas necesarias

para incrementar la contratación de personas con discapacidad por parte de la empresa privada.

- Tomar las medidas necesarias para incrementar la cobertura del acceso a la rehabilitación y a las ayudas técnicas en todo el territorio nacional, así como asegurar que los servicios de rehabilitación que se prestan cumplen con los objetivos de inclusión social previstos en la CDPD.
- Garantizar que todos los niños y niñas con discapacidad tengan acceso a una educación inclusiva, beneficiándose de los apoyos necesarios que requieran para poder participar en la educación en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas.
- Fortalecer los servicios de salud mental comunitarios, así como transferir a ellos a los pacientes del Hospital Psiquiátrico de Asunción.
- Asegurar una formación integral que garantice una vida adulta independiente para las personas con discapacidad.
- Garantizar la participación activa de las organizaciones representativas del sector de la discapacidad en la reglamentación de la ley de creación de la Senadis. Garantizar la participación activa de la comunidad sorda en la reglamentación de la Ley de Lenguas, respetando la lengua de señas como natural de las personas sordas.
- Establecer medidas concretas para proteger a las personas con discapacidad de situaciones de violencia doméstica, explotación sexual y otras de explotación, violencia y abuso.
- Promulgar una ley general de accesibilidad que de manera efectiva contribuya a la eliminación de las actuales barreras y asegure que toda nueva infraestructura cumpla con los estándares de accesibilidad.
- Promulgar una legislación que proteja contra la discriminación por motivo de discapacidad en todos los ámbitos de la vida.

BIBLIOGRAFÍA

- *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas.*
- *Aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Informes iniciales presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 35 de la Convención.* Elaborado por el Inpro con la colaboración y apoyo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- *Informe alternativo de las organizaciones de personas con discapacidad paraguayas presentado al Comité de la CDPD de Naciones Unidas,* elaborado por la Conaprodis, Asociación de Rehabilitación del Impedido Físico (Arifa), Asociación de Ciegos del Paraguay (Acip), Asociación de Bipolares de Asunción, Centro de Sordos del Paraguay, Red Latinoamericana de Organizaciones No Gubernamentales de Personas con Discapacidad y sus Familias (Riadis) y Alianza Internacional de la Discapacidad (IDA), con la participación de la Asociación Paraguaya de Sordos, Fundación Teletón, Fundación Solidaridad, Fundación Saraki, Federación Paraguaya de Padres de Personas con Necesidades Especiales, Asociación de Adultos Mayores Sordos del Paraguay, Asociación de Sordos de la Ciudad de Coronel Oviedo, Asociación de Impedidos Físicos de Alto Paraná y la Asociación Recreativa Educativa para Personas Excepcionales.



La Convención como oportunidad para el cambio: de invisibles a partícipes de nuestra lucha

Dando los primeros pasos hacia el reconocimiento de nuestro derecho a la participación

Por “discriminación por motivos de discapacidad” se entenderá cualquier distinción o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables. Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2 - Definiciones, pág. 4.

María José Cabezudo Cuevas, Diana Elizeche Almeida,
Silvia Cañete Fretes y Shirley Ayala Guimaraes¹

¹ Integrantes de la Fundación Saraki.

INTRODUCCIÓN

A cuatro años de haber sido ratificada la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y el Protocolo Facultativo, través de la ley 3540/08, recién en octubre de este año 2012 ha sido aprobada la “Ley que crea la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad”, órgano autónomo destinado a programar las políticas públicas para el sector de la discapacidad. Esto constituye un gran avance, considerando que la ley aprobada fue elaborada con participación de la sociedad civil organizada de todos los sectores de la discapacidad. Actualmente estas organizaciones de la sociedad civil están realizando una propuesta de reglamentación en un espacio participativo.

Pasando al tema de la discapacidad intelectual, se debe señalar que en Paraguay es prácticamente nula la participación de las personas con discapacidad intelectual en espacios de decisión e incidencia. Siempre son sus familiares y profesionales quienes manifiestan sus inquietudes y propuestas. El 21 de marzo de este año, por iniciativa de jóvenes y adultos/as con discapacidad intelectual, se ha conformado la primera Asociación de Personas con Discapacidad Intelectual (conformada únicamente por personas con discapacidad intelectual), cuyos miembros actualmente están pasando por un proceso formativo sobre derechos humanos y participación en el marco de la CDPD, con apoyo de la Fundación Saraki.

Por otro lado, se debe señalar que este sector de la discapacidad ha tenido una importante y destacada participación en el proceso de elaboración y presentación del “Informe sombra”, elaborado por organizaciones de y para personas con discapacidad de Paraguay, sobre el cumplimiento de la CDPD, el cual fue presentado al Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en setiembre de 2012, en Suiza. La delegación paraguaya que presentó este informe en Ginebra contó con la activa participación de una profesional del sector, una madre y una joven con discapacidad intelectual, quien fue la primera persona con síndrome de Down en la historia en dirigirse personalmente al Comité expresando sus reclamos a viva voz.

Finalmente, se señala que por primera vez se incluyeron cinco preguntas en el censo nacional, en el capítulo sobre discapacidad, una por cada tipo principal de discapacidad, permitiendo incluso, a través de subpreguntas, medir la gradualidad de cada una. Las preguntas sobre discapacidad fueron elaboradas con participación de organizaciones del sector en un proceso que duró meses y que incluyó pruebas pilotos e incluso un censo experimental donde se pusieron a prueba las preguntas con participación de personas con discapacidad y sus familiares como observadores no participantes. Se acota que la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), responsable de implementar el censo nacional, no utilizó las cinco preguntas tal cual las organizaciones las propusieron, aunque debe apuntarse que los aportes de éstas, en general, fueron considerados.

Se puede afirmar entonces que hay ciertos avances puntuales en cuanto al cumplimiento de la CDPD, pero aún estos no responden, tal como se señalara en informes anteriores, a una política nacional sustentada en la CDPD, sino que constituyen acciones aisladas dependientes de la buena voluntad personal de

ciertas autoridades, razón por la cual se considera que los avances son muy vulnerables y frágiles, y lo seguirán siendo mientras no exista una política nacional de discapacidad.

INICIATIVAS ESTATALES: CON CIERTO AVANCE, PERO AÚN SIN UN PLAN NACIONAL

Haciendo alusión al artículo 12 de la CDPD: “Igual reconocimiento como persona ante la ley”, y tomando parte de la información detallada en el “Informe paralelo” presentado ante las Naciones Unidas en setiembre del 2012², así como información provista por el presidente de la Asociación Síndrome de Down del Paraguay, doctor Juan Carlos Paredes, debe apuntarse que el Código Civil paraguayo sigue con la tendencia, totalmente contraria a la CDPD, que establece la figura de la curatela para personas *declaradas incapaces e inhabilitadas*, lo que en la práctica lleva a que las personas con discapacidad intelectual sean declaradas incapaces, y por lo tanto inhabilitadas, pasando a estar sujetas a la voluntad de su curador, sin poder opinar ni tampoco tomar decisiones sobre sus bienes y su propia vida en general.

Si bien la legislación prevé un control de la actuación del curador a cargo del juez, dicho control es absolutamente reactivo, y se limita, en general, a recibir informes emitidos por el curador, sin que exista una investigación de veracidad de los datos. No existe reglamentación alguna que promueva, como lo indica la CDPD, la provisión de los apoyos necesarios para que sea la propia persona con discapacidad quien, con ayuda de su curador, pueda tomar decisiones y vivir una vida lo más autónoma posible.

Un tema que preocupa y es digno de destaque es la situación particular de vulnerabilidad al abuso y la violencia que viven las personas con discapacidad intelectual. En referencia al artículo 16: protección contra la explotación, la violencia y el abuso, Saraki, a través de su programa Gestión de Talentos, ha levantado datos de situaciones de jóvenes que han conseguido trabajo y que su sueldo, en lugar de ser utilizado por ellos en su derecho de trabajadores/as, es totalmente utilizado por los familiares o tutores/as, muchas veces dejando para las personas con discapacidad intelectual dinero apenas para que paguen sus pasajes de ida y vuelta a sus trabajos, sin siquiera tener dinero para el almuerzo, pasando por encima de su voluntad e incluso llegando a hacerles sentir que es su “obligación” darles todo su sueldo a sus tutores/as, disponiendo incluso los familiares directamente de las tarjetas de débito y contraseñas de salario de los/as trabajadores/as.

2 Elaborado en el marco de un proceso liderado por Asociación de Rehabilitación del Impedido Físico, (Arifa), Asociación de Ciegos del Paraguay (ACIP), Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodís), Asociación de Bipolares de Asunción, Centro de Sordos del Paraguay, Red Latinoamericana de Organizaciones No Gubernamentales de Personas con Discapacidad y sus Familias (Riadis) y Alianza Internacional de la Discapacidad (IDA) con la participación de Asociación Paraguaya de Sordos, Fundación Teletón, Fundación Solidaridad, Fundación Saraki, Federación Paraguaya de Padres de Personas con Necesidades Especiales, Asociación de Adultos Mayores Sordos del Paraguay, Asociación de Sordos de la Ciudad de Coronel Oviedo, Asociación de Impedidos Físicos de Alto Paraná y la Asociación Recreativa Educativa para Personas Excepcionales.

También se han denunciado casos de acoso y abuso sexual en el entorno laboral y familiar: jóvenes con discapacidad intelectual, que por no tener acceso a información pertinente acerca de la sexualidad, son abusados/as y acosados/as por familiares y compañeros/as de trabajo. Además, en los pocos casos que se atreven a denunciar estos hechos ante sus jefes, las personas con discapacidad reciben como respuesta una “minimización” de la situación con afirmaciones como “te habrá hecho en broma”, “¿estás seguro/a?, te estarás confundiendo”, “no creo que sea así”, “vos luego habrás buscado”, “así nomás son las cosas y si querés mantener tu trabajo...”, etc., cayendo la mayoría de las veces la denuncia en una cuestión de la palabra de la persona sin discapacidad contra la palabra de la persona con discapacidad intelectual, quedando esta última en evidente desventaja.

Ante esta situación, es muy poco lo que actualmente hace el Estado, ya que no hay una instancia preparada para abordar integralmente los casos, por lo que siempre es “preferible” no denunciar y tratar de solucionar la situación de la mejor manera posible, aunque no se llegan a reparar los daños ni a castigar a los perpetradores, y en ocasiones ni se llega a dar importancia a la denuncia para esclarecerla.

En relación con el **derecho a la educación**, considerando el artículo 24 de la CDPD, se debe destacar que, según las declaraciones de la Lic. Rocío Florentín³ de la Dirección General de Educación Inclusiva, en el sistema educativo “especial” no hay un perfil de salida definido para los/as alumnos/as con discapacidad intelectual que asisten a estas instituciones, y tampoco se contempla el desarrollo de habilidades sociales y de independencia. Por tanto, las “escuelas especiales y los grados especiales” implementan los programas que a ellos les parecen adecuados, sin tener ninguna exigencia por parte del Estado en cuanto al desarrollo de habilidades que en el futuro les permitan a los/as niños/as y jóvenes desempeñarse de manera autónoma en la comunidad, ni estableciendo ningún standard de calidad mínima a ser alcanzado, ni sistema de control de calidad del servicio que está siendo ofrecido.

Tampoco existe hasta la fecha una reglamentación de la Ley de Educación que permita la aplicación efectiva y real de la inclusión de hombres y mujeres con discapacidad intelectual en el sistema educativo regular. La dirección de referencia ha iniciado acciones para unificar el currículo de las escuelas especiales, así como para conseguir avances en el análisis de la legislación relacionada con educación inclusiva, pero no se han concretado aún cambios efectivos.

Hay muy pocas experiencias de inclusión educativa con calidad. Una de ellas es el programa de educación inclusiva desarrollado por la Asociación Síndrome Down del Paraguay desde el año 1998, inspirado en proyectos similares de otros países, que a la fecha lleva una veintena de jóvenes con síndrome de Down incluidos en diversas instituciones de educación regular, tanto públicas como privadas, en Asunción y departamento Central, desde nivel inicial, preescolar, hasta la educación media. En relación con esto, debe apuntarse que lastimosamente es

³ Entrevista realizada por la Lic. Diana Elizeche a principios del 2012, cuando era directora de la Dirección General de Educación Inclusiva del Ministerio de Educación y Cultura.

un proyecto de alcance limitado, pues no tiene un sostén estructural en el Estado y depende exclusivamente de recursos privados.

También en relación a este artículo, con el objetivo de capacitar a personas con discapacidad intelectual en las habilidades y competencias básicas para el desempeño de tareas relativas al área de trabajo en oficinas, la Fundación Saraki inició este año un curso de capacitación que cuenta con el apoyo del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal) del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). Es la primera vez y, de hecho, constituye un acontecimiento histórico, en el cual una instancia de formación para el trabajo dependiente del Estado certificará con peso curricular la formación de personas con discapacidad intelectual.

En esta oportunidad 21 jóvenes con discapacidad intelectual de 18 años en adelante acceden a una formación integral que los prepara para una inserción laboral de calidad y les permitirá un título de “auxiliares de oficina”. Contar con más espacios similares a éstos es fundamental para ampliar el alcance y el impacto en las vidas de las personas con discapacidad intelectual.

En el ámbito de la inclusión laboral de las personas con discapacidad intelectual y considerando el artículo 27 de trabajo y empleo de la CDPC, según el reporte de profesionales de la Fundación Saraki que trabajan en el programa Inclusión Laboral Efectiva, se han presentado serias dificultades en los concursos públicos de oposición y méritos desarrollados en las instituciones públicas debido a la situación de desventaja que se plantea al colocar a la discapacidad intelectual en competencia directa con otros tipos de discapacidades con menores desventajas en su funcionamiento. Por otro lado, también se da el caso de llamados a concursos cuyos cargos vacantes pueden ser cubiertos por personas con discapacidad intelectual, pero usando la figura de la convocatoria cerrada por tipo de discapacidad, las instituciones del Estado dejan fuera de competencia a las personas con discapacidad intelectual, sin oportunidad de que éstas puedan competir. Discriminaciones como esta hacen que el porcentaje de personas con discapacidad intelectual contratadas en el Estado sea significativamente más bajo que el porcentaje de las demás discapacidades contratadas.

Un avance muy importante consiste en la media sanción en la Cámara de Senadores de la ley *Que establece beneficios para los empleadores, a los efectos de incentivar la incorporación de personas con discapacidad en el sector privado*. La ley tiene como objetivo promover la igualdad de oportunidades y de trato hacia las personas con discapacidad en el sector privado, fomentando la inclusión social a través del empleo, ofreciendo medidas que compensen o corrijan las discriminaciones resultantes de prácticas o sistemas sociales. Establece una incorporación proporcional a la cantidad de funcionarios y funcionarias con que cuenta una empresa. Asimismo, reduce al 50% del salario mínimo vigente por cada persona con discapacidad habilitada por esta ley, que será pagado por el Estado mediante deducciones en los impuestos mensuales que las empresas pagan, de acuerdo con la cantidad de funcionarios y funcionarias con discapacidad contratados/as, en concepto de incentivo fiscal.

Con este incentivo se pretende garantizar las condiciones de contratación de personas con discapacidad en las empresas, además de garantizar ajustes razonables en materia de accesibilidad, los que, hasta ciertos límites, también serán asumidos por el Estado. Es importante resaltar que por primera vez se menciona en una ley paraguaya el apoyo de facilitadores/as laborales como un ajuste razonable necesario para las personas con discapacidad intelectual. Una propuesta anterior de obligatoriedad fue presentada al Congreso pero fue rechazada por las comisiones de Derechos Humanos y de Equidad y Género del Senado.

Un tema fundamental que se debe señalar es el relacionado con el artículo 31 de la CDPC relativo a estadística. Actualmente (del 15 de octubre al 30 de noviembre de 2012) se está implementando el censo 2012 y, tal como se señalara en párrafos anteriores, por primera vez el Estado ha dado amplia participación a la sociedad civil dedicada al tema discapacidad. Se incluyó una pregunta específica sobre discapacidad intelectual, que para ser mejor comprendida y a fin de asegurar el levantamiento de datos fiables, incluye una aclaración (para uso del censista, y que no se debe leer al censado) que utiliza los términos que hasta hoy en día se utilizan para nombrar a hombres y mujeres con discapacidad intelectual en Paraguay, tales como, por ejemplo, “retardo mental” y “mongólico”. Esta aclaración, incorporada por recomendación de las mismas organizaciones de y para personas con discapacidad intelectual, responde a la penosa realidad de permanencia de los términos (hoy de uso peyorativo) no solamente en el común de la gente, sino a nivel de profesionales que no conocen, y por lo tanto no aplican la terminología determinada por la CDPD.

CASOS EMBLEMÁTICOS

Si bien no son casos denunciados oficialmente al Estado (pues muchas veces los mismos organismos del Estado han desanimado a las víctimas a realizar las denuncias de manera oficial, pues debido al funcionamiento actual del “sistema” solo se lograría la revictimización de las personas con discapacidad afectadas), la Fundación Saraki destaca en este apartado algunos de los muchos casos de hombres y mujeres con discapacidad intelectual que viven situaciones de abuso de diversos tipos, los cuales fueron relatados por los mismos en carácter confidencial a profesionales de esta organización.

Caso X: hombre joven con discapacidad intelectual, funcionario de una institución pública, es constantemente influenciado por la madre para gestionar préstamos muy por encima de su real capacidad de pago. Además, la madre lo obliga a solicitar adelantos de salario y préstamos de la cooperativa de su institución periódicamente. El joven no maneja su dinero e inclusive pasa vergüenza frente a sus compañeros/as de trabajo al tener que prestar plata para comprar comida.

Caso N: hombre joven con discapacidad intelectual, trabajador de una institución pública que ha manifestado a sus compañeros/as de trabajo que ha sido sometido a relaciones sexuales con personas del mismo sexo. Incluso comenta que el primer perpetrador fue un primo suyo y que luego éste invitó a un vecino y luego al propio hermano de la víctima a abusar de forma sistemática sexualmente del

joven con discapacidad intelectual. En ninguna de estas relaciones los perpetradores utilizaron protección. En conversaciones con la víctima se denota su poca formación en cuanto a educación sexual y afectiva, lo que lo pone en situación de desventaja y vulnerabilidad a la hora de juzgar si lo que su primo y los demás le hacen es correcto y qué derechos él tiene sobre su propio cuerpo para aprobar o no estos hechos.

Caso R: mujer muy joven con discapacidad intelectual que desempeña sus funciones laborales en una institución pública. Ha manifestado que en su lugar de trabajo un hombre adulto mayor (también funcionario de la institución) le tomó de la cabeza y a la fuerza le besó en la boca sin su consentimiento, lo que la humilló y asustó. Le manifestó lo sucedido a su madre, quien solicitó apoyo y contención para su hija a Saraki y a la institución pública donde trabaja. Se hicieron investigaciones internas donde el victimario afirmó que la joven “seguramente fantaseó con él” y “que no debería luego trabajar en dicha institución una persona con discapacidad intelectual y debería mejor estar internada”. El perpetrador hizo esta afirmación por escrito en el descargo a su institución, lo que en sí ya es un acto de discriminación sancionable. La familia, por recomendación de muchas instancias públicas donde consultaron la viabilidad de presentar la denuncia oficialmente, decidió evitar la doble victimización de su hija, por lo que no se realizaron denuncias públicas.

El problema principal es que todas las instancias públicas que fueron consultadas manifestaron la existencia de vacíos jurídicos que impiden a las personas con discapacidad intelectual defenderse en casos como estos. Sin embargo, hasta la fecha ninguna de las instituciones (que manifestaron la existencia de estos vacíos jurídicos) han iniciado reformas en sus procedimientos para que esto no vuelva a suceder.

Se ha detectado que no existe un circuito definido o un sistema con funcionarios/as especializados/as o al menos sensibilizados/as de atención a los casos de abuso a personas con discapacidad intelectual.

Existe un desconocimiento general sobre los derechos de las personas con discapacidad, y más aun de la CDPD. Esto deviene en una necesidad del Estado de capacitación y sensibilización para afinar su capacidad de respuesta ante atención primaria y posterior derivación de las denuncias, procesamiento de los casos y su finalización a través de soluciones rápidas y reparadoras, sancionando a los/as culpables.

En este sentido, se han iniciado algunas conversaciones con la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia y con otras instancias relacionadas al tema, y se encuentra apertura y buena disposición para abordar la situación con enfoque de derechos en un futuro cercano.

En estos ejemplos también se debe resaltar que desde el sistema educativo no se han implementado estrategias efectivas para prevenir estas situaciones. En todos los casos hemos percibido un ineficiente acceso a la información para las personas con discapacidad intelectual, principalmente en aspectos relacionados con sus derechos, educación sexual, vida independiente y otros temas que los

empoderen, los apoyen en su autodeterminación y ayuden a evitar que sean víctimas de abusos.

Se destacan también algunos casos relacionados con los concursos públicos de oposición, donde se excluye (discrimina) sistemática e injustificadamente a candidatos/as con discapacidad intelectual.

Por citar un caso específico, nos referiremos al concurso público de oposición de la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (Diben), concurso actualmente parado. Entre los puestos vacantes se especifican los tipos de discapacidad habilitados para el concurso, siendo de la siguiente forma: asistente técnico para el Departamento de Informática, habilitado para la discapacidad auditiva; auxiliar de mantenimiento para la División de Servicios Generales, habilitado para la discapacidad auditiva; telefonista-recepcionista, habilitado para la discapacidad física; técnico para la División de Rendición de Cuentas, habilitado para la discapacidad física. Las discapacidades intelectual y psicosocial nuevamente quedaron excluidas de cargos que podrían ser ejercidos por estas personas sin dificultades, y ni siquiera les dieron el derecho a concursar.

En un informe realizado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) en el año 2011, se destaca que el tipo de discapacidad más frecuente que presentan las funcionarias y funcionarios incluidas/os son la discapacidad física y la discapacidad auditiva, presentando porcentajes menores la discapacidad intelectual y la psicosocial.

Es importante destacar y posicionar el empleo con apoyo con la figura del facilitador laboral, quien realizará todo el proceso de aprendizaje de las tareas asignadas y la mediación laboral entre la empresa/institución con el/la empleado/a con discapacidad intelectual. El facilitador laboral es el ajuste razonable para el/la funcionario/a o empleado/a con discapacidad intelectual.

De esta forma, el/la empleado/a recibe un apoyo integral (antes, durante y después del proceso de inserción) y extenso (ámbito personal, laboral, familiar y social).

RECOMENDACIONES

Conformar, a partir de la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad, una plataforma interinstitucional nacional, con participación de todos los sectores de la discapacidad, asegurando la participación directa de hombres y mujeres con discapacidad intelectual y sus representantes, considerando también la participación del sector público. Desde esta plataforma se debería elaborar participativamente un plan nacional para el cumplimiento de la CDPD, con objetivos, resultados, indicadores, actividades y presupuesto para su implementación.

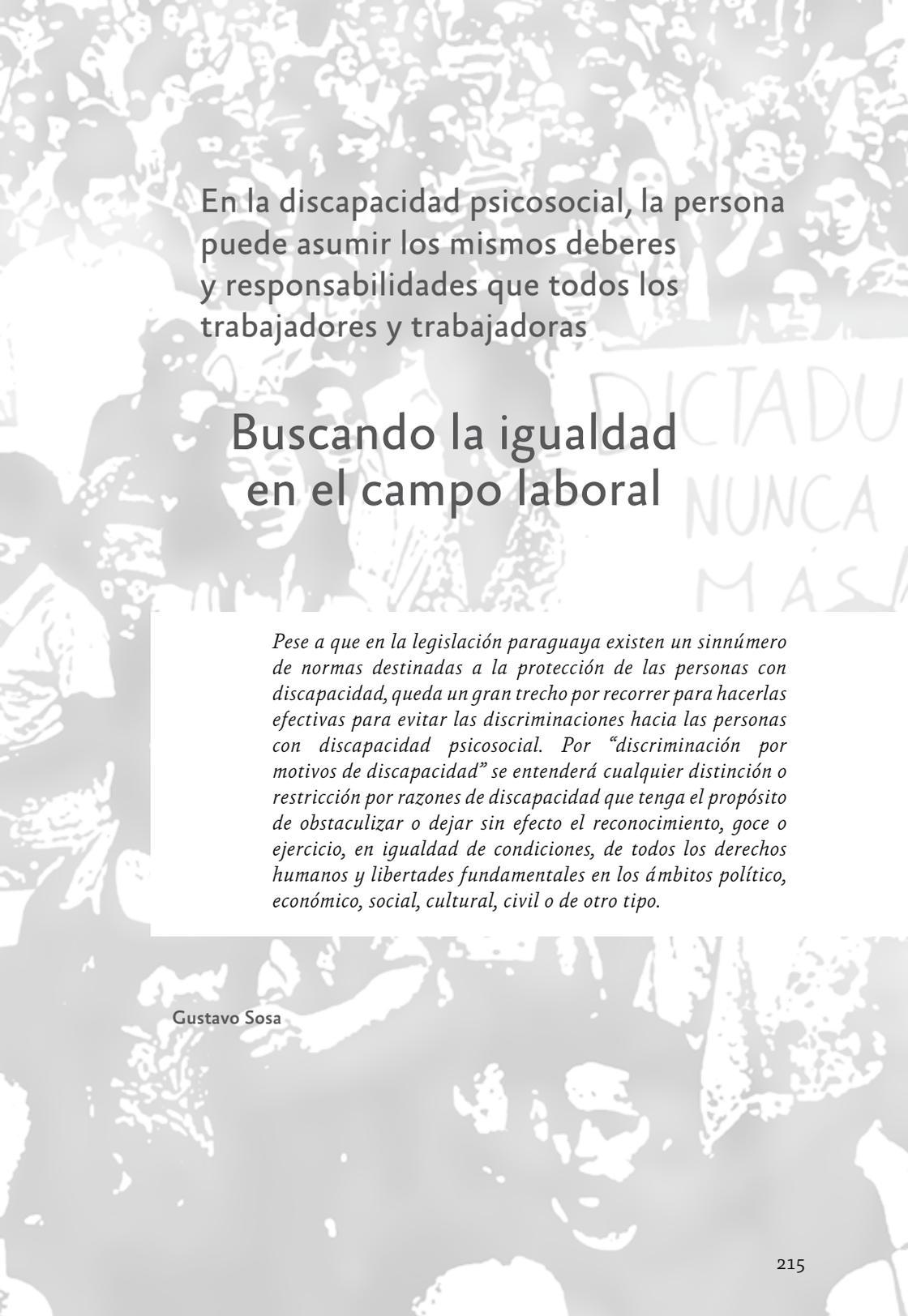
En el marco de este plan, tendrían que preverse las siguientes prioridades:

- Analizar los datos resultantes del censo 2012 desde la perspectiva de la discapacidad, cruzando variables diversas como discapacidad y acceso a la educación, al empleo, nivel socioeconómico, edad, etnia y sexo, para finalmente tener datos amplios y actuales sobre la situación de la población con discapacidad desde un enfoque de género, que permita planificar luego con propiedad las políticas incluyentes para este sector. Para que esto sea posible, además del censo se debe considerar la posibilidad de realizar estudios específicos sobre la prevalencia de la discapacidad en Paraguay.
- Realizar campañas nacionales sobre el enfoque de derechos, la terminología adecuada y las pautas de trato adecuado hacia hombres y mujeres, niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Se debe dar especial atención a la discapacidad intelectual, cuya necesidad de apoyo pasa muchas veces desapercibida debido a que las barreras que impiden su participación son invisibles y tienen que ver justamente con las actitudes, los prejuicios, los términos y el trato que se les da.
- Es fundamental reglamentar la Ley General de Educación en cuanto a la inclusión de las personas con discapacidad al sistema regular, donde se contemplen procedimientos concretos para el acceso, la permanencia y la promoción de los niños y niñas, jóvenes y adultos con discapacidad y se incluyan sanciones para aquellos casos de rechazo o mala praxis educativa.
- Se recomienda también priorizar presupuestos para la Dirección General de Educación Inclusiva (DGEI) del MEC y el establecimiento de mecanismos estratégicos para el trabajo articulado y efectivo con los estamentos de educación escolar básica y media, impulsando que estas últimas asuman su responsabilidad en la educación de las personas con discapacidad y ubicando a la DGEI como articuladora, asesora técnica y formadora.
- Elevar al Poder Ejecutivo –según lo recomendado al MEC– pedido de decreto por el cual se obligue a todas las instituciones educativas a no rechazar más a las personas con discapacidad en el sistema educativo por motivos de discapacidad y a aplicar todos los criterios de accesibilidad e inclusión necesarios y razonables para asegurar su participación digna. Asimismo, se recomienda que el MEC incorpore en la malla curricular de todos los niveles educativos –inicial, básico, medio y terciario– la temática discapacidad de manera positiva e inclusiva.
- Ejecutar –en lo referido a políticas para el empleo– cursos de formación laboral adecuados a personas con discapacidad intelectual, aprobar la ley de incentivo para el sector privado y asegurar su efectiva aplicación con una buena reglamentación.
- Implementar mecanismos dentro de los concursos públicos que aseguren la incorporación de personas con discapacidad intelectual en el sector público en igualdad de oportunidades, previendo incluso cupos mínimos de incorporación para cada discapacidad a fin de evitar la exclusión de los grupos más vulnerables.

- Crear y/o mejorar los mecanismos existentes de denuncia y persecución de los delitos de abuso sexual, acoso, explotación y otras formas de abuso de las personas con discapacidad, tanto en el ámbito laboral como en el hogar.
- Contar con políticas, mecanismos y/o procedimientos que garanticen el castigo a las personas que cometen delitos contra las personas con discapacidad.

BIBLIOGRAFÍA

- CDPD, *Naciones Unidas, 2006. Informe paralelo sobre el cumplimiento de la CDPD 2012 elaborado por un grupo de organizaciones de y para personas con discapacidad de Paraguay.*
- Ley N° 4720 *Que crea la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad*, disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/main.php?pagina=info_proyectos&&paginaResultado=info_tramitacion&idProyecto=3870>.
- Concurso público de oposición para personas con discapacidad en la Diben, disponible en <<http://www.diben.org.py/contenido.php?id=454>>, junio de 2012.
- Boleta censal 2012, DGEEC, disponible en <<http://www.dgeec.gov.py/Manuales%20CNPV%202012%20-%20PDF/BOLETA%20CENSAL%202012.pdf>>.



En la discapacidad psicosocial, la persona puede asumir los mismos deberes y responsabilidades que todos los trabajadores y trabajadoras

Buscando la igualdad en el campo laboral

Pese a que en la legislación paraguaya existen un sinnúmero de normas destinadas a la protección de las personas con discapacidad, queda un gran trecho por recorrer para hacerlas efectivas para evitar las discriminaciones hacia las personas con discapacidad psicosocial. Por “discriminación por motivos de discapacidad” se entenderá cualquier distinción o restricción por razones de discapacidad que tenga el propósito de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo.

Gustavo Sosa

INTRODUCCIÓN

Como resultado de la lucha iniciada por las organizaciones que trabajan la discapacidad, en octubre de este año ha sido aprobada la ley N° 4720 que crea la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Senadis). Es un ente autónomo responsable de definir las políticas para la discapacidad. Si bien la aprobación de la ley se dio, como corresponde, en el Parlamento, con la promulgación posterior por el presidente de la República, en su reglamentación interna están participando sectores de la discapacidad y organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones que representan a la discapacidad psicosocial han participado además en la elaboración del proyecto de ley de salud mental. Para esto se han reunido y han aprobado artículo por artículo, desde la perspectiva de los usuarios y usuarias. El proyecto de ley fue entregado a la directora de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Dra. Mirtha Mendoza. Esperamos que en breve se trate en el Parlamento.

Por otro lado, se han encontrado problemas para la certificación de la discapacidad psicosocial. Esta situación se da porque el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (Inpro) es la institución que debe expedirlos. Para ello, delegó la tarea al Hospital Neuropsiquiátrico, aunque actualmente dicho organismo retiró la potestad de emitir la certificación al citado nosocomio. Es así que ningún órgano está capacitado para dar la certificación de discapacidad psicosocial. Lo ideal es que el Departamento de Salud Mental del MSPBS sea el encargado de expedir dicho certificado, pero la burocracia y la poca voluntad de resolver este problema están privando a las personas con discapacidad psicosocial de hacer uso de su certificación.

En una iniciativa del Estado por la inclusión de la discapacidad en el campo laboral, se instituyó la Mesa Interinstitucional para la Inclusión Efectiva de Personas con Discapacidad en la Función Pública. Las reuniones se desarrollan en la Secretaría de la Función Pública (SFP) y en ellas se tocan distintos puntos de la problemática de la discapacidad, y se dan a conocer los concursos de méritos y oposición en los cuales las personas con discapacidad tienen oportunidad para ingresar al mundo laboral del ámbito estatal.

La inclusión dentro del censo 2012 de una pregunta que busca saber de la existencia de personas con discapacidad psicosocial es uno de los logros que ha obtenido esta organización. Se parte de la base que mal se podría tratar a las personas con enfermedad si no se sabe cuántas son. Así las cosas, se espera que los resultados del censo revelen la verdadera situación en cuanto a salud mental de la población.

MARCO LEGAL

En el plexo normativo paraguayo existen un sinnúmero de normas destinadas a la protección de las personas con discapacidad. En tal sentido, la primera que se debe mencionar es la Carta Magna de 1992. Dicho cuerpo normativo establece en el artículo 46 que “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que los mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”.

En concordancia con lo antedicho, conviene traer a colación también el artículo 58, el cual determina que “Se garantizará a las personas excepcionales la atención de su salud, de su educación, de su recreación y de su formación profesional para una plena integración social. El Estado organizará una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, a quienes prestará el cuidado especializado que requieran. Se reconocerá el disfrute de los derechos que esta Constitución otorga a todos los habitantes de la República, en igualdad de oportunidades, a fin de compensar sus desventajas”.

Siguiendo el orden de prelación de normas establecido en el artículo 137 de la Carta Magna, se tienen que mencionar ahora dos convenciones destinadas a la protección de las personas con discapacidad. Una, enmarcada en el sistema universal de protección de derechos humanos, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, promulgada como ley 3540/08; y la otra, dentro del sistema interamericano de derechos humanos, que es la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, promulgada como ley 1925/02.

Además de estas normas, existen otras de menor jerarquía, como lo es la ley 1626/00 de la Función Pública, que establece que “La discapacidad física no será impedimento para el ingreso a la función pública”, normativa que obviamente debe ser modificada para asegurar la inclusión de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial.

Asimismo, debe mencionarse la ley 2479/04 que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas y la ley 3585/08 que modifica los artículos 1, 4 y 6 de la ley N° 2479/2004.

Además de estas leyes, reviste importancia el decreto N° 6369/2011 por el cual se reglamentan las leyes citadas en el párrafo anterior, y además se determinan los procedimientos y mecanismos para el ejercicio de las funciones y atribuciones de la SFP relativas al cumplimiento de dichas leyes.

INICIATIVAS ESTATALES

Como se citó anteriormente, el Estado, a través de la SFP, ha creado la Mesa Interinstitucional para la Inclusión Efectiva de Personas con Discapacidad en la Función Pública. Está compuesta por representantes de la sociedad civil, representantes de las distintas discapacidades (visual, auditiva, física, intelectual y psicosocial), así como representantes de organismos públicos tales como el Inpro, el MSPBS, la Dirección General de Educación Inclusiva (Digei) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la SFP. El objetivo de la mesa es promover el acceso de personas con discapacidad a un empleo en el Estado, participando de concursos de méritos y oposición preparados para esta población. Esta oportunidad se da en virtud de una mejor aplicación de la ley N° 2479/04 “Que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas”. Para participar de los concursos de oposición las personas deben contar con su certificado de discapacidad. Es así que varias de las iniciativas se ven inconclusas, pues este documento es expedido solamente por el Inpro.

Como se mencionó anteriormente, por razones burocráticas no se están expidiendo certificados de discapacidad psicosocial. La entidad recomendada es la Dirección de Salud Mental del MSPBS. Dentro de la misma Mesa Interinstitucional para la Inclusión Efectiva de Personas con Discapacidad en la Función Pública se ha intentado que el Inpro delegue esta responsabilidad en la Dirección de Salud Mental, siendo hasta ahora un constante espiral burocrático que no lleva a ningún lado.

El Grupo de Autoayuda de Personas Bipolares, junto con otras organizaciones de la discapacidad, logró que el censo 2012 incluyera una pregunta sobre el estado mental de la persona censada: “¿Hay alguien en su familia que padezca de una enfermedad mental?”. La iniciativa es de gran importancia para conocer el real estado de salud mental de la población. La aplicación de ésta es una intriga ya que muchos de los miembros de nuestro grupo han manifestado que no fueron indagados durante la entrevista con el censista. Ellos mismos fueron los que tuvieron que hacer hincapié en que padecían de una enfermedad mental para que sea registrado. Estos casos hacen suponer que en otras visitas de los censistas no se está haciendo un buen trabajo al recabar datos sobre los censados con discapacidad psicosocial.

Por otro lado, un problema que preocupa al sector es el de la oportunidad de obtener trabajo para las personas con discapacidad psicosocial. Las personas que revelen esta condición en sus puestos de trabajo corren el riesgo de perder sus empleos. En más de una oportunidad fueron rechazados como postulantes de empleo al responder la pregunta de si padecían de una enfermedad mental.

CASOS PARADIGMÁTICOS

Existen varios casos en los que las personas con discapacidad psicosocial son claros ejemplos de discriminación. El padecer una enfermedad mental los hace motivo de burla como de miedo o incluso la agresión más infundada. La realidad

es que con la medicación adecuada una persona con discapacidad psicosocial puede llevar una vida perfectamente normal. Los casos que se conocen en el Grupo de Autoayuda son muchos. Aquí se presentan algunos, reservando los nombres de los protagonistas para proteger su identidad.

Caso X: una mujer que padece de trastorno bipolar pierde la custodia de sus hijos debido a su enfermedad. En el juicio sobre la patria potestad de sus hijos, el padre alegó que la madre era incapaz de cuidar de sus hijos siendo ella paciente psiquiátrica con trastorno bipolar. El juez falló a favor del padre. El trastorno bipolar no le impide llevar una vida productiva y tranquila, habiendo sido su última crisis hace más de 10 años. La jurisdicción toma en este caso la enfermedad como una manera de ejercer discriminación.

Caso M: una mujer que padece de trastorno bipolar no recibe una justa distribución de su herencia. Sus tres hermanos decidieron que ella no está capacitada para administrar sus posesiones. En este caso, el trastorno bipolar casi no se presenta, ya que ella hace más de 20 años que no tiene una recaída. Una vida con discapacidad puede ser muy injusta cuando los intereses económicos se ponen de por medio.

Caso H: un hombre mayor con padecimiento de Alzheimer es sometido a una curatela. Los que pelean para ejercerla son la hermana de este hombre y su hijo. Uno de los argumentos utilizados por parte de la hermana es que el hijo es paciente psiquiátrico y bipolar diagnosticado. Por esta razón el juez falla a favor de la hermana. El joven en cuestión lleva una vida productiva, sin peligro de tener una crisis de la enfermedad. El juez falla en su contra por padecer una enfermedad mental.

RECOMENDACIONES

- Solicitar que la Mesa Interinstitucional para la Inclusión Efectiva de Personas con Discapacidad en la Función Pública agilice los trámites para la certificación de discapacidad psicosocial. Es importante recordar que sin la certificación las personas con discapacidad psicosocial no pueden acceder a los concursos públicos de mérito y oposición especialmente para personas con discapacidad. En conversaciones que hemos tenido con la Dra. Mirtha Mendoza, titular de la Dirección de Salud Mental del MSPBS, dijo que la oficina está preparada para realizar la evaluación de los candidatos para la certificación de personas con discapacidad psicosocial.
- Recomendar a la Senadis que abogue por los derechos de las personas con discapacidad psicosocial en el trabajo. Es una responsabilidad del Estado que todas las personas con discapacidad sean defendidas cuando su derecho al trabajo sea vulnerado.
- Solicitar a la Mesa Interinstitucional para la Inclusión Efectiva de Personas con Discapacidad en la Función Pública que en los concursos de méritos y oposición se habiliten más plazas destinadas a candidatos y candidatas con

discapacidad psicosocial. Hemos notado que muchas de las vacancias ofrecidas han sido perfiles preparados para personas con discapacidad auditiva, discapacidad física y discapacidad visual. Es importante recordar que la población con discapacidad psicosocial también está necesitada de empleo, y las vacancias en el Estado constituyen una importante posibilidad para el sector.

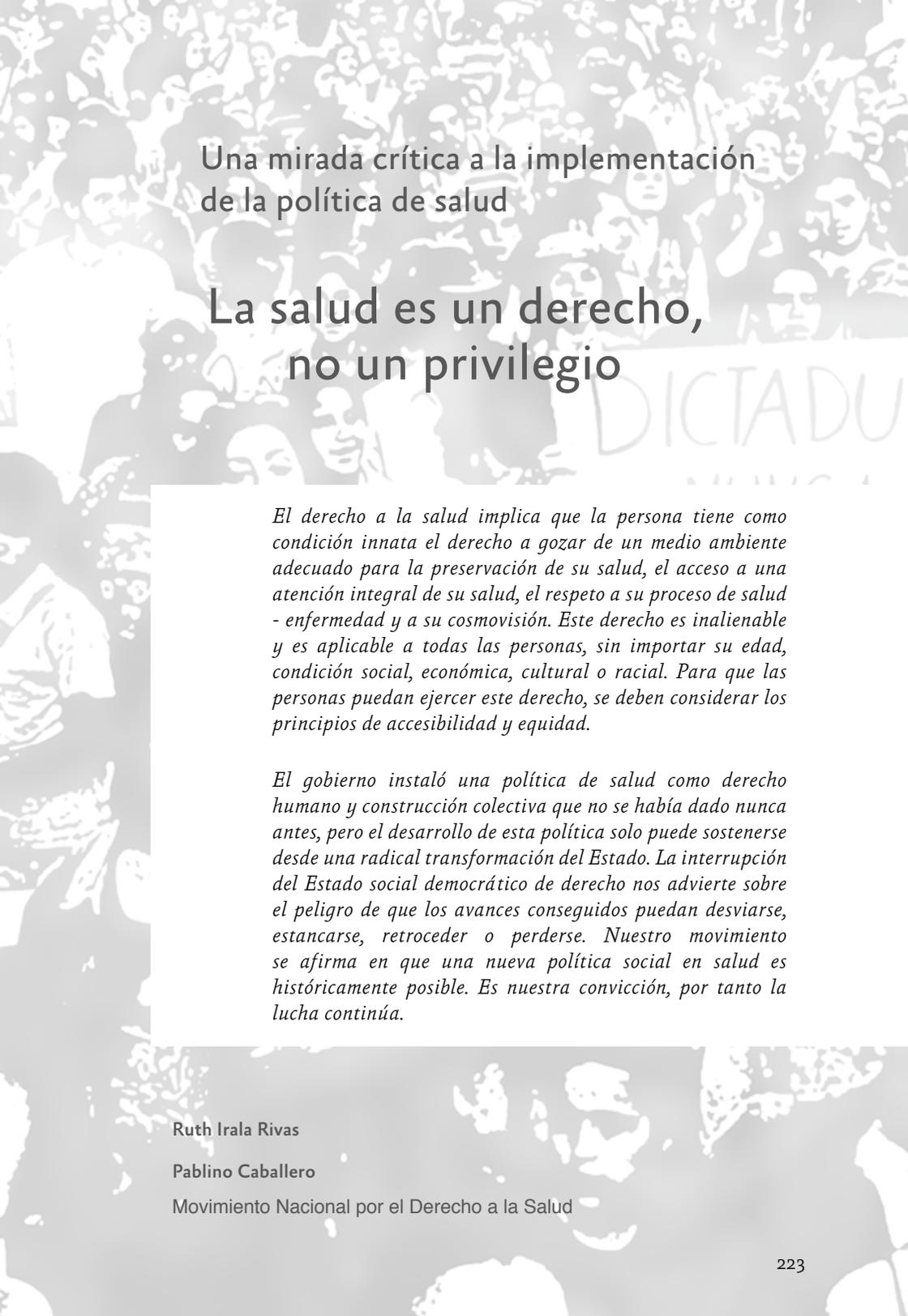
BIBLIOGRAFÍA

- Informe paralelo sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2012 elaborado por un grupo de organizaciones de y para personas con discapacidad psicosocial de Paraguay.
- Naciones Unidas (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.
- Ley N° 4720 que crea la Senadis, disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/main.php?pagina=info_proyectos&paginaResultado=info_tramitacion&idProyecto=387.0>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Boleta censal 2012, disponible en <<http://www.dgeec.gov.py/Manuales%20CNPV%202012%20-%20PDF/BOLETA%20CENSAL%202012.pdf.>>



**DERECHOS
ECONÓMICOS,
SOCIALES
Y CULTURALES**

Capítulo 2



Una mirada crítica a la implementación de la política de salud

La salud es un derecho, no un privilegio

El derecho a la salud implica que la persona tiene como condición innata el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado para la preservación de su salud, el acceso a una atención integral de su salud, el respeto a su proceso de salud - enfermedad y a su cosmovisión. Este derecho es inalienable y es aplicable a todas las personas, sin importar su edad, condición social, económica, cultural o racial. Para que las personas puedan ejercer este derecho, se deben considerar los principios de accesibilidad y equidad.

El gobierno instaló una política de salud como derecho humano y construcción colectiva que no se había dado nunca antes, pero el desarrollo de esta política solo puede sostenerse desde una radical transformación del Estado. La interrupción del Estado social democrático de derecho nos advierte sobre el peligro de que los avances conseguidos puedan desviarse, estancarse, retroceder o perderse. Nuestro movimiento se afirma en que una nueva política social en salud es históricamente posible. Es nuestra convicción, por tanto la lucha continúa.

Ruth Irala Rivas

Pablino Caballero

Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud

INTRODUCCIÓN

Este informe sobre la situación del derecho a la salud 2012 nos encuentra con un hecho político sin precedentes en la historia de nuestro país: se derrocó a un presidente democráticamente electo por el pueblo, con amplio apoyo popular, en apenas 17 horas, valiéndose de un juicio parlamentario.

De un día al otro, amanecimos en el más duro desamparo, la impotencia ciudadana y cientos de sueños truncados, entre ellos, el desarrollo de una política de salud con enfoque de derechos que el gobierno constitucional había puesto en marcha.

La declaración de la gratuidad de la salud en los primeros días del gobierno de Fernando Lugo puso fin a la percepción histórica de la ciudadanía de que la salud era una necesidad que debía ser pagada siempre, y liberó a las personas de la mendicidad para acceder a ese derecho, poniendo fin al clientelismo político que repartía medicamentos, sillas de ruedas y atención médica a cambio de afiliación partidaria, adhesión a un/una candidato/a o el voto en época electoral. El gobierno anterior concretó la bandera reivindicativa de numerosas organizaciones sociales, campesinas y barriales.

La institución que lideró los cambios fue el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), poniendo en marcha las acciones plasmadas en la Política Nacional para la Calidad de Vida y Salud con Equidad 2008-2020. Esta política de salud definió las estrategias con enfoque de derechos.

La declaración de gratuidad, que apunta fundamentalmente a la eliminación de la barrera económica para el acceso a la salud.

- El desarrollo de la estrategia promocional de la equidad en calidad de vida y salud, para un abordaje integral de la salud, que permitiera ir transformando las causas que producen enfermedades y muertes, y apunten a un desarrollo social con equidad.
- Acercamiento de los servicios de salud adonde vive la gente, a través de la instalación de las Unidades de Salud de la Familia (USF) como materialización de la estrategia de atención primaria de salud.
- El desarrollo de una red de servicios que interconecte, desde las USF, al hospital especializado, mediante un sistema de comunicación y transporte.
- Estrategias de salud hacia la universalización, integralidad, equidad y participación protagónica.

Sin embargo, la deuda acumulada con la sociedad, la resistencia de sectores conservadores (muchos de ellos de los gremios de trabajadores de salud), la pesada maquinaria burocrática de la estructura administrativa del MSPBS y la clara oposición de los parlamentarios y políticos tradicionales –que vieron a las nuevas políticas de salud como una amenaza para la conservación de su clientela política– han generado grandes trabas para la implementación de esta propuesta.

Una de las decisiones políticas más claras en su intencionalidad de detener o debilitar el desarrollo de la propuesta ha sido el recorte presupuestario hecho a la atención primaria de la salud por el Parlamento, en el tratamiento del presupuesto para el año 2012, lo que implicó el estancamiento en la instalación de 200 USF, que estaba previsto ser instaladas en este año. Hecho que aconteció aún con más de 10.000 personas movilizadas desde los diferentes puntos del país en defensa de la atención primaria de la salud. Ya en ese momento, el Parlamento sedicioso, alejado de las verdaderas necesidades de sus representados, demostró no tener ningún empacho en desconocer los reclamos del pueblo y aplicó un importante recorte presupuestal, programado por el Ejecutivo.

Por otra parte, las enormes dificultades generadas por las permanentes huelgas, paros, boicots, de los gremios de trabajadores de salud, que manifestaron claramente su oposición a la gratuidad y a la implementación de la atención primaria de la salud, alegando que el dinero destinado a ella iba en detrimento de sus mejoras salariales o del fortalecimiento de la red hospitalaria, concentraron la gestión de las autoridades del MSPBS en largas horas de tratamiento de conflictos y destrabamiento de huelgas, en lugar de ocuparse de implementar las propuestas programáticas previstas. Esta resistencia no solo se materializó en permanentes huelgas, sino también en una muy mala calidad en la atención a los usuarios, como una forma de generar descontento y oposición hacia la declaración de gratuidad y la implementación de la atención primaria de la salud.

MARCO LEGAL

El sustento jurídico de nuestro análisis está dado por los tratados internacionales vinculados a la salud y los derechos humanos, por la Constitución Nacional del Paraguay (1992), en sus artículos 6, 7 y 8 sobre la calidad de vida, el derecho a un ambiente saludable y la protección ambiental, y los artículos 68, 69 y 70 sobre el derecho a la salud, el Sistema Nacional de Salud y un régimen de bienestar social.

La institución que vela por el cumplimiento es el MSPBS, que desde el año 2008 ha puesto en marcha las Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad¹.

INICIATIVAS ESTATALES

En el año 2012 se deben destacar las siguientes acciones estatales:

¹ Para tener una visión más completa del marco legal en este tema, remitimos a: Caballero, Pablino (2010). *Derecho a la salud: ejercicio constante*, en Codehupy. Yvypóra derécho Paraguái. Derechos humanos en Paraguay 2012. Asunción: Codehupy, pp. 440 a 441. Y también: Caballero, Pablino (2011). *La difícil tarea de fortalecer la salud como derecho fundamental*, en Codehupy. Yvypóra derécho Paraguái. Derechos humanos en Paraguay 2012. Asunción: Codehupy, pp. 182 a 183.

Fortalecimiento de la estrategia de atención primaria de salud: el equipo de Salud llegó cerca de donde vive la gente, cerca de sus necesidades. La estrategia de promoción de la calidad de vida puso en marcha todas las herramientas posibles para su desarrollo. Se implementaron 704 USF en 234 distritos. El 41,3% de todas las consultas de salud pública se realizan por las USF, llegando actualmente al 30% de la población del país. La meta era llegar a 1000 USF en el año 2013².

Mayor cobertura: las estrategias de atención primaria de la salud, junto con la gratuidad, lograron un aumento de un millón de personas más accediendo al sistema de salud, es decir, un aumento del 77% de consultas en tres años (2009-2011).

Queda pendiente el fortalecimiento de las redes de servicios y la vinculación de la atención primaria en salud como eje articulador del sistema. También queda por abordar la transformación del modelo hospitalocéntrico, la superación de las barreras mentales y administrativas del sistema hospitalario, donde el personal ha demostrado mucha resistencia hacia las nuevas estrategias de la atención con enfoque de derechos.

Transferencia de recursos: se asignaron más de G. 72 millones a consejos locales y regionales de salud, lo que permitió un aumento de la construcción de mejoras en la infraestructura hospitalaria y mayor cobertura en capacitación.

La promoción de la calidad de vida: tomando el análisis en términos cuantitativos, la eliminación del pago de aranceles por servicios de salud disminuyó el gasto de bolsillo de las familias en 52 % (datos correspondientes desde el 1 de julio de 2011 al 30 de junio de 2012). El Programa Tekoporá, implementado por la Secretaría de Acción Social (SAS), llegó a 93.812 familias con transferencias monetarias con corresponsabilidad, lo que permitió un mejoramiento de su calidad de vida.

Visión intercultural: como resultado de un largo proceso de construcción colectiva con las organizaciones de pueblos indígenas y ONG indigenistas, la Pastoral Social y el MSPBS, se empezó a instalar la concepción de la interculturalidad en la salud, con políticas de salud con enfoque de derechos hacia los pueblos originarios, poniendo en marcha la Política Nacional de Salud Indígena, la Mesa Consultiva de Salud con la participación de líderes indígenas y la creación de la Dirección General de Salud Indígena. Esta última medida tuvo un duro revés después del golpe parlamentario, ya que en la administración del ministro Antonio Arbo la dirección pasó a ser parte de la Dirección General de Programas de Salud del MSPBS, restándole autonomía administrativa y poder de gestión.

El acceso de las comunidades indígenas a los servicios de salud se vio favorecida con la instalación de USF cerca de las comunidades indígenas. De las 707 USF, 164 de ellas atienden a comunidades indígenas, y se contrataron 44 promotores de salud indígenas. En los departamentos de Concepción, Amambay, Canindeyú, Alto Paraná, y Caaguazú se dispone de equipos móviles de Salud Indígena, dando cobertura a comunidades que no cuentan con USF. Sin embargo, todavía quedan comunidades aisladas sin ningún acceso a los servicios de salud,

² MSPBS. Sistema de salud en Sudamérica: desafíos hacia la integralidad y equidad. 2011.

y los trabajadores de salud de los centros hospitalarios todavía mantienen un trato discriminatorio hacia los indígenas

El acceso a la función pública por concurso de méritos y aptitudes: esto se dio fundamentalmente en los servicios de atención primaria y, si bien al inicio los procedimientos fueron cuestionados, las personas que accedieron a los cargos por concurso sintieron que ganaron en dignidad, ya que no tuvieron que recurrir al viejo esquema de padrinzgos. Lograron su trabajo con nuevos modelos de elección 644 médicos, 682 licenciadas en enfermería-obstetricia, 707 auxiliares en enfermería, 30 odontólogos, 330 agentes comunitarios de salud y 44 promotores de salud indígena³.

Fue el gobierno que más concursos públicos e internos realizó para la promoción de profesionales en igualdad de oportunidades. Desde agosto de 2008 hasta diciembre de 2011 fueron promocionados a planilla permanente 5755 funcionarios y funcionarias de salud, logrando mejorar su vinculación laboral⁴.

Incremento de los salarios en salud pública: la remuneración del personal público de salud tuvo un incremento de 164,8%.

Incremento de la inversión en salud: entre los años 2008 y 2011 se logró una evolución presupuestaria de 127%.

La ruptura del contrato social democrático llevó no solo al derrocamiento del orden político-jurídico, sino también al corte abrupto de numerosos procesos técnicos-programáticos, sobre todo los plasmados en el marco de la Política Pública para la Calidad de Vida y Salud con Equidad 2008-2020.

La descalificación permanente de los gremios médicos respecto de las nuevas estrategias de atención primaria de la salud, así como el recorte presupuestario de los/as legisladores/as a la ampliación de las mismas en el año 2012, indicaban la violencia de las fuerzas políticas tradicionales y los poderes técnicos retardatarios hacia las nuevas políticas implementadas por el Ministerio de Salud.

La participación social: el Ministerio de Salud ha venido promoviendo una forma de participación vinculada a los Consejos de Salud, cuya estructura de funcionamiento está establecida en la ley 1032/92, que, si bien ha estimulado un mayor involucramiento de las autoridades locales en la gestión en salud, administrando recursos transferidos desde el mismo MSPBS, en la práctica los Consejos de Salud se fueron convirtiendo en instancias administrativas y gestoras, más que en instancias de participación democrática (discusión, debate, control de lo público, planificación y decisión participativa). Por otro lado, y con muy poca difusión, se puso en marcha los aty comunitarios como espacios de diálogo con la comunidad a instancias de los equipos de salud de la familia. Se tropezó con dos dificultades: la escasa formación de los trabajadores de salud en el tema de participación y la débil práctica democrática, lo que no permite acompañar de manera crítica los procesos participativos. El Gabinete Civil constituyó la Mesa Interministerial de

3 Fuente: MSPBS. *Rendición de cuentas 2011*, Paraguay.

4 Fuente: MSPBS. *Rendición de cuentas 2011*, Paraguay.

Participación Protagónica con el propósito de construir una política nacional de participación protagónica y de poner en marcha procesos participativos de manera articulada entre diferentes ministerios y secretarías del Estado. Sin embargo, la experiencia no contó con el apoyo político y material suficiente y se limitó construir la propuesta participativa y a desarrollar y acompañar experiencias de participación protagónica en territorios limitados de Canindeyú, Alto Paraná, Itapúa y Bañado Sur, Asunción, no llegando a ser una política de difusión nacional. Este proceso se vio interrumpido con el golpe parlamentario.

UNA MIRADA CRÍTICA

Cuando se dispone de una política diferente, se debe prestar un esfuerzo importante a los procesos de participación protagónica de los/as autores/as y actores/as sociales. Lamentablemente, el desarrollo de los *aty* comunitarios no tuvo suficiente espacio ni tiempo para su evolución. Los Consejos de Salud oficiales, de estructura vertical, no sólo continuaron siendo paralelamente las instancias organizativas formales de apoyo comunitario en la gestión local de la salud, sino que también recibieron recursos financieros desde el ministerio. Las instancias organizativas de cambio que podían acompañar los nuevos procesos no estaban desarrolladas, y menos aún consolidadas.

Este era un déficit a todos los niveles. José Carlos Rodríguez⁵ expresa muy claramente lo que queremos decir: “en este tiempo en que el país está desgarrado por la ruptura del contrato social democrático, vale la pena pensar que parte de lo perdido, en realidad, nunca lo habíamos obtenido. Esa carencia de ciudadanía, ese débil esfuerzo en defensa de ella misma, esa falta de movilizaciones masivas en defensa de la democracia, señalan que el cambio en realidad había sido muy despacioso y superficial”.

Faltó la tarea fundamental de los partidos y movimientos políticos que apoyaban los cambios. Sin embargo, hay que destacar las acciones y movilizaciones de los movimientos de mujeres e indígenas y también la estrategia de la Mesa de Participación Protagónica que se logró organizar, pero que no recibió suficiente apoyo en la implementación de sus acciones.

Una de las principales políticas de cambio del gobierno de Fernando Lugo fue la atención primaria de salud, pero esta “estrategia como eje estructurante del sistema de salud no logró encontrar el camino de la articulación y el desarrollo de una verdadera red de servicios, que pudiera dar respuesta a los innumerables problemas detectados en el territorio o las demandas explícitas en la puerta de urgencias de los hospitales del sistema”. La sensación de las personas “fue como si fueran dos sistemas de atención diferentes, a lo que se agregó la falta de calidad en la atención hospitalaria, la persistencia de prácticas discriminatorias y el maltrato en los servicios”.

⁵ Rodríguez, José Carlos. *La soledad diplomática del golpe franquista*, en revista Acción N° 328, setiembre, 2012.

Transformar las condiciones que enferman y matan a la gente, generar una transformación que dialogue con las formas de vida, las ideas, los conocimientos, las relaciones de poder, el acceso al trabajo y la satisfacción de innumerables necesidades, ha sido un camino accidentado, por la falta de participación protagónica de la gente, pero también por la gran dificultad de articular las acciones del Estado en el territorio, de converger con acciones complementarias transdisciplinarias e integradoras, producto a su vez de la falta de una clara política de abordaje transectorial, pero también de una estructura de gestión que vincule los diferentes programas y proyectos del Estado.

Un abordaje de estas características conlleva el imperativo de una transformación del Estado, que si bien fue un tema abordado por el gobierno de Fernando Lugo, le faltó profundidad, decisión y la necesaria socialización y politización para establecer una dinámica que incluyera a todos los sectores de la sociedad⁶.

Otra deuda pendiente que un grupo importante de trabajadores del Ministerio de Salud destaca ha sido la imposibilidad de modificar la estructura burocrática del MSPBS, que impidió activamente las innovaciones, la implementación de las nuevas políticas, y frenó avances en la materia. Un ejemplo de ello ha sido la continuidad del modelo manicomial de las políticas de salud mental. La organización del presupuesto (que también dependía del Ministerio de Hacienda), su formato, no acompañó a las nuevas directivas programáticas ya que predisponía las líneas de inversión y gastos con rigidez, impidiendo realizar acciones integrales e integradas y posibilitando la continuación de programas aislados, focalizados y fragmentados.

El déficit de recursos humanos formados en la ética y la técnica adecuadas hacia el nuevo modelo ha significado un gran impedimento. En tal sentido, se advierte que no hay una formación en base a una política educativa de superación de las viejas estructuras. Las universidades y los centros de formación técnica no han revisado y adecuado sus modelos curriculares en función a los nuevos lineamientos planteados en la política de salud. Por el contrario, mantienen los programas y mallas curriculares que responden a un modelo mercantilista de la salud. Dentro del ministerio y en la implementación de las nuevas estrategias se encontraron “grandes dificultades para la gestión, ya que los profesionales de la salud son el producto de un enfoque asistencial, biologicista, sin entrenamiento para el trabajo comunitario, y menos aun para entrar en diálogo de saberes con los pobladores”. *La convivencia de dos enfoques, el biomédico-asistencialista y el enfoque promocional, dentro de la institución (léase Ministerio de Salud) generó tensión y disputas. Resultó en desgastes y no en debates, despolitizando la política de salud⁷.*

6 Peralta, Victoria y otros. *Una mirada crítica al proceso de instalación de una política de salud con enfoque de derechos en Paraguay*. XII Congreso Latinoamericano de Medicina Social, XVII Congreso Internacional de Políticas de Salud, VI Congreso de la Red Americana de Actores Locales de Salud, Montevideo, Uruguay, 2012.

7 Ídem.

Hubo escasa e inadecuada comunicación de las acciones gubernamentales, lo que permitió que el espacio de comunicación estuviera cubierto por la prensa comercial, decididamente tendenciosa y embarcada en una campaña de deslegitimación y descalificación de las acciones de salud llevadas a cabo, evitando así la información y la apropiación social de las acciones y los procesos de cambio planteados.

Ahora nos queda el desafío –a toda la ciudadanía y a las organizaciones políticas y sociales– de defender y continuar avanzando en lo que se ha logrado, y luchar para que se instituyan garantías jurídicas a la política de salud gratuita y universal. Ese desafío implica además seguir construyendo políticas universales de protección social, integrales y transectoriales. Lo acumulado como experiencia debe servirnos para sustentar el objetivo político de planificar y hacer realidad la atención permanente en salud para los más de 6 millones de habitantes de nuestro territorio.

CASOS CONCRETOS DE VIOLACIÓN DE DERECHOS

Caso 1: omisión de auxilio a campesinos de Curuguaty⁸. En la mañana del 15 de junio de 2012, 324 efectivos de la Policía Nacional, junto al Grupo Especial de Operaciones (GEO) y la Fiscalía de la zona, ejecutaron una orden de allanamiento de 60 campesinos y campesinas de la propiedad de la firma Campos Morombí SA en Curuguaty, departamento de Canindeyú. El supuesto dueño (las tierras en realidad son públicas y destinadas a la reforma agraria) era el terrateniente Blas N. Riquelme. En medio de la negociación, se desató un tiroteo que dejó a seis policías y 11 campesinos muertos, y decenas de personas heridas.

El trato inhumano en el hospital público y la omisión de atención médica a los campesinos y campesinas fueron denunciados con numerosas pruebas en el informe de la Plataforma de Estudio de Investigación de Conflictos Campesinos (PEICC). Según relatos y videos, los policías fueron trasladados de inmediato al Hospital Distrital de Curuguaty y recibieron una rápida atención. Los campesinos y campesinas fueron dejados en el predio de la matanza y solo al final se les trasladó en un camión; sus cuerpos yacían en el piso, en los pasillos del hospital, sin acceder a las instalaciones destinadas a pacientes.

Algunos informes médicos determinan que hubo muerte de campesinos por desangramiento.

Hemos accedido al informe verbal de un residente de Curuguaty –que por temor prefiere el anonimato–, que indica que numerosos campesinos heridos no fueron al hospital por temor a represalias de las fuerzas del orden, y buscaron ayuda solidaria fuera del sistema público de salud.

⁸ Las denuncias que se realizan aquí están basadas en el informe elaborado por Aitor Martínez, y el trabajo de campo de Domingo Laino y José María Quevedo para la PEICC.

Algunos extractos del “Informe Curuguay”⁹: “De hecho, el propio doctor González entró en directo por radio¹⁰ y comentó abiertamente que estaba tratando a los diversos policías que estaban trasladando desde la zona del conflicto

“Cuando el periodista le preguntó por los campesinos, respondió que ‘campesinos hasta el momento no estamos teniendo’, a lo que el periodista añadió extrañado ‘¿solamente policías?’, respondiendo nuevamente el médico: ‘solamente policías están aún llegando’”.

“Este extremo es denunciado igualmente por la comitiva de observación que se desplazó a Curuguay, compuesta por las organizaciones Base Investigaciones Sociales, Servicio Paz y Justicia, Sindicato de Periodistas del Paraguay y la Cooperativa Atycom Ltda., al reflejar en sus conclusiones que “Luego y al momento de la balacera, el auxilio fue sólo para los policías, todos los recursos (ambulancia, médicos, etc.) fueron utilizados para auxiliar a los policías heridos, no a los campesinos”¹¹.

“Mientras tanto, los campesinos sólo fueron trasladados al hospital al terminar todo el operativo, sin atenderlos durante aquel largo periodo de tiempo (por ejemplo, Adalberto Castro esperó horas en una finca vecina), pudiendo darse el caso de que alguno muriera como consecuencia de aquella larga espera (de hecho, los informes médicos determinan algunas muertes por desangramiento)”.

Finalmente, los cuerpos de los campesinos fallecidos fueron trasladados a las 17 horas de la tarde apilados como ganado en un viejo camión, propiedad de Campos Morombí, sin utilizar ninguno de los medios policiales u hospitalarios destinados al efecto.

Caso 2: Acuerdos del gobierno con la Monsanto y Río Tinto Alcan que atentan contra el derecho a un ambiente saludable. Uno de los casos que demuestran un claro retroceso en cuanto a la protección de la vida y la calidad de vida de las personas ha sido el apoyo del ministro liberal Enzo Cardozo a la empresa multinacional Monsanto, quien, violando leyes, en especial el artículo 7 - Del derecho a un ambiente saludable y el artículo 8 - De la protección ambiental de la Constitución Nacional¹², ha autorizado la siembra en Paraguay de la semilla de algodón transgénico Bollgard BT. El Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave) no había aprobado la inscripción del uso comercial en el país, al no tener dictámenes positivos del MSPBS y la Secretaría del Medio Ambiente.

9 Martínez, Aitor; Laino, Domingo y Quevedo, José María. *Informe masacre de Curuguay*. PEICC, Asunción, octubre, 2012.

10 Ver <http://www.radioviva.com.py/rviva/index.php?option=com_content&view=article&id=5799:nacionales&catid=1:general&Itemid=37>.

11 Ver <<http://www.pojojaju.org.py/2/base-is-relatorio-sobre-visita-hecha-hacia-el-lugar-de-lamasacre-en-curuguay/>>.

12 Artículo 7. Del derecho a un ambiente saludable. Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental. Artículo 8. De la protección ambiental. Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Asimismo, ésta podrá restringir o prohibir aquellas que califique peligrosas.

Inmediatamente después del golpe parlamentario, el gobierno firmó un acuerdo con la empresa Monsanto para la producción de semillas transgénicas de algodón en Paraguay.

El 5 de octubre, en Itapúa, Federico Franco, el presidente que asumió luego del golpe parlamentario, salió al paso de las críticas por su decisión de aprobar el cultivo de algodón transgénico aduciendo que su gobierno apoya la tecnología y que el uso de los transgénicos no afecta a la salud ni al ambiente¹³.

Expresó además que “Esta semilla no daña el medio ambiente ni la salud de la gente” cuando fue abordado respecto de la decisión de liberar el uso de dos variedades de algodón transgénico, durante su conferencia de prensa de los viernes, realizada esta vez desde Villarrica¹⁴.

El 23 de octubre, Federico Franco interrumpió la homilía del monseñor Mario Melanio Medina, quien cuestionó la liberación de la importación de semillas transgénicas por parte del Ejecutivo y, saliendo del protocolo litúrgico, defendió a viva voz el uso de las semillas transgénicas en el campo señalando que “son algo de Dios, a través de la ciencia y la tecnología”¹⁵.

El gobierno de Franco lleva además adelante negociaciones no transparentes con la industria de fundición de aluminio Río Tinto Alcan. Organizaciones sociales, sindicales y políticas han participado en numerosas movilizaciones de rechazo a la instalación de Río Tinto Alcan en Paraguay y han solicitado al gobierno el cese de las negociaciones, con el apoyo de más de 23.000 firmas de ciudadanos y ciudadanas informados de que existen suficientes pruebas de que la producción de esta “industria sucia” es un peligro para la salud humana, generando enfermedades en sus propios trabajadores.

Caso 3: cobro de aranceles hospitalarios. El día 21 de agosto, los usuarios del Hospital de Clínicas de Sajonia y del Hospital de San Lorenzo se encontraron con la suspensión de la gratuidad de los aranceles hospitalarios. Los y las pacientes tuvieron que retirarse, ya que no contaban con el dinero suficiente para el pago. La justificación esgrimida fue que la medida se implementaría hasta que el Ministerio de Hacienda libere los fondos de la ampliación presupuestaria solicitada. Es este el primer intento de derogar la gratuidad instalada en todo el sistema público de salud desde 2008¹⁶.

13 Diario Abc Color, 24 de agosto de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/nacionales/presidente-esta-semilla-transgenica-no-dana-442322.html>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

14 Diario Abc Color, 6 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/piden-uso-responsable-de-los-g-1000000-459938.html>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

15 Diario Última Hora, 6 de setiembre de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/558463-Franco-interrumpe-homilia-para-responder-a-criticas-de-obispo-sobre-semillas-transgenicas>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

16 Diario Última Hora, 22 de agosto de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/553873-Gratuidad-de-los-aranceles-de-Clinicas-depende-de-aprobacion-de-prestamo>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

RECOMENDACIONES

- Que el Estado garantice el derecho a la salud a través de la continuidad de la gratuidad universal de la atención en salud y servicios sociales.
- Fortalecer la cantidad y calidad de la atención primaria de salud priorizando el principio de cercanía a la gente, a través de las USF.
- Garantizar el acceso a la atención especializada y hospitalaria mediante la inversión sostenida en infraestructura, equipamientos, medicamentos e incorporación de recursos humanos.
- Consolidar logros alcanzados en el desarrollo de la red integrada de servicios de salud y profundizar avances.
- Desarrollar y consolidar el sistema de regulación médica, comunicación y transporte.
- Desarrollar la recepción, acogida y clasificación en las urgencias de los servicios.
- Promover acciones inter y transectoriales para influir favorablemente sobre los determinantes sociales de la salud-enfermedad.
- Capacitar permanentemente a los/as trabajadores/as de salud pública en una concepción de la salud y de la atención con enfoque de derechos.
- Investigar la omisión de auxilio a los campesinos y campesinas heridos/as en la masacre de Curuguaty.
- Exigir el cumplimiento de los derechos constitucionales de preservación de un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado.
- Cesar las negociaciones con Monsanto y Río Tinto Alcan.
- Garantizar la participación social y la de los usuarios en la articulación de una política nacional de salud y protección social universal que asegure la calidad de vida de todos y en cada territorio social, eliminando las inequidades y exclusiones.
- Instaurar permanentemente el acceso a la función pública por concurso.
- Implementar la carrera sanitaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional del Paraguay.
- Rodríguez, José Carlos. *La soledad diplomática del golpe franquista*, en revista Acción N° 328, Asunción, setiembre, 2012.
- Martínez, Aitor; Laíno, Domingo y Quevedo, José María. *Informe masacre de Curuguaty*. PEICC, Asunción, octubre, 2012.
- Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo. *Doscientas acciones del cambio en Paraguay. Informe público de gestión 2011.*, Asunción, 2011.
- Peralta, Victoria y otros. *Una mirada crítica al proceso de instalación de una política de salud con enfoque de derechos en Paraguay*. XII Congreso Latinoamericano de Medicina Social, XVII Congreso Internacional de Políticas de Salud, VI Congreso de la Red Americana de Actores Locales de Salud, Montevideo, Uruguay, 2012.
- Guillén, Cristina (2011). *Sistema de salud en Sudamérica: desafíos hacia la integralidad y equidad*. MSPBS.



Derribando las últimas protecciones institucionales a la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación de la población en Paraguay

A trompadas y en tiempo récord

La soberanía alimentaria es un requisito para la seguridad alimentaria y el ejercicio pleno del derecho a la alimentación adecuada. Hasta junio de 2012 era posible registrar ciertas iniciativas gubernamentales que ponían algún límite al avasallamiento de las bases del sistema alimentario tradicional, así como a la creciente destrucción de las condiciones de producción de alimentos diversificados por la agricultura campesina e indígena. Luego del golpe parlamentario de junio, es éste uno de los campos donde se observan las señales más alarmantes de retroceso. El nuevo gobierno inició un proceso de “depuración” arbitraria en entes estratégicos competentes en la materia, con miras a borrar la perspectiva de derechos en las políticas públicas. El debilitamiento de las políticas sociales se evidenció en ello, en el cierre de unidades específicas claves y en la acelerada carrera de “legalización ilegal” de transgénicos. A este panorama desalentador se sumaron medidas más fuertes de criminalización de la pobreza y desalojos campesinos con mayor abuso de la fuerza.

Milena Pereira Fukuoka

Base Investigaciones Sociales. Grupo de Trabajo sobre el derecho a la alimentación y a la nutrición de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

INTRODUCCIÓN

Desde hace 140 años Paraguay mantiene un modelo económico dependiente de exportaciones primarias. Éste se funda en la concentración de la propiedad rural, la cual es registrada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) desde hace dos décadas como la más alta del mundo, en un proceso que se ha acentuado con el avance del agronegocio sojero y el ganadero en los últimos años.

Como bien señalaba Palau, calificando a dicho modelo como *neofeudalismo*:

Sea por los latifundios de antaño devenidos en campos sojeros, sea por los actuales latifundios ganaderos, el país no dejó de ser nunca un territorio caracterizado por la herencia feudal, oligárquica y conservadora que lo marcó desde la Guerra de la Triple Alianza. La tierra –en mucho mayor medida que en otros países de la región– sigue siendo el elemento mediador para la obtención de los símbolos de estatus social y acumulación de riqueza y, en consecuencia, la clave para el ejercicio del poder político. No es casual que la derecha política y el poder real, el económico, se hayan unificado más que nunca durante el gobierno de Fernando Lugo en defensa de los intereses latifundistas. De ellos derivan, todavía, la hegemonía política y la acumulación capitalista de riquezas¹.

Probablemente, por una parte, el reconocimiento simbólico y real de la ciudadanía, del “derecho a tener derechos” de sectores históricamente empobrecidos, subalternizados y discriminados (sobre todo, sectores campesinos, de personas sin tierra, y de pueblos indígenas); y por otra, los gestos considerados de desaire a las más poderosas cámaras empresariales, que hasta agosto de 2008 eran, no sólo en lo concreto de las orientaciones de políticas (que lo continuaron siendo), sino en la relación de subordinación/servilismo asumida por las agencias ejecutivas –desde sus primeras hasta sus últimas líneas–, habrían sido algunas de las “faltas” cometidas por el gobierno constitucional depuesto a mediados de 2012.

Con relación al derecho a la alimentación adecuada, si bien los avances no fueron los esperados, si se analiza el conjunto de políticas sociales, es posible visualizar que, hasta junio de 2012, apuntaban tanto al alivio inmediato de las necesidades mínimas de las personas en situación de pobreza extrema y hambre, como a ir generando progresivamente las condiciones que permitieran incidir en los determinantes sociales de la nutrición, esto es, en las condiciones en las cuales las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluyendo también los servicios de nutrición a los que tienen acceso².

1 Palau, Tomás. *La política y su trasfondo*. El poder real en Paraguay, en *Es lógico que una sociedad agredida se defienda*. Recopilación de artículos 2008-2011, Asunción, Base IS, 2012, pág. 224. Publicado originalmente en la Revista Nueva Sociedad N° 229, setiembre-octubre de 2010, Buenos Aires.

2 Estas circunstancias, como bien señalan Schuftan y Holla, están determinadas por la distribución de la riqueza, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, factores influidos a su vez por decisiones políticas. Véase: *Pan para el Mundo*, FIAN Internacional, ICCO, Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2012. ¿Quién decide sobre la alimentación y la nutrición a nivel mundial? Estrategias para recuperar el control, Heidelberg, 2012, pág. 24. Disponible en: <<http://www.rftn-watch.org/es>>.

Asimismo, si entendemos a la soberanía alimentaria como un requisito para la seguridad alimentaria y el ejercicio pleno del derecho a la alimentación adecuada de las personas, encontramos hasta junio de 2012 ciertas medidas de instituciones del Poder Ejecutivo que apuntaban a poner frenos al avasallamiento de las bases del sistema alimentario tradicional de la población paraguaya, así como a la destrucción acelerada de las condiciones para la producción de alimentos diversificados por la agricultura campesina e indígena, experimentados en las últimas décadas.

MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

Con relación al marco jurídico e institucional a nivel nacional, nos remitimos a lo descrito sobre estos aspectos en el artículo sobre el derecho a la alimentación adecuada del informe “Derechos humanos en Paraguay 2011” de la Codehupy.

ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES DEL PERIODO BAJO ESTUDIO

Emergencia alimentaria por prolongada sequía. En enero de 2012, luego de la conformación de la Coordinación Nacional por la Emergencia Campesina e Indígena, integrada por organizaciones representativas de dichos sectores, el Poder Ejecutivo decretó “situación de emergencia alimentaria a la producción de alimentos de la agricultura familiar campesina e indígena a nivel nacional, por un periodo de 90 días, debido a la prolongada sequía”, designándose al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para la coordinación de acciones³.

En el mes de febrero, dicho ente informaba que la sequía había ocasionado pérdidas de entre el 30% y el 70% en la producción de alimentos en las fincas de la agricultura familiar, motivo por el cual se distribuirían semillas de rubros de autoconsumo a unas 210.000 familias, de las cuales 28.000 serían indígenas⁴. Esta estrategia se habría implementado con considerable llegada, a diferencia de la entrega de kits de alimentos. Al mes de marzo, la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) publicaba haber llegado sólo a unas 5000 familias rurales⁵.

Dados los efectos del evento climático adverso y la limitada capacidad de respuesta de las agencias estatales competentes, organizaciones campesinas exigieron la prórroga de la vigencia de la emergencia alimentaria y la adopción de las

3 Decreto N° 8282 del 17 de enero de 2012.

4 Según el MAG, los departamentos de Concepción, San Pedro, Caaguazú, Cordillera, Central y Amambay experimentaron una sequía agrometeorológica fuerte; los departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Canindeyú, Misiones, Ñeembucú, Paraguari, Guairá y Caazapá, una sequía agrometeorológica crítica; y los del Chaco, una sequía agrometeorológica moderada. Disponible en <http://www.mag.gov.py/index.php?pag=not_ver.php&tit=Boletin%20informativo...&idx=935784>, consultado el 14 de noviembre de 2012.

5 Diario Última Hora, 12 de marzo de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/510581-Mas-de-5-mil-las-familias-nativas-fueron-asistidas-por-emergencia-alimentaria-segun-la-SEN>>, consultado el 14 de noviembre de 2012.

medidas requeridas. En este sentido, el 16 de mayo de 2012 el Poder Ejecutivo dictó el decreto N° 8896 “Por el cual se declara situación de emergencia alimentaria a la producción de alimentos de la agricultura familiar campesina e indígena a nivel nacional, por un periodo de 90 días”.

El impacto de la última sequía en la agricultura campesina e indígena ha evidenciado la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran los pequeños productores y productoras de alimentos en el país, así como la falta de reservas adecuadas alimentarias y de semillas de calidad.

Con relación a las inundaciones en la Región Occidental y su impacto en el derecho a la alimentación adecuada, nos remitimos a lo desarrollado en el artículo específico contenido en el presente informe⁶.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA: PRINCIPALES AVANCES HASTA JUNIO DE 2012⁷

a) Incorporación de perspectiva de derechos, y del derecho a la alimentación adecuada en particular, en planes de desarrollo socioeconómico

Durante el gobierno del presidente Fernando Lugo se elaboraron e implementaron –con diferentes grados de éxito– el Plan Estratégico, Económico y Social (PEES 2008/2013), elaborado por el Equipo Económico Nacional bajo la dirección del Ministerio de Hacienda; y la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS 2010/2020), construida desde el Gabinete Social de la Presidencia de la República. Ambos instrumentos contenían entre sus objetivos y estrategias aspectos vinculados a la mejora de la situación del derecho a la alimentación adecuada en el país. A su vez, de los 12 programas emblemáticos respecto de los cuales las agencias del Poder Ejecutivo acordaron concentrar recursos humanos y financieros, ocho se encontraban directamente relacionados con el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria⁸.

Por las limitaciones de extensión, sólo expondremos los principales avances en algunos de estos programas y en otros considerados claves para el derecho a la alimentación y la recuperación de la soberanía alimentaria.

6 Ver en este informe el capítulo “Derechos económicos, sociales y culturales”, Ramírez, Eddie: Olvidados y marginados. El derecho a la alimentación adecuada y los pueblos indígenas del Chaco.

7 Cfr. Extractos del Documento borrador de informe de Gobierno, presidente Fernando Lugo 2008-2012, sin publicar.

8 El Programa Tekoporã; el Programa Abrazo; la extensión de la cobertura del seguro social a las trabajadoras y los trabajadores dependientes excluidos por evasión e inclusión de los trabajadores y trabajadoras no asalariados excluidos de este derecho; el Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar; el Programa Namba’apo Paraguay de trabajo temporal para personas en situación de vulnerabilidad ocupacional; el programa de abastecimiento de agua y saneamiento; la reforma agraria integral con el fin de desarrollar procesos de solución a los problemas urgentes de los asentamientos, bajo criterios innovadores de gestión; y el aseguramiento de territorios de pueblos indígenas.

b) Fortalecimiento de la agricultura familiar campesina e indígena para la producción diversificada de alimentos

El Programa Fomento a la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA) apuntaba a generar condiciones para que las familias campesinas e indígenas pudieran fortalecer su producción de alimentos diversificados en cantidad, calidad e inocuidad. Fomentaba el consumo familiar y, a la vez, la producción para el mercado, buscando contribuir tanto a la seguridad alimentaria de las propias familias, la superación de la pobreza y la mejora del nivel nutricional de la población. A junio de 2012, el PPA contaba con una asignación presupuestaria específica y significativa, otorgándole condiciones para desplegar mayores estrategias y acciones de impacto.

En 2011, con recursos del tesoro nacional y el apoyo financiero de organismos internacionales, se habría proveído asistencia técnica diferenciada a 150.040 familias campesinas (de las cuales 9286 eran familias indígenas provenientes de 273 comunidades), triplicando el número de familias a las cuales el gobierno nacional asistió en 2008, y superando en 70% el avance obtenido en 2010. El crecimiento continuó en 2012: al mes de junio se tenía registrada la asistencia técnica a más de 94.500 familias, y se tenía previsto llegar a 130.000 familias más en 2013.

c) Rescate de semillas nativas, protección mínima de las personas frente a fumigaciones y fomento de la agricultura orgánica

Desde abril de 2010 fueron creadas diversas dependencias internas en el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), con el objetivo de que el ente se fortaleciera y comenzara a cumplir en alguna medida sus funciones legales, superando la lógica de subordinación y servicios exclusivos a grandes empresas agrícolas nacionales y transnacionales. Así:

- Se creó la Dirección General de Capacitación y Participación Ciudadana, la cual hacía trabajos de concienciación a productores y productoras sobre la correcta aplicación de sustancias químicas y daba a conocer, a través de diversos mecanismos, las normativas vinculadas a la agricultura y a la protección ambiental.
- También desde el Senave se impulsó una Estrategia Nacional de Recuperación de Semillas Nativas y Criollas, la cual apuntaba a favorecer la recuperación del conocimiento y la práctica en torno al cultivo de especies que son base de la alimentación de las poblaciones campesinas e indígenas de Paraguay⁹. Dicha estrategia nacional puso énfasis en las zonas agrícolas con colonizaciones antiguas, conformadas por agricultoras y agricultores de mucha experiencia. Se habría llegado a abarcar un total de 13 departamentos, incluyendo 13 comunidades indígenas. El material colectado se encontraba sembrado para aumentar el volumen de semillas e iniciar el estudio de sus características agronómicas. Así, la Unidad de Germoplasma venía implementando la colecta, caracterización y estudio de semillas nativas y criollas, buscando la recuperación de la

9 Maíz (*Zea mays*); poroto (*Vigna unguiculata*); maní (*Arachis Hypogaea*); poroto manteca (*Phaseolus lunatus*); habilla (*Phaseolus vulgaris*).

soberanía alimentaria, llegando a darse a conocer los primeros resultados del proyecto “Inventario de germoplasmas en la agricultura familiar”. A julio de 2011 se contaba con más de 160 variedades de simientes nativas y criollas de unas cinco especies, habiéndose iniciado los primeros procesos de multiplicación de estos granos. En noviembre de 2011 se amplió la llegada, a través de un proyecto de desarrollo de parcelas semilleras experimentales e investigativas de especies para el autoconsumo y de importancia en la alimentación de las comunidades indígenas y no indígenas en situación de mayor vulnerabilidad del Chaco paraguayo. El objetivo era producir semillas en la zona, promocionar la siembra y analizar cuáles materiales se adaptan a dicha región; además, ampliar el trabajo de colecta a las zonas del Chaco, incluyendo el Alto Chaco, el árido Chaco y la zona del Pilcomayo.

Esta estrategia era y sigue siendo clave, prioritaria y urgente, como pudo evidenciarse con la emergencia alimentaria por sequía ya descrita, y la insuficiente disponibilidad de semillas de calidad para la producción diversificada de alimentos.

- Con relación a la protección mínima de las personas ante fumigaciones con productos agrotóxicos, el titular del Senave, Miguel Lovera, dictó la resolución N° 1160 *Por la cual se reglamentan aspectos vinculados con la aplicación de productos fitosanitarios de uso agrícola* en fecha 26 de diciembre de 2011. La misma contaba con el dictamen favorable N° 1145 de fecha 2 de diciembre de 2011 de la Asesoría Jurídica. Con dicha reglamentación se habría buscado subsanar, cuando menos mínimamente, las intencionales deficiencias de la ley N° 3742/09 *De control de productos fitosanitarios de uso agrícola* en materia de protección de la vida, la salud y el derecho a vivir en un ambiente saludable de personas y comunidades rurales expuestas a fumigaciones, normativa hecha a la medida de los intereses de los sectores más irresponsables del gremio agroexportador. La citada reglamentación establecía, entre otros aspectos relevantes: a) que quienes realicen pulverizaciones aéreas debían contar con un seguro vigente de responsabilidad civil contra terceros; b) la forma en que debía realizarse el aviso previo antes de proceder a pulverizaciones aéreas y terrestres en lugares cercanos a instituciones públicas o privadas o zonas pobladas; c) el establecimiento de prohibiciones expresas importantes; d) mecanismos de control y aplicación de sanciones, incluyendo la posibilidad de utilizar –entre otras herramientas tecnológicas– las imágenes satelitales para fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones sobre barreras vivas y franjas de protección.
- Fue creada también la Dirección de Agricultura Orgánica, la cual llegó a registrar en el Registro Nacional de Productores Orgánicos a más de 1500 productores y productoras de todo el país. Dicha oficina habilitó, además, una instancia para la certificación internacional y, paralelamente, había iniciado el trabajo con pequeños productores y productoras para la implementación del sistema participativo de garantías, una alternativa de certificación más económica y accesible para ofrecer garantías a las consumidoras y los consumidores nacionales.

d) Programas de asistencia inmediata a familias en situación de extrema pobreza (insuficiencia de acceso a alimentos requeridos)

Tekoporã y *Abrazo* eran dos de los programas considerados como “puertas de entrada” de los sectores más empobrecidos y excluidos de la población hacia una articulación de servicios que apuntaba a generar un sistema de protección social.

- *Tekoporã*: durante la gestión gubernamental iniciada en agosto de 2008, este programa apuntó a ofrecer atención a familias en situación de extrema pobreza a través de transferencias monetarias con corresponsabilidades (TMC). Para junio de 2012, habría logrado llegar a 14 departamentos del país, poniendo énfasis en mujeres (particularmente, en mujeres embarazadas), niños y niñas, personas adultas mayores y personas con discapacidad. En abril de 2008 se contaba con un total de 13.600 hogares beneficiarios activos de dicho programa, lo cual significaba una llegada a aproximadamente 68.000 personas en situación de extrema pobreza. Este número se incrementó a 90.570 familias participantes, lo que implicaba la cobertura de alrededor de 452.850 personas en 2012. La meta para 2013 era llegar a 200.000 familias beneficiarias de TMC con acompañamiento sociofamiliar y comunitario.

Tekoporã planteaba, además, movilizar una dinámica comunitaria que coadyuve a la superación de la pobreza¹⁰.

VIOLACIÓN GRAVE POR EL CONGRESO NACIONAL DE LA OBLIGACIÓN DE REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA¹¹

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha señalado que los Estados violan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc, ley N° 4/92) cuando no adoptan las medidas necesarias que garanticen el contenido mínimo esencial del derecho a la alimentación adecuada, que es el derecho a la protección contra el hambre¹², debiendo hacerlo de modo inmediato y con todos los recursos disponibles, incluso recurriendo a cooperaciones y créditos internacionales.

Sin tener en cuenta nada de ello, del total presupuestario solicitado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional en 2011 para el Programa *Tekoporã*—el de mayor envergadura para el cumplimiento de esta obligación mínima del Estado paraguayo—, el Parlamento sólo concedió recursos para cumplir con las familias beneficiarias durante seis meses. Pese a las luchas y movilizaciones, la Secretaría de

¹⁰ En ese marco, se puso énfasis en el protagonismo de las mujeres, la activación de mecanismos de participación y modalidades asociativas. Así, el programa habría llegado a relacionarse con 4.736 comités de beneficiarias y beneficiarios, de los cuales 2.771 estaban liderados por mujeres. A su vez, unos 2.410 comités productivos estaban abocados a priorizar el autoconsumo.

¹¹ Extractos de la Acusación Cívica contra el Congreso de la Nación, presentada por el Equipo de Investigación designado, en fecha 22 de octubre de 2012.

¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 12. El derecho a una alimentación adecuada, párrafos. 6 y 17.

Acción Social (SAS) debió apelar a fondos de donación extranjera para pagar a aquellas una parte de los seis meses de atraso (recién en enero de 2012). Esto significa que el Legislativo denegó la ampliación requerida para que el Estado cumpla su compromiso mínimo con las familias, correspondiente al año 2011.

Con respecto al presupuesto 2012, mientras el Congreso asignó G. 539.000 millones al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) en 2011, que llegaría a unos G. **589.000 millones** en 2012, para el Programa *Tekoporã* sólo se consiguió un aumento de G. 55.000 millones, alcanzando un total de G. 165.000 millones. Esto sucedió a pesar de que el Poder Ejecutivo había presentado el programa operativo anual respectivo con la meta de llegar a 200.000 familias beneficiarias (de las aproximadamente 230.000 familias en situación de pobreza extrema a nivel país), solicitando al Congreso Nacional G. **489.000 millones** (G. 100.000 millones menos que el presupuesto anual del TSJE). Dicha inversión social habría permitido no sólo que las transferencias monetarias llegarán a 100.000 familias más, sino también el adecuado acompañamiento de facilitadores y facilitadoras para ir vinculando a las familias a programas productivos que les vayan permitiendo salir de dicha situación de necesidad extrema. El presupuesto 2012 que el Parlamento concedió al programa sólo alcanzaría para cumplir con las 90.500 familias por 10 meses y medio, sin los recursos para facilitadoras y facilitadores comunitarios solicitados.

- Abrazo: El Programa Abrazo, a cargo de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), desplegaba estrategias para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. En el marco de este programa, las familias recibían acompañamiento psicosocial, efectuándose transferencias monetarias con corresponsabilidad en carácter de bonos familiares, de acuerdo al número de hijos e hijas. Hasta mediados de 2012 se había logrado la protección de más de 5600 niños y niñas a través de centros abiertos y comunitarios, enlazando beneficios variados a más de 2600 familias.
- Pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza: En agosto de 2010 comenzó a implementarse en forma gradual desde el Ministerio de Hacienda la ley N° 3728/09 que establece la pensión alimentaria para las personas adultas mayores de 65 años y más en situación de pobreza. A junio de 2012 se contaba con 31.454 beneficiarios y beneficiarias, y se esperaba culminar el año llegando a 45.000. Para el año 2013 la meta era alcanzar 65.000 personas beneficiarias.

e) Programas nutricionales dirigidos a mujeres gestantes y niñas y niños en situación de desnutrición o riesgo de desnutrición

El Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI), a cargo del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y dirigido a asegurar el contenido mínimo del derecho a la alimentación de dichos sectores poblacionales, logró una considerable expansión de su cobertura entre 2008 y 2011, pasando de cinco a nueve regiones sanitarias, llegando a 103 distritos y beneficiando a unas 35.400 personas, de las cuales 28.678 fueron niños y niñas menores de 5 años y 6779

fueron mujeres embarazadas. La asistencia a comunidades indígenas logró una cobertura de 3656 personas beneficiarias (niños, niñas y mujeres embarazadas).

f) Construcción participativa del anteproyecto de ley marco de soberanía, seguridad alimentaria y nutricional y derecho a la alimentación

En el artículo sobre el derecho a la alimentación del informe de la Codehupy del año 2011 se señalaba que aún no había sido presentado por el Poder Ejecutivo el anteproyecto de ley de soberanía y seguridad alimentaria y derecho a la alimentación, elaborado en el año 2007 por una coalición de organizaciones sociales, el cual fue entregado en 2009 al presidente de la República, quien solicitó al MAG la realización de un dictamen institucional al respecto. Recién en los últimos meses del año 2011, el Viceministerio de Agricultura (VMA) retomó acciones para avanzar en una propuesta de ley. En coordinación con la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y con el apoyo de la FAO, se desarrolló entre febrero y abril de 2012 un proceso de construcción participativa del anteproyecto de ley marco de soberanía, seguridad alimentaria y nutricional y derecho a la alimentación, del cual participaron organizaciones campesinas, organizaciones indígenas, ONG y las distintas agencias del Poder Ejecutivo con competencia en la materia.

La versión final acordada del anteproyecto fue presentada al presidente de la República por representantes de movimientos y organizaciones sociales, así como titulares de algunos ministerios y secretarías de Estado en fecha 18 de abril de 2012. Sin embargo, la dilación del Ejecutivo en la presentación de la propuesta normativa al Congreso facilitó que, con posterioridad al golpe parlamentario, la misma sea devuelta a la STP para su consideración por el nuevo titular de facto de la institución.

PRINCIPALES RETROCESOS LUEGO DEL GOLPE PARLAMENTARIO DEL 22 DE JUNIO DE 2012

a) Desaparición de la perspectiva de derechos en las políticas gubernamentales

Como bien señalaban organizaciones sociales: “el gobierno constitucional electo en el 2008 fue objeto de un golpe de estado temerario con el objetivo de reasegurar las bases del proyecto oligárquico y neocolonial representado por el actual Parlamento Nacional: poner fin a las políticas sociales incluyentes y, sobre todo, a la perspectiva de derechos, de reconocimiento de la ciudadanía real de los sectores históricamente postergados”¹³. Esta finalidad se ha expresado de diversos modos, desde los criterios de designaciones de titulares al frente de instituciones del Ejecutivo, en general, personas sin la mínima formación y experiencia político-

¹³ Extracto de la Denuncia cívica formal contra el Congreso Nacional, presentada por varias organizaciones sociales el 22 de agosto de 2012.

técnica para dar continuidad siquiera a los programas en curso, hasta en la verdadera avalancha de medidas violatorias de derechos civiles, laborales y sociales, en general, que se han sucedido desde entonces, llegando –para que no quepa la menor duda respecto de la nueva orientación gubernamental– hasta el cambio de la imagen y el mensaje institucional del gobierno de facto, que suprimió la reivindicación de la inclusión social y la igualdad de derechos por la celebración del modelo de país que permite gozar a unas pocas familias de la acumulación de riquezas y privilegios ilimitados a costa de la vulneración de derechos elementales de la gran mayoría de la población.

b) “Depuración” ilegal y discriminatoria en entes estratégicos, sin consideración de méritos y desempeño de las personas trabajadoras, sino sólo criterios de alineamiento político-ideológico a la nueva orientación gubernamental

Citaremos sólo los casos del Senave y de la SAS, los cuales denotan la decisión política de no dar continuidad a los programas y proyectos orientados al fortalecimiento de la seguridad alimentaria y al empoderamiento de los sectores en situación de pobreza, sobre todo en el ámbito rural.

A fines de octubre de 2012 llegaban a más de 240 los funcionarios y funcionarias despedidos del Senave sin justa causa. En la SAS, a partir del 4 de julio de 2012, el nuevo titular impulsó despidos masivos e injustificados de un total de 378 trabajadores y trabajadoras, de los cuales sólo 10 eran trabajadores y trabajadoras con cargos de confianza, y las restantes 368 eran personas que se encontraban prestando servicios en el Programa Tekoporã, desempeñando funciones en el campo como técnicos, técnicas, promotores y promotoras sociales en los territorios de intervención.

c) Cierre de unidades específicas

En el Senave se produjeron cambios en la estructura organizacional, suprimiendo las dependencias creadas para atender los programas con mayor enfoque social y más vinculados a la recuperación de semillas tradicionales: la Dirección General de Capacitación y Participación Ciudadana, así como el debilitamiento de la Unidad de Germoplasma.

En el Gabinete Civil de la Presidencia de la República fue suprimida la Asesoría de Participación Ciudadana y Protagónica, la cual había comenzado a funcionar en febrero de 2010 generando numerosos procesos de empoderamiento de personas y comunidades en territorios sociales en situación de vulnerabilidad, así como instancias institucionales que apuntaban a la construcción de una política de Estado en materia de participación ciudadana. El equipo de la Asesoría fue disuelto por despidos dos semanas luego del golpe parlamentario.

d) Derogación de la resolución N° 1.160/11 “Por la cual se reglamentan aspectos vinculados con la aplicación de productos fitosanitarios de uso agrícola”

En fecha 30 de julio, una semana después de la ruptura democrática, el nuevo titular del Senave dictó la resolución N° 092 por la cual se derogó en todos sus términos la básica reglamentación de dicha institución que apuntaba a generar protecciones mínimas para la población rural ante las fumigaciones con agrotóxicos¹⁴.

e) Impacto en políticas concretas

Se ha producido, en general, un total debilitamiento de las políticas sociales y su enfoque de derechos y participación ciudadana. Conforme a la vigencia del derecho que se analiza, debemos señalar algunas en particular.

- El Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA) poseía características realmente innovadoras y apuntaba a uno de los núcleos centrales para el avance de la seguridad alimentaria y el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay. Sin embargo, fue concebido desde el VMA y se encontraba inserto en la estructura institucional del MAG –desde hace décadas subordinada a las empresas transnacionales del agronegocio y a los gremios agroexportadores nacionales–, con la desventaja de que el propio titular del MAG poseía esa misma orientación. Ante la renuncia, luego del golpe, del viceministro Andrés Wehrle, promotor y gestor del PPA, puede preverse que el enfoque de derechos y de fortalecimiento del estrato más empobrecido de la agricultura campesina e indígena, así como las mejoras previstas para dicho programa, desaparecerán.
- La destitución del titular del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) también implicó un retroceso significativo respecto de las acciones y políticas orientadas a fortalecer la calidad de vida y el empoderamiento de las comunidades, organizaciones y pueblos indígenas, sobre todo desde el enfoque de respeto y valoración de sus culturas, así como de sus derechos individuales y comunitarios.
- Como ya fue señalado, el anteproyecto de ley marco de soberanía, seguridad alimentaria y nutricional y derecho a la alimentación, construido participativamente entre organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas competentes, ha vuelto a foja cero.
- Por su parte, a mediados de julio de 2012 el nuevo titular del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) resolvió dejar sin efecto la solicitud de mensura judicial que había promovido la institución respecto de las extierras de Barthe, reivindicadas como públicas por el Ejecutivo anterior. Estas abarcan un área de 257.000 hectáreas distribuidas en los departamentos de Alto Paraná, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú e Itapúa. La medida fue plasmada en la resolución de Presidencia N° 382, dictada el 18 de julio de 2012. Según

14 <<http://www.senave.gov.py/index.php/noticias/41-comision-reglamentara-aplicacion-de-fitosanitarios>>, consultado el 14 de noviembre de 2012.

un informe de prensa del Indert, entre otros aspectos, se argumentaba que la mensura autorizada por el juez Rafael Jacobo del distrito de Santa Rita “estaría afectando a cientos de propietarios de inmuebles ubicados principalmente en la zona de Alto Paraná e Itapúa”¹⁵.

f) Entre “gallos y medianoche”: carrera para legalizar transgénicos ilegal e inconstitucionalmente

Algodón transgénico

El Senave, y en particular su presidente, Miguel Lovera, habían sido hostigados durante su gestión por los grandes gremios empresariales, sus voceros mediáticos y sus representantes en el Congreso Nacional, entre otros aspectos, por resistirse a la inscripción del evento transgénico algodón BT de la empresa Monsanto. Sin embargo, luego del golpe parlamentario, el titular de facto del Poder Ejecutivo dictó el decreto N° 9503 del 20 de agosto de 2012 *Por el cual se autoriza al Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), que en forma excepcional, viabilice la introducción de las semillas de algodón conteniendo los eventos MON 531 (BT) X MON 1445 (RR) (protegido de insectos lepidópteros) (ALABAMA ARGILLACEA, HELIOTHIS VIRESCENS Y PECTINOPHORE GOSSYPIELLA) y (tolerante a Glifosato) y MON 1445 (RR) (tolerante a Glifosato), para la campaña algodонера 2012-2013*, decreto solicitado por el ministro de Agricultura y Ganadería.

Conforme a lo señalado desde la organización Alter Vida:

El decreto N° 9.503/12 viola normas jurídicas de mayor jerarquía según el orden jurídico positivo establecido por el artículo 137 de la Constitución Nacional, desconociendo disposiciones expresas del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología del Convenio de Diversidad Biológica, ratificado por ley de la República N° 2.309/03, instrumento jurídico internacional (que) tiene carácter vinculante para nuestro país, en cuanto al tratamiento y uso seguro de los productos de la biotecnología moderna.

Solicitamos que se hagan públicos los dictámenes de la Comisión de Bioseguridad, específicamente los de inocuidad alimentaria y de licencia ambiental que deben ser otorgados por el MSPyBS y la Secretaría del Ambiente (Seam), respectivamente [...]. El algodón transgénico que se liberó por decreto no cuenta con la licencia ambiental, siendo la misma requerida para la etapa comercial, como lo establece la resolución N° 376 que aprueba el flujograma o etapas que seguirán las solicitudes de ensayos regulados de organismos genéticamente modificados.

¹⁵ Diario Última Hora, 19 de julio de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/546325-Indert-desiste-de-mensura-judicial-sobre-extierras-de-Barthe-y-que-se-reclamaban-como-publicas>>, consultado el 14 de noviembre de 2012.

Todos estos son requisitos técnicos y jurídicos para que el MAG otorgue la autorización para la liberación comercial del algodón transgénico y su posterior trámite para su registro comercial, como lo establece la ley N° 385/94 De semillas y protección de cultivos¹⁶.

Al respecto, también se pronunció la Red Rural, denunciando la ilegalidad del proceso referido¹⁷, entre otras organizaciones.

Maíz transgénico

El 18 de agosto de 2012 las principales federaciones y coordinadoras del movimiento campesino e indígena del país, de organizaciones de derechos humanos y de organizaciones ambientalistas, hicieron público un comunicado en el que manifestaban su preocupación por las últimas decisiones del gobierno de facto de Federico Franco, entre las que se incluía la posible liberación comercial de cuatro especies de maíz transgénico. Las organizaciones sociales reclamaban al MSPyBS y a la Seam que exijan a las empresas Monsanto, Syngenta y Dow Agrosciences la presentación pública de los estudios completos y contundentes que prueben la inocuidad alimentaria y el no impacto perjudicial al medioambiente de los cultivos de maíz transgénico que pretendían introducir en Paraguay.

Advertían además que numerosos estudios científicos de todo el mundo prueban los efectos negativos del maíz transgénico en la salud humana, las consecuencias nocivas sobre el equilibrio ambiental y la contaminación genética de las especies de maíz locales. Finalmente, exigían hacer estudios serios y de mayor rigor para evaluar la liberación de dichos eventos transgénicos¹⁸.

Antes de que el MAG publicara la resolución respectiva en su web oficial¹⁹, el 25 de octubre de 2012 el diario Abc Color daba la primicia respecto de la autorización por dicha institución de cuatro variedades de maíz transgénico, bajo el título de: “Paraguay avanza en biotecnología”. El cuerpo de la noticia sostenía:

Cuatro tipos de maíces transgénicos, Vt3pro, Tc1507, Bt 11, y el Mon 810 recibieron ayer la autorización comercial del MAG, confirmó ayer Santiago Bertoni, de la Conbio (sic).

Refiriéndose así a la Comisión de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal (Conbio). Mintiendo abiertamente sobre el cumplimiento de los requisitos legales establecidos, el periódico señalaba:

Tras haberse cumplido con los procesos establecidos por la normativa vigente de análisis, caso por caso, a través de la Conbio, el MAG decidió ayer la liberación comercial de las variedades de maíz transgénico VT Triple Pro

16 <<http://www.pojojaju.org.py/2/comunicado-de-prensa-alter-vida-ante-liberacion-del-algodon-transgenico/>>, consultado el 14 de noviembre de 2012.

17 <<http://www.redrural.org.py/V3/2012/transgenicos-y-la-red-rural/>>, consultado el 14 de noviembre de 2012.

18 <<http://www.baseis.org.py/base/leermas.php?noticia=72>>, consultado el 14 de noviembre de 2012.

19 Página web del MAG: <<http://www.mag.gov.py/>>, consultada en fechas 25 de octubre y 1 de noviembre de 2012.

y MON810, que pertenecen a Monsanto, el BT11 de Syngenta y el TC1507 de Dow AgroSciences, una unidad de Dow Chemical [...].

El sector productivo celebra la liberación comercial de los cuatro eventos de maíces transgénicos, hecho que se concreta en el inicio de la campaña agrícola estival y habilita perfectamente para la próxima zafriña, según las explicaciones del Ing. Agr. Héctor Cristaldo, presidente de la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP).

Siguiendo con la noticia, el diario *Abc Color* recordaba que respecto del rubro algodón, el 20 de agosto pasado el Poder Ejecutivo había autorizado, en forma excepcional, el uso comercial de variedades de algodón genéticamente modificado, medida que fue reglamentada por el Senave, que detalló que las semillas de algodón transgénico autorizadas para ser importadas fueron la DP 402 BG/ RR, NuOPAL RR y Guazuncho 2000. Por último recordaba:

*Hace casi una década que el Gobierno de Paraguay autorizó la soja transgénica RR, en 2004, y recién a mediados de este año se dio la segunda liberación de semillas genéticamente modificadas, con el algodón Bt (*Bacillus Thuringiensis*), siguiendo el proceso regulatorio. Con la presente liberación comercial de los maíces se espera un gran crecimiento del área de cultivo del maíz zafriña, como rotación a la soja de zafra normal²⁰.*

Por su parte, consultada sobre la autorización de semillas de maíz transgénico, la exministra de Salud Pública, Esperanza Martínez, sostuvo que durante su administración (2008-2012) rechazaron la entrada de varios cultivos de maíz transgénico porque no cumplían con todos los requisitos. Aunque no especificó cuáles, aseguró que a lo largo de su gestión se formaba fila para pedir la aprobación de varios cultivos de maíz genéticamente modificados, y que si no fueron autorizados por su cartera, se debió a que no llegaban a cumplir los requisitos que exigía la Combio. Sobre la aprobación del algodón de Monsanto durante el gobierno de Franco, dijo que se obviaron los protocolos de rigor previos²¹.

A su vez, especialistas hicieron hincapié en la gravedad de los efectos de la legalización del maíz transgénico en el país, que se vincula al hecho de que el maíz forma parte de la alimentación cotidiana de la población paraguaya, más aún de las comunidades campesinas e indígenas, y diversos estudios internacionales han mostrado una alta relación entre el consumo de maíz transgénico y la aparición de tumores u otras anomalías en ratas de laboratorio. Asimismo, otro problema específico del maíz es la contaminación genética por polinización, y debido a este riesgo de contaminación genética están en peligro las más de 10 variedades nativas de maíz de Paraguay, considerado una de las regiones de origen del maíz²².

20 Diario *Abc Color*, 25 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/el-mag-autoriza-cuatro-maices-transgenicos-469226.html>>, consultado el 14 de noviembre de 2012.

21 <<http://www.baseis.org.py/base/leermasDestac.php?noticia=734>>, consultado el 14 de noviembre de 2012.

22 <<http://ea.com.py/debaten-sobre-perjuicios-de-semillas-transgenicas/>>, consultado el 14 de noviembre de 2012.

g) Situación de las víctimas de Marina Cue

Además de las evidencias de comisión de hechos punibles de máxima gravedad, de los que habrían resultado víctimas campesinos y campesinas durante lo que fue presentado ante la opinión pública como un enfrentamiento entre “ocupantes de una propiedad privada” y policías, respecto del derecho a la alimentación cabe señalar parte de lo expresado en el “Informe preliminar de la misión de investigación sobre el caso Marina Cue”, integrada por representantes de organizaciones internacionales de derechos humanos y de la Vía Campesina, desarrollada entre el 5 y el 11 de septiembre de 2012:

La misión pudo constatar el alto grado de vulnerabilidad en la que se encuentran los presos, imputados, familiares y personas cercanas a las víctimas. Se observa la ausencia de las instituciones del Estado responsables para garantizar tanto la integridad física como las condiciones de vida básicas de personas que perdieron a miembros de su familia que aseguraban el sustento familiar, además de verse obligadas a vender sus escasos bienes debilitando sus bases de reproducción social²³.

En conversaciones con integrantes de dicha misión, explicaban que familiares de campesinos asesinados les habían expresado el total desamparo en el que sobrevivían, viéndose obligados a vender sus animales de cría y otras pertenencias para poder alimentarse y subsistir.

h) Criminalización y desalojos forzosos

Campesinos encarcelados por cazar animales

De acuerdo con informaciones publicadas en medios alternativos, el día domingo 2 de setiembre de 2012 cuatro campesinos habrían ido de cacería por un monte situado dentro de una estancia llamada “Mandyju”, solicitando permiso al capataz y la autorización de la comisaría local para el efecto. Al día siguiente fueron detenidos por la Policía Especializada. En principio, los agentes alegaron que se trataba de integrantes del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP); luego cambiaron la versión, afirmando que los campesinos estaban cometiendo el delito de abigeato, ordenándose su traslado a la Jefatura de Policía de la ciudad de Concepción y luego a la penitenciaría. Pobladores y pobladoras de Horqueta, Arroyito y otros distritos realizaron movilizaciones y cortes de ruta para exigir la liberación de estas cuatro personas: Luciano Prieto González, de 55 años; Arsenio Villa, de 42; Ciriaco Gamarra y Francisco González Aranda, ambos de 58 años, quienes serían conocidos y amigos de los lugareños, y personas que frecuentemente se dedicaban a la caza como medio de subsistencia.

Esta situación es una muestra de que la presencia de la Policía Especializada en el departamento de Concepción, bajo el supuesto de combatir al terrorismo, en

23 FIAN Internacional, Campaña Global por la Reforma Agraria (Vía Campesina Centroamérica), el Grupo de Investigación en Derechos Humanos y Sostenibilidad de la Cátedra Unesco de la Universidad Politécnica de Cataluña, Radio Mundo Real (Amigos de la Tierra Internacional), Anamuri (Vía Campesina Sudamérica). Informe preliminar misión de investigación caso Marina Cue, 5-11 de septiembre de 2012, pág. 6.

realidad lo que haría es cuidar las estancias de ganaderos, generar el miedo en la población y perseguir a las personas humildes acusándolas de diferentes delitos, violando sus derechos constitucionales y criminalizando hasta prácticas legales de subsistencia²⁴.

Desalojos forzosos

En fecha 25 de octubre de 2012, miembros de la Policía Nacional ejecutaron una orden de desalojo –dirigida por el agente fiscal Delio González–, la cual se habría desarrollado con extremas agresiones, según denunciaron las personas afectadas. Se trata de familias campesinas sin tierra que ocupaban parte de la estancia “Leopoldina”, las cuales llevaban años reclamando ante el Indert un excedente en la propiedad, ubicada en la colonia 3 de Noviembre del distrito de Repatriación, departamento de Caaguazú.

En el desalojo forzoso los agentes de las fuerzas policiales quemaron más de 100 ranchos, una carreta y dejaron inutilizadas 24 motocicletas, además de incendiar las plantaciones de autoconsumo de las familias campesinas. A más de ello, la policía detuvo a 73 personas²⁵.

El patrón de actuación de las fuerzas represivas del Estado en los casos de desalojos de familias sin tierra –exacerbado luego del golpe parlamentario y la regresión que ha implicado la antijurídica reivindicación expresa del uso de la fuerza como primera medida–, incluyendo daños materiales e incluso llegando a la quema de los alimentos de subsistencia de las familias, implica una violación grave por parte del Estado de su obligación de respeto de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas afectadas.

i) Una nueva fase en la criminalización de la pobreza: la ARP y Franco van tras las familias campesinas, no tras los aprovechadores de sus necesidades

El 29 de octubre de 2012, luego de una reunión mantenida entre el titular de facto del Poder Ejecutivo y representantes de la Asociación Rural del Paraguay (ARP), encabezados por su presidente, Germán Ruiz, se anunció la realización de un censo en los asentamientos rurales para identificar a las campesinas y los campesinos –sujetos de la reforma agraria– que vendieron sus tierras. El mismo explicó a periodistas en el Palacio de López que el censo tiene por objetivo principal identificar a los campesinos que recibieron sus tierras del Indert y que posteriormente vendieron sus tierras o “derecheras”.

Indicó que el trabajo del gobierno será acompañado y fiscalizado por la ARP; que el censo le costará al gobierno un millón de dólares estadounidenses y utilizarán equipos altamente sofisticados, que mediante la huella dactilar podrán identificar a los campesinos y campesinas. Sostuvo que generalmente los labriegos argu-

24 Cfr. Abel Irala, 7 de septiembre de 2012, disponible en: <<http://ea.com.py/fiscal-aplica-la-ley-anti-terrorista-por-primer-vez-en-el-paraguay/>>, consultado el 14 de noviembre de 2012.

25 Conamuri, “Desalojo violento en el departamento de Caaguazú”, Repatriación, 26 de octubre de 2012.

mentan que no tienen documentos, motivo por el cual no pueden ser censados o registrados. Sin embargo, con el nuevo aparato bastará con colocar el pulgar en un censor para que en una pantalla aparezca la identidad y foto del campesino que alguna vez ya tuvo una cédula de identidad.

El titular de la ARP aclaró que dicho censo no tiene nada que ver con el censo agropecuario y que tampoco están incluidos los asentamientos urbanos. Sostuvo que deberá estar listo en seis meses (esto es, para abril de 2013). Sin rubor alguno, Germán Ruiz manifestó que “la ARP apoyará el trabajo de los funcionarios públicos y como gremio calificó de positiva la iniciativa, **teniendo en cuenta que es necesario conocer quiénes fueron beneficiados con la reforma agraria y quiénes consiguieron lotes y luego vendieron al mejor postor**”. “Esas personas que cedieron sus derechos **entrarán en la lista negra** y nunca más podrán recibir tierras del Estado”, enfatizó. El trabajo estará encabezado por el ministro de Agricultura y Ganadería, Enzo Cardozo²⁶.

No hacía falta siquiera la aclaración del titular de la ARP de que nada tenía que ver con el censo agropecuario –ni mucho menos con el avance de un catastro rural unificado de las tierras en el país (trabado sistemáticamente por los gremios representantes de los intereses latifundistas desde hace décadas)– este censo de campesinas y campesinos “aprovechadores y estafadores del Estado”, calificativos implícitamente atribuidos a los beneficiarios de lotes (en general, de hasta 10 hectáreas) del Indert, por los cuales ellos además han pagado. Esto, a diferencia de las millones de hectáreas usurpadas al Estado paraguayo por empresarios de altísimo poder económico que figuran como “beneficiarios” del Indert sin contar con ninguno de los requisitos exigidos para ello por el Estatuto Agrario.

RECOMENDACIONES

La restauración democrática es una condición indispensable para detener los retrocesos en materia de derechos humanos, experimentados sin pausa desde la destitución arbitraria del presidente constitucional por el Congreso de la Nación, el 22 de junio de 2012. Sin la misma, y sin una renovación considerable en ambas Cámaras del Parlamento, que posibilite la destitución por la vía del juicio político de la mayoría de los y las integrantes de la Corte Suprema de Justicia, así como la despartidización del sistema de designación de jueces y fiscales, parecerían inviables los objetivos de las recomendaciones planteadas a continuación.

- Presentar una acción de inconstitucionalidad, fundada en el artículo 38 de la Constitución Nacional, del derecho a la defensa de los intereses difusos, contra el decreto N° 9503 del 20 de agosto de 2012 y las resoluciones derivadas para su aplicación, que han habilitado nuevas semillas transgénicas sin el proceso legal

²⁶ Diario *Abc Color*, 30 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/edicion-impresia/politica/gobierno-hara-censo-para-identificar-a-campesinos-que-vendieron-tierras-471324.html>>, consultado el 14 de noviembre de 2012.

Diario *Última Hora*, 30 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/573122-El-censo-digital-de-colonias-del-Indert-costara-USD-1-millon>>, consultado el 14 de noviembre de 2012. El resaltado corresponde a la autora.

obligado, sin contar con los dictámenes requeridos de las instituciones competentes que fundamenten la inocuidad y la licencia ambiental respectiva, así como su conveniencia para el desarrollo socioeconómico inclusivo y sustentable.

- Presentar una denuncia contra el ministro de Agricultura y Ganadería, Enzo Cardozo, por sus responsabilidades administrativas en la solicitud y autorización inconstitucional de nuevos eventos transgénicos, de manera que con posterioridad dicho funcionario pueda ser demandado civilmente por los efectos perjudiciales económicos, culturales, sociales y ambientales de estas medidas, debiendo indemnizar pecuniariamente por ellos, así como una eventual denuncia penal por hechos punibles, ya que la existencia de cuanto menos dolo eventual es innegable en las actuaciones señaladas. En cuanto al titular de facto del Ejecutivo, Federico Franco, restituido el orden constitucional, debe ser denunciado por su responsabilidad en la emisión del decreto N° 9503 del 20 de agosto de 2012, y sus efectos.
- Conformar efectivamente el comité interinstitucional de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas, establecido en el artículo 9, inciso o de la ley 2459/04 que crea el Senave: “constituir, con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría del Medio Ambiente, el Servicio Nacional de Salud Animal (SENACSA) y demás instituciones afines, comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente”.
- La tarea urgente y prioritaria de dicho comité debe ser realizar un informe responsable que abarque la situación actual de los cursos hídricos, suelos, biodiversidad, así como del impacto en la salud humana de las personas que integran las comunidades rurales campesinas e indígenas expuestas a fumigaciones en toda la Región Oriental, sobre todo en los departamentos de mayor avance de cultivos transgénicos, incluyendo el estudio de las afectaciones a sus recursos alimentarios. Publicación del informe y adopción de una política de emergencia para proteger a las comunidades expuestas, reparar los daños causados e indemnizar adecuadamente a las personas afectadas.
- Concluir el catastro rural unificado de las tierras del país, así como implementar una política coordinada de recuperación de las extensas propiedades estatales ocupadas por poderosos empresarios, de las tierras ilegalmente adjudicadas a personas no beneficiarias del Estatuto Agrario, así como de los lotes pertenecientes a colonias del Indert ocupadas por sujetos no beneficiarios de la reforma agraria.

BIBLIOGRAFÍA

- PNUD (2010). *Sector rural paraguay: una visión general para un diálogo informado*. Asunción: PNUD.
- Palau, Tomás (2012). *La política y su trasfondo. El poder real en el Paraguay*, en Base IS (2012). Es lógico que una sociedad agredida se defienda. Recopilación de artículos 2008-2011. Asunción: Base IS.
- Pan para el Mundo, FIAN Internacional, ICCO (2012). *Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2012. ¿Quién decide sobre la alimentación y la nutrición a nivel mundial? Estrategias para recuperar el control*. Heidelberg: Pan para el Mundo, FIAN Internacional, ICCO.
- Pereira, M., Doughman, R. y González, J. (2012). *Agresiones al derecho a la alimentación. Situación en comunidades campesinas e indígenas*. Asunción: Base IS.



El derecho a la alimentación adecuada y los pueblos indígenas del Chaco

Olvidados y marginados

La situación de los pueblos indígenas del Chaco paraguayo en relación con los recursos alimentarios y el agua segura venían coordinándose participativamente entre los diferentes actores involucrados. Tanto la sequía anterior como las inundaciones de 2012 pusieron a prueba estas iniciativas. Sin embargo, con el quiebre institucional ocurrido en junio muchas de estas acciones coordinadas fueron truncadas, dejando el temor de que en el futuro esas comunidades sean aun más vulnerables.

Eddie Ramírez ¹

Pro Comunidades Indígenas

¹ Coordinador ejecutivo de Pro Comunidades Indígenas, una organización que trabaja desde el año 1995 en programas de seguridad y soberanía alimentaria con pueblos indígenas del Chaco. Acompaña procesos de incidencia y exigibilidad del derecho humano a la alimentación adecuada de organizaciones indígenas en la región.

INTRODUCCIÓN

No se han registrado mayores avances respecto del cumplimiento de las recomendaciones del Comité Cedaw, emitidas el 3 de octubre de 2011 como Observaciones finales al Paraguay, en las que se expresa enfáticamente en el punto 34 referido a la situación de las mujeres indígenas:

La profunda preocupación del Comité sobre la alta vulnerabilidad en relación con el derecho a la alimentación adecuada y al agua segura, especialmente en la región del Chaco Paraguayo, la cual ha sido repetidamente afectada por las sequías.

El Comité también había recomendado al Estado paraguayo que:

- Fortalezca sus esfuerzos en la realización del derecho a la alimentación adecuada y al agua de una manera consultada y participativa, involucrando a las mujeres indígenas, en orden a lograr resultados culturalmente adecuados.

En el caso de los pueblos indígenas, el Estado ha violado en forma sistemática desde hace varias décadas su derecho a la alimentación adecuada en el Chaco paraguayo, y esto se ve agravado porque parte de la sociedad ha estigmatizado históricamente a las y los indígenas como personas que no quieren trabajar para conseguir sus alimentos. Las principales violaciones al derecho a la alimentación adecuada de los pueblos indígenas consisten en:

- el despojo de sus territorios y sus recursos naturales, que les impiden seguir accediendo a una alimentación culturalmente adecuada;
- el acceso insuficiente al agua en las comunidades;
- la falta de una respuesta efectiva en materia de políticas públicas articuladas para prevenir, asistir y mitigar los efectos sistemáticos de sequías e inundaciones; y
- la falta de garantías para la vida de las personas que integran los pueblos en aislamiento voluntario.

Como bien describía el líder de la comunidad 12 de Junio, Eleuterio Ocampos:

Los gobiernos no miran nuestra necesidad. También tenemos dificultades para trabajar en los cultivos en su debido tiempo a causa del cambio climático, que trae inundación, que funde las semillas, o las sequías, que no permiten crecer las semillas, los cultivos. Y así los hermanos indígenas pierden todos sus cultivos. [...] Yo no estoy en contra de la emergencia, que nos dan alimentos por un momento, pero enseguida se termina y eso no es una solución. Lo que es bueno es que nos den ganadería para criar a los animales para que podamos tener leche, se puede vender queso, muchos tipos de alimentación nos puede dar el animal de cría.

EL PROBLEMA AGRAVADO DEL ACCESO AL AGUA

El acceso al agua es el principal problema de las comunidades indígenas del Chaco paraguayo. La cantidad de agua de la que se dispone en la mayoría de las comunidades es insuficiente. Existe un gran número de comunidades y familias indígenas que no tienen asegurado ni siquiera el agua para beber, y mucho menos para realizar actividades productivas. Las fuentes de agua no abastecen. A causa de la sequía, las fuentes de agua disponibles en las comunidades –como lagunas, ríos y tajamares– se secan. Las infraestructuras existentes en las comunidades no son suficientes, y aquellas no tienen la capacidad de adquirirlas por medios propios debido a sus altos costos.

En este sentido, Antonia Padrón, de la comunidad de 8 de enero, relataba:

Nosotras, las mujeres, mucho sufrimos la necesidad de agua. Nadie nos lleva el agua y desde lejos nosotras la tenemos que acarrear. Queremos que las autoridades miren como estamos sufriendo en cada comunidad. No solamente nosotras en mi comunidad, sino en todas las comunidades².

LA DISCRIMINACIÓN DE LAS MUJERES

Las mujeres son las más discriminadas y las que sienten con mayor fuerza los embates de las necesidades de acceso a alimentos y a agua en sus comunidades; ellas son las que se encargan del acarreo del agua para la familia. En la mayoría de los casos deben caminar largas distancias acompañadas por sus niños y niñas. Otro aspecto claramente destacado por las mujeres es el limitado acceso que tienen a los recursos para la producción y a las cooperaciones externas. Si bien ya las comunidades como tales son postergadas y discriminadas, las mujeres indígenas lo son más aún. Ellas han manifestado que las pocas veces que se puede recibir del Estado alguna ayuda, ésta es puntual; y si hay promesas de apoyos, están sujetas a intereses externos, generalmente a proselitismos, donde los sujetos de interés son los líderes y demás hombres de las comunidades. Sin embargo, son las mujeres las que tienen que lidiar con las necesidades y administrar lo mejor posible los escasos alimentos u otros recursos para que todos/as en la familia tengan algo para comer cada día.

² Doña Antonia Padrón es lidereza de la organización intercomunitaria de mujeres indígenas Teko Joayhu Pora Rekávo, que vienen trabajando desde 2008 en la exigibilidad del derecho a la alimentación adecuada, articulando demandas de decenas de aldeas indígenas del Chaco Central y el Bajo Chaco paraguayo.

INUNDACIONES EN EL CHACO Y VIOLACIONES DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

El 2012 fue un año de inundaciones en la Región Occidental. Los pueblos indígenas fueron los más afectados ante esta situación. En consecuencia, las comunidades del Chaco Central y Bajo Chaco fueron perjudicadas en su totalidad, agudizándose su situación de vulnerabilidad con relación a la alimentación. Esto sucedió por la pérdida de sus cultivos de autoconsumo, por no poder trabajar en las estancias y, finalmente, por el impedimento de conseguir alimentos fuera de la comunidad –dado el mal estado de los caminos, pues se volvieron intransitables. A esto se suma el perjuicio en 100% de los sistemas de agua: aljibes, tajamares, pozos someros, que se vieron afectados por la saturación de las letrinas, y otros factores típicos generados por las inundaciones. La cuantificación de los daños en la alimentación de las comunidades se estimaría en 937.000 guaraníes por familia. Esto equivaldría aproximadamente a 1.441.875.000 guaraníes en pérdidas para las familias indígenas solamente en rubros agrícolas de autoconsumo: poroto, batata, zapallo y sandía. Una estimación de la dimensión general de estas pérdidas sería de alrededor del 70%.

Cuadro 1. Explicativo

| Rubros agrícolas | Promedio de superficie de cultivo familiar por m2 | Rendimiento promedio en 1000 m2 de superficie | Precio por kg | Ingreso promedio por rubros agrícolas en base a 1000 m2 de superficie | Pérdidas por rubros agrícolas en base a 250 m2 de superficie |
|------------------|---|---|---------------|---|--|
| Poroto | 250 | 100 | 4500 | Gs. 450.000 | Gs. 112.500 |
| Batata | 250 | 1500 | 1000 | Gs. 1.500.000 | Gs. 375.000 |
| Zapallo | 250 | 1500 | 500 | Gs. 750.000 | Gs. 187.500 |
| Sandía | 250 | 1500 | 700 | Gs. 1.050.000 | Gs. 262.500 |
| Total | 1000 m2 | | | Gs. 3.750.000 | Gs. 937.500 |

Fuente: elaboración de PCI.

El Estado se hizo presente a través de la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), en colaboración con instituciones públicas locales y organizaciones no gubernamentales, que se dedicaron principalmente a la asistencia rápida.

Sin embargo, el golpe parlamentario afectó la continuidad de los trabajos de recuperación que se venían coordinando entre los actores de respuesta. Las acciones coordinadas entre varios sectores activos fueron absolutamente truncadas, y las propuestas para lograr una mesa de articulación que se ocupe de la recuperación del Chaco de forma integral y participativa fue reemplazada por el Ejecutivo de facto, que ha optado por aliarse en la región a sectores económicos y de poder, sin considerar las demandas de los pueblos indígenas.

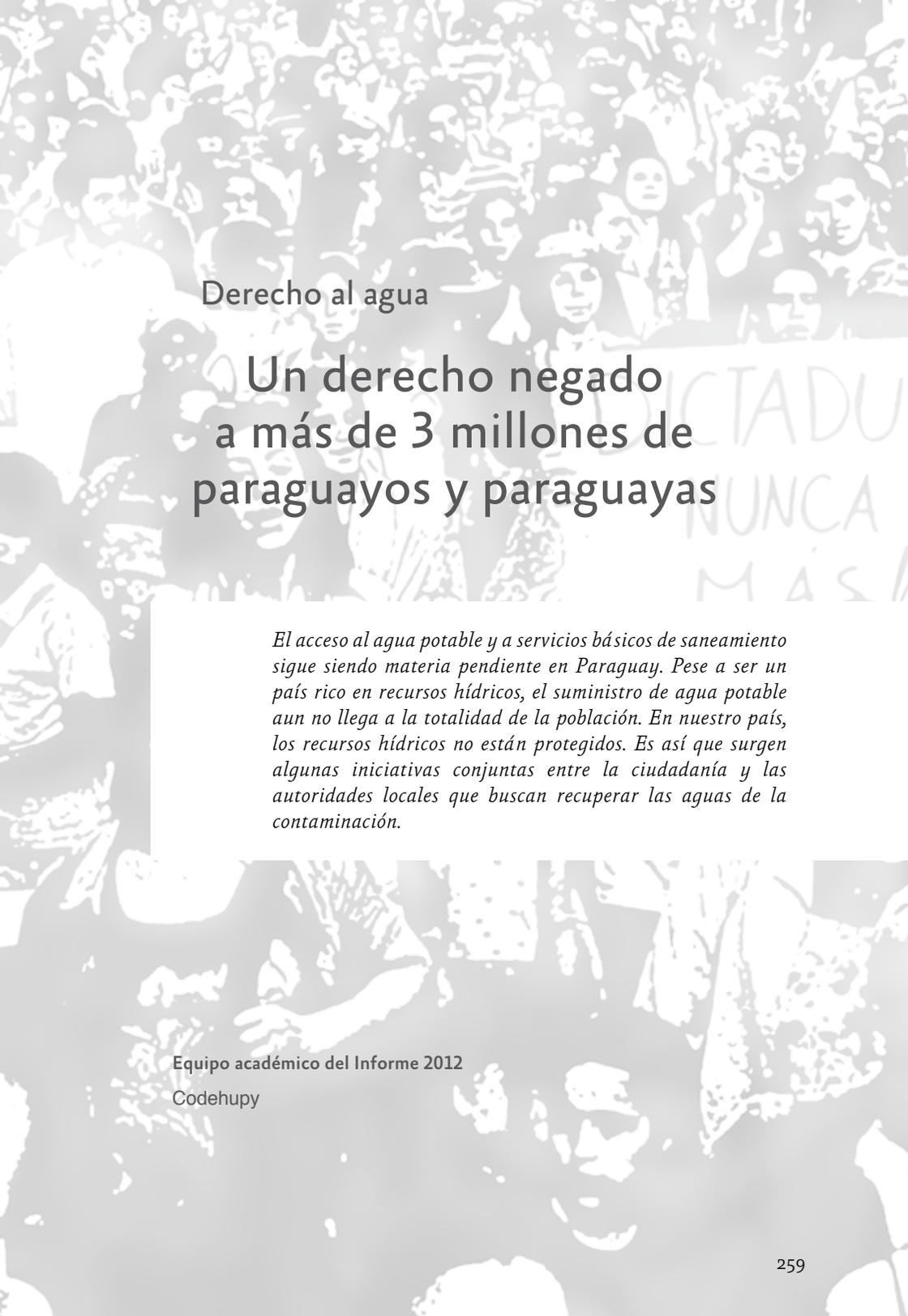
El impacto negativo de las inundaciones puede considerarse una real catástrofe, pues la capacidad de resiliencia de las comunidades indígenas es muy diferente a otros actores que enfrentaron el mismo desastre climático, como son los empresarios criollos, menonitas y ganaderos, sean paraguayos o extranjeros.

RECOMENDACIONES

- Prosecución de los procesos de formación integral en derechos humanos y con respecto al derecho a la alimentación adecuada.
- Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, intercomunitarias, de mujeres indígenas e interpueblos para exigir el cumplimiento del derecho humano a la alimentación adecuada.
- Exigencia a las instituciones del Estado paraguayo competentes para que cumplan las recomendaciones del Comité Cedaw en relación con el derecho al agua y a la alimentación de las comunidades indígenas del Chaco, implementando programas específicos que proporcionen soluciones concretas a la situación de las mujeres indígenas de la Región Occidental.
- Cumplimiento por parte del Estado y otros actores relacionados a la alimentación de los pueblos indígenas de las “Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”, publicadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en Roma, en 2012, en los puntos específicos relacionados a la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, el reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia, las tierras, pesquerías y bosques públicos, y los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Giménez Gómez, José (2012). Aprendizajes en el proceso de participación de las comunidades indígenas del Chaco en el marco del Proyecto Chaco Rapére. Filadelfia, Pro Comunidades Indígenas – Oxfam.
- Pro Comunidades Indígenas (2012). Informe de situación posinundación de comunidades indígenas del Chaco Central y el Bajo Chaco, estimación de daños en medios de vida y agua. Filadelfia, Pro Comunidades Indígenas.
- Pro Comunidades Indígenas (2009). Estado nutricional de menores de 5 años en comunidades indígenas del Chaco. Filadelfia, Pro Comunidades Indígenas.
- Pan para el Mundo, FIAN Internacional, ICCO & Kerk in Actie (2012). Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2012. ¿Quién decide sobre la alimentación y la nutrición a nivel mundial? Estrategias para recuperar el control. Heidelberg: Pan para el Mundo, FIAN Internacional, ICCO & Kerk in Actie.
- Pereira, Milena, Doughman, Richard y González, J. (2012). Agresiones al derecho a la alimentación. Situación en comunidades campesinas e indígenas. Asunción: Base Investigaciones Sociales.



Derecho al agua

Un derecho negado a más de 3 millones de paraguayos y paraguayas

El acceso al agua potable y a servicios básicos de saneamiento sigue siendo materia pendiente en Paraguay. Pese a ser un país rico en recursos hídricos, el suministro de agua potable aun no llega a la totalidad de la población. En nuestro país, los recursos hídricos no están protegidos. Es así que surgen algunas iniciativas conjuntas entre la ciudadanía y las autoridades locales que buscan recuperar las aguas de la contaminación.

Equipo académico del Informe 2012

Codehupy

INTRODUCCIÓN

El acceso a los servicios de agua y saneamiento es un derecho humano y, como tal, el Estado paraguayo tiene la obligación de garantizar a la ciudadanía dichos servicios, generando políticas públicas que respondan a los intereses de la población en general y a los sectores más vulnerables en particular. Paraguay se caracteriza por la disponibilidad en abundancia de los recursos hídricos, pero con niveles de cobertura en los servicios de agua y saneamiento en calidad y cantidad deficitarios. Esto se agrava en poblaciones con mayor vulnerabilidad, tales como las comunidades rurales dispersas y poblaciones indígenas, y afecta especialmente a las mujeres, niños, niñas y adolescentes, que son quienes comúnmente se encargan de recorrer largas distancias para transportarla a sus hogares.

DERECHO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció oficialmente el derecho humano al agua y al saneamiento, y asume que el agua potable pura y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos.

La resolución A/RES/64/ 292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas insta a los Estados y a las organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros; apoyar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, en particular a los países en vías de desarrollo; suministrar servicios de agua potable y saneamiento seguros, limpios y accesibles para todos.

Siguiendo con esta resolución, en septiembre de 2010 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirmó que el derecho al agua y al saneamiento es parte de la actual ley internacional y confirmó que este derecho es legalmente vinculante para los Estados. También exhorta a los Estados a desarrollar herramientas y mecanismos apropiados para alcanzar progresivamente el completo cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el acceso seguro al agua potable y al saneamiento, incluidas aquellas zonas actualmente sin servicio o con un servicio insuficiente (resolución A/HRC/RES/15/9)¹.

En Paraguay, los déficits en materia de saneamiento ambiental se agudizan; 3.200.000 personas no tienen acceso al agua potable, según datos oficiales del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa). Se trata de casi la mitad de la población paraguaya, estimada en más de 7 millones de habitantes². La carencia de alcantarillado sanitario es de 80% en el área metropolitana de la capital, donde viven cerca de 2 millones de personas, que registra un crecimiento de 4,5% anual.

1 Ver <<http://www.aguaysaneamiento.gov.py/derecho-al-agua-y-al-saneamiento>>.

2 Diario Última Hora, 28 de noviembre de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/580950-Mas-de-3-millones-de-paraguayos-no-tienen-acceso-al-agua-potable>>, consultado en fecha 28 de noviembre de 2012.

Un avance significativo se dio en 2012, luego de seis años de debate, dado que el Consejo Nacional del Ambiente (Conam) aprobó una legislación que regula el uso de los recursos hídricos del Paraguay. La ley 3239/07 “De recursos hídricos del Paraguay” está encargada de regular la gestión de las aguas y los territorios que la producen en el país.

La legislación tiene “el fin de hacerla social, económica y ambientalmente sustentable para las personas que habitan el país”. Todavía falta aprobar el decreto de su reglamentación, que debe ser elevado por la Secretaría del Ambiente (SEAM) al Poder Ejecutivo.

MAPA DEL SECTOR

El sector de agua potable y saneamiento en Paraguay está integrado por instituciones agrupadas en tres grandes áreas: titular y rector del servicio, reguladores y fiscalizadores, y prestadores.

La titularidad del servicio es del Estado paraguayo, que delega el ejercicio en el Poder Ejecutivo. A su vez, el Poder Ejecutivo es representado, en cuanto a rectoría del sector, por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), a través de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento (Dapsan).

La regulación está a cargo del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (Erssan) en lo que se refiere a calidad del servicio y aplicación adecuada de régimen tarifario. La fiscalización, en cuanto a vigilancia sanitaria, está a cargo de la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). En cuanto a aspectos ambientales, la fiscalización está a cargo de la SEAM.

Los prestadores del servicio están a su vez divididos en concesionarios y permisionarios. Se trata de instituciones como la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap), aguateras, comisiones y otras, y juntas de saneamiento.

En cuanto a la infraestructura de agua y saneamiento, las poblaciones menores a 10.000 habitantes son atendidas por Senasa y las poblaciones mayores a 10.000 habitantes pueden ser atendidas por Essap³.

En el Paraguay existe una gran dispersión de disposiciones legales, entre las cuales hay evidentes inconsistencias, profusión de leyes, con vacíos tanto conceptuales como de estrategia y acción, que son realmente importantes. En muchos casos, esas disposiciones están desactualizadas y desvinculadas de la realidad nacional. Está ausente un principio integrador de la gestión del agua, y el concepto mismo de esta se encuentra difuso. Por otro lado, la

3 Fuente: <<http://www.aguaysaneamiento.gov.py/mapa-del-sector/>> Ver además otra fuente importante para el marco legal y jurídico, que es el documento “Actualización del análisis sectorial de agua y saneamiento del Paraguay 2010”, disponible en <<http://www.aguaysaneamiento.gov.py/actualizacion-de-analisis-sectorial-de-agua-potable-y-saneamiento-del-paraguay/>>.

gestión del agua se halla atomizada por sectores y la realiza un conjunto de instituciones que trabajan sin coordinación y hasta fragmentadamente⁴.

CALIDAD DEL AGUA

Por primera vez, Paraguay cuenta con un estudio de calidad de agua, que señala que las aguas superficiales, es decir, las de los ríos Paraguay, Paraná, Tebicuary y Tebicuarymí, presentan altos niveles de contaminación de coliformes fecales y de microorganismos (que se encuentran en el ambiente).

La Evaluación Rápida de la Calidad del Agua (ERCA), se realiza en el marco del Programa Conjunto “Gobernabilidad en Agua y Saneamiento”, que une los esfuerzos del gobierno paraguayo, con apoyo de cuatro agencias de Naciones Unidas, para alcanzar una de las metas del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), “reducir a la mitad, para el 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”. El objetivo 7 de los ODM es garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Son responsables del programa conjunto el MOPC, el MSPBS, Erssan y la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

De este estudio se desprende que el 98% de los agentes detectados corresponde a los microorganismos, y el 96% a materiales fecales. El material fue presentado por el MSPBS el 23 de octubre de 2012.

“Se dice que el agua es potable cuando es apta para el consumo humano, la higiene personal, el uso doméstico y otros usos, adecuada a los requisitos mínimos de calidad establecidos en el Marco Regulatorio (artículo 1, ley N° 1614/00)”, según lo señala el documento “Análisis cuantitativo de la encuesta a proveedores sobre la calidad del servicio de agua y saneamiento”.

Eso significa que el agua puede ser consumida por personas y animales sin riesgo de contraer enfermedades. Cuando se habla de inocuidad del agua, significa que se hacen estudios para garantizar que el consumo de esa agua no producirá daños a las personas.

Los coliformes son un grupo de especies bacterianas que tienen ciertas características bioquímicas en común e importancia relevante como indicadores de contaminación del agua y los alimentos. Se dividen en coliformes totales (que comprende la totalidad del grupo de especies bacterianas) y coliformes termotolerantes o fecales (de origen específicamente intestinal).

En un estudio de calidad de agua, la ausencia de coliformes indica que el agua es bacteriológicamente segura. Si se encuentran coliformes totales, es un indicativo de alarma, pero si se encuentran coliformes fecales hay un grave riesgo para la salud, ya que a través del agua se pueden propagar enfermedades infecciosas para las personas.

⁴ PNUD (2006). Usos y gobernabilidad en el agua en Paraguay, disponible en <<http://www.aguaysaneamiento.gov.py/gobernabilidad-del-sector/>>.

A los coliformes fecales se les llama también coliformes termotolerantes, porque son más resistentes a temperaturas más elevadas que los otros tipos de coliformes.

En el documento ERCA se indica que las aguas superficiales correspondientes a esos cursos fluviales son las que más alto nivel de coliformes fecales y microorganismos registran.

El ERCA señala que el 100% de las muestras de manantiales tomadas para estudio presentan concentración de coliformes totales (en la totalidad del grupo) y termotolerantes (capaces de fermentar a 45 °C), es decir, bacterias presentes en agua y alimentos en menor o mayor medida. “Un alto porcentaje de los lugares de captación de agua superficial, pozos y tajamares no están protegidos, están vulnerables a los riesgos de contaminación”.

Los pozos someros (poco profundos) del proyecto ERCA, evaluados en 13 departamentos (Central, Cordillera, Paraguairí, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Alto Paraná, Ñeembucú, Canindeyú y San Pedro), presentan “altos niveles de contaminación, por coliformes totales y termotolerantes”, expresa el informe. Asimismo, señala que los pozos profundos en todo el país están contaminados en 25% por coliformes totales, y que hay 93% de ausencia de coliformes termotolerantes.

Los pozos mejorados (con ventilación) presentan contaminación de 98% de coliformes totales y 61% de termotolerantes. Los pozos no mejorados presentan contaminación de 94% de coliformes totales y 61% de termotolerantes, mientras que los pozos someros elegidos al azar en las localidades presentan 97%.

Según el informe, estos datos advierten un riesgo para la salud y se requerirán intervenciones a corto plazo de las instituciones de saneamiento. Otro punto resaltante es el nivel de contaminación del 71% de coliformes totales y 13% de termotolerantes en las áreas rurales abastecidas por las juntas de saneamiento.

El informe también menciona que solo 16 de cada 100 pozos someros mejorados, con tapa y brocal, cuentan con agua potable.

El agua de los pozos someros elegidos al azar en las localidades presenta 97% de contaminación de coliformes totales (especies bacterianas) y 62% de coliformes termotolerantes (de origen intestinal).

El 20% de la población del Paraguay (1.341.009 personas) utiliza pozos someros (con bomba o sin bomba). De esa cantidad, solo 215.000 personas disponen de agua potable.

Uno de los principales resultados derivados de los datos contenidos en este informe es que aproximadamente el 84% de la población que accede al agua a través de pozos someros es vulnerable a contraer enfermedades por contaminación, ya sea por coliformes o pesticidas. La población que estaría en riesgo es un poco más de 1.000.000 de personas.

En otras palabras, solo 16 de cada 100 pozos someros mejorados (con tapa y brocal) cuentan con agua potable.

CONCLUSIONES DEL INFORME ERC⁵

- En cuanto a los pozos someros del Proyecto ERCA Pozos, evaluados en los 13 departamentos del país, presentan altos niveles de contaminación por coliformes totales y termotolerantes.
- Los pozos mejorados presentan contaminación de 98% de coliformes totales y 61% de coliformes termotolerantes.
- Los pozos no mejorados presentan contaminación de 94% de coliformes totales y 61% de coliformes termotolerantes.
- Los pozos someros elegidos al azar en las localidades presentan contaminación de 97% de coliformes totales y 62% de coliformes termotolerantes.
- El agua de las aéreas rurales abastecidas por las juntas de saneamiento que fueron muestreadas en sustitución a los pozos mejorados presentan contaminación de 71% de coliformes totales y 13% de coliformes termotolerantes.

Cuadro 1: Resumen de resultados de coliformes totales y termotolerantes en ERCA de pozos a nivel país

| Fuente | Parametros | % de agua segura | % de contaminación | Concentración de coliformes | | | | |
|------------------|----------------------|------------------|--------------------|-----------------------------|-----------|-------------|----------------|------------|
| | | | | Ausencia | 1 a 3 UFC | 4 a 100 UFC | 101 A 1000 UFC | > 1000 UFC |
| JS | Col. Totales | 29% | 71% | 23% | 6% | 45% | 26% | 0% |
| | Col. Termotolerantes | 74% | 26% | 74% | 13% | 13% | 0% | 0% |
| Pozo Mejorado | Col. Totales | 2% | 98% | 2% | 0% | 31% | 58% | 9% |
| | Col. Termotolerantes | 27% | 73% | 27% | 12% | 44% | 17% | 0% |
| Pozo no Mejorado | Col. Totales | 6% | 94% | 0% | 6% | 17% | 72% | 6% |
| | Col. Termotolerantes | 28% | 72% | 28% | 11% | 44% | 11% | 6% |
| Pozo Somero | Col. Totales | 3% | 97% | 3% | 0% | 24% | 61% | 13% |
| | Col. Termotolerantes | 30% | 70% | 30% | 9% | 41% | 18% | 2% |

(JS: junta de saneamiento).

Contaminación por pesticidas

5 Extraídos del “Informe técnico final evaluación rápida de la calidad del agua de consumo en los sistemas de agua corriente y de pozos someros individuales en el Paraguay” (rapid assessment of drinking water quality, RADWQ), abril de 2012.

Un hecho alarmante que se desprende del informe ERCA es la contaminación por pesticidas. Dice textualmente el informe: “se han encontrado en 24% de los puntos muestreados presencias de pesticidas en concentraciones de riesgo a nivel de todo el país. Los valores más elevados fueron de Aldrin y Lindano, esto significa un riesgo para la salud y requerirá de intervenciones a corto plazo.

Los pozos mejorados, no mejorados y someros evaluados se encontraron con altos niveles de contaminación de plaguicidas, tales como Endosulfan, Aldrin, Lindano y DDT⁶, en diferentes concentraciones.

El análisis de la calidad de agua de los pozos en relación a los pesticidas involucró al Laboratorio de Pesticidas del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave).

Cuadro 2: Resumen de pesticidas en pozos someron

| Fuente | Parametros | Concentración de Pesticidas | |
|----------------------|----------------------|-----------------------------|-------------------------|
| | | ≤0,056 mg/l (Admisible) | >0,056 mg/l (Riesgo) |
| Pozo mejorado | Pes. Endosulfan | 83% | 17% |
| | Pes. Aldrin | 60% | 40% |
| | Pes. DDT | 89% | 11% |
| | Pes. Lindano | 55% | 45% |
| | Pes. Diclorvos | 100% | 0% |
| | Pes. ClorpirifosEtil | 100% | 0% |
| Pozo mejorado | Pes. Endosulfan | 56% | 44% |
| | Pes. Aldrin | 67% | 33% |
| | Pes. DDT | 89% | 11% |
| | Pes. Lindano | 67% | 33% |
| | Pes. Diclorvos | 100% | 0% |
| | Pes. ClorpirifosEtil | 100% | 0% |
| Pozo Somero | Pes. Endosulfan | 66% | 34% |
| | Pes. Aldrin | 26% | 74% |
| | Pes. DDT | 79% | 21% |
| | Pes. Lindano | 34% | 66% |
| | Pes. Diclorvos | 100% | 0% |
| | Pes. ClorpirifosEtil | 100% | 0% |
| Total General | | 76% | 24% |

⁶ Endosulfan, Aldrin, Lindano y DDT son conocidos pesticidas que se utilizan en el campo. Sin embargo, hoy día se está recomendando fuertemente su no uso por la alta toxicidad de los elementos que contienen.

RECOMENDACIONES

- Garantizar el acceso al agua potable a casi 50% de la población paraguaya.
- Aprobar el decreto que regulará la ley 3239/07 “De recursos hídricos del Paraguay”, que está encargada de regular la gestión de las aguas y los territorios que la producen en el país.
- Adoptar medidas que garanticen y generen agua de calidad sanitaria para todas las personas que habitan el país, especialmente a aquellas poblaciones campesinas dispersas y comunidades indígenas.
- Es urgente revisar el marco normativo regulatorio y propiciar la elaboración de propuestas tendientes a mejorar las normas y reglamentos de la calidad del agua, así como alentar la construcción de un plan y una política nacional para el sector.
- Es necesario fomentar alianzas entre las instituciones del sector público y privado, las organizaciones y la comunidad, a fin de generar esquemas innovadores de financiamiento a largo plazo para la infraestructura y operación de sistemas de agua potable y saneamiento.
- Es sumamente urgente tomar medidas sobre los pozos mejorados, no mejorados y someros que presentaron altos niveles de contaminación por coliformes termotolerantes y plaguicidas.

BIBLIOGRAFÍA

- *Encuesta nacional especializada sobre cobertura de agua potable y saneamiento*, disponible en <<http://www.aguaysaneamiento.gov.py/analisis-de-la-encuesta-nacional-especializada-sobre-cobertura-de-agua-potable-y-saneamiento-2009-2/>>.
- *Encuesta comunitaria indígena sobre agua potable y saneamiento 2009*, disponible en <<http://www.aguaysaneamiento.gov.py/analisis-de-la-encuesta-comunitaria-indigena-sobre-agua-potable-y-saneamiento-2009/>>.
- *Análisis cuantitativo de la encuesta a usuarios y usuarias sobre la calidad del servicio de agua y saneamiento*, disponible en <<http://www.aguaysaneamiento.gov.py/analisis-cuantitativo-de-la-encuesta-a-usuarios-y-usuarias-sobre-la-calidad-del-servicio-de-agua-y-saneamiento/>>.
- *Análisis cuantitativo de la encuesta a proveedores sobre la calidad del servicio de agua y saneamiento*, disponible en <<http://www.aguaysaneamiento.gov.py/analisis-cuantitativo-de-la-encuesta-a-proveedores-acerca-del-servicio-de-agua-y-saneamiento/>>.
- *Resumen ejecutivo. Actualización del análisis sectorial de agua y saneamiento del Paraguay*, disponible en <<http://www.aguaysaneamiento.gov.py/resumen-ejecutivo-actualizacion-del-analisis-sectorial-de-agua-y-saneamiento-del-paraguay/>>.
- *Actualización del análisis sectorial de agua y saneamiento del Paraguay*, disponible en <<http://www.aguaysaneamiento.gov.py/actualizacion-de-analisis-sectorial-de-agua-potable-y-saneamiento-del-paraguay/>>.



Derecho a la educación

¿Derecho a la educación o educación para el trabajo?

Luego del golpe parlamentario se consolidaron dos propuestas desde la sociedad civil, con particular incidencia en el ámbito de la educación pública. A nivel discursivo, acentúan la importancia estratégica de la formación en habilidades y destrezas para las nuevas exigencias del mercado. Se instala así el desafío para el rediseño de políticas públicas en el campo de la educación, que no desplacen a un enfoque integral que reconoce la pertinencia de formación de ciudadanías.

Ramón Corvalán

Servicio Paz y Justicia, Paraguay

INTRODUCCIÓN

“Con discurso pacifista asume nuevo ministro de Educación”: con este titular la Dirección de Comunicación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) informaba en el portal institucional sobre la asunción del Dr. Horacio Galeano Perrone en reemplazo del Dr. Víctor Ríos Ojeda, el 25 de junio de 2012¹. Previamente se había producido en el país un “quiebre institucional al proceso democrático” con la destitución del Presidente Constitucional de la República del Paraguay, Fernando Lugo, “por medio de un golpe parlamentario disfrazado de juicio político”².

El nuevo ministro, en su discurso, se refirió a este acontecimiento por medio de rodeos lingüísticos tales como “en estos días muy agitados”, “lo que ocurrió en el Paraguay”, “circunstancias muy difíciles”; sin embargo, aclaró lo siguiente: “no vamos a venir a buscar venganza, la gente busca fantasmas, yo no creo en los fantasmas, yo les pido que vayan a sus oficinas, acá no pasó nada”.

Esta afirmación oficial (“acá no pasó nada”) se constituyó en un condicionante crítico del derecho a la educación en el marco del quiebre institucional. Debe recordarse que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en sus observaciones generales al artículo 13 - derecho a la educación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), señala que “solo se puede disfrutar del derecho a la educación si va acompañado de la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos” y reconoce que tanto docentes como alumnos y alumnas resultan especialmente vulnerables a las presiones políticas y de otro tipo que ponen en peligro la libertad académica³. La afirmación del Dr. Galeano Perrone de hecho abre interrogantes acerca de cómo se abordarán en aula los acontecimientos del 22 de junio. La materia “El autoritarismo en la historia reciente del Paraguay” tiene en este punto un singular desafío.

Se destaca que el mismo Comité de las Naciones Unidas aclara que el disfrute de la libertad académica se encuentra particularmente vinculado a la autonomía de las instituciones. A esto se debe agregar que el artículo 73 de la Constitución Nacional incluye, entre los fines de la educación, “el respeto a los derechos humanos y a los principios democráticos”. Por su parte, la Ley General de Educación, en el inciso i del artículo 10, enuncia que uno de los principios a los que se ajustará la educación es “la proscripción de la arbitrariedad y la prepotencia en el trato dentro o fuera del aula y de la utilización de fórmulas cortesanías y adulatorias”. Esta idea se enmarca en lo que el inciso h del artículo 9 de la misma ley incluye como uno de los fines del sistema educativo nacional: “la preparación para participar en la

1 Con discurso pacifista asume nuevo ministro de Educación. MEC digital. En línea. Asunción, 25 de junio de 2012. Disponible en <<http://www.mec.gov.py/cms/entradas/292223-con-discurso-pacifista-asume-nuevo-ministro-de-educacion>> consultado el 10 de noviembre de 2012.

2 Golpe parlamentario en Paraguay. Pronunciamento de la Codehupy. Sitio web Codehupy. Asunción, 6 de julio de 2012. Disponible en <http://www.codehupy.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=9&Itemid=9>, consultado el 10 de noviembre de 2012.

3 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas. “El derecho a la educación (art. 13): 08/12/99. E/C. 12/1999/10 (general comments).

vida social, política y cultural como actor reflexivo y creador en el contexto de una sociedad democrática, libre y solidaria”.

Esta estrecha relación entre la calidad de la educación y la construcción de ciudadanías basadas en los derechos humanos quedó profundamente alterada con el quiebre institucional al proceso democrático; probablemente por esta razón no haya sido simple casualidad que las dos propuestas surgidas desde la sociedad civil en relación con la educación evitaron, en principio, aludir a esta dimensión del derecho a la educación y optaron por definir ciertos ejes más neutrales en sus enunciados: mejorar infraestructura, formación docente, tecnología en aulas, etc.

EL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

Posterior al golpe parlamentario, se registraron dificultades en cuanto a la iniciativa estatal para la garantía del derecho a la educación. En algunos casos, los atrasos del Ministerio de Hacienda en los desembolsos afectaron al Programa Lee y Escribe, que está dirigido a disminuir el analfabetismo joven y adulto y que se implementa, además, en las zonas de mayor pobreza, donde se concentra la población que no sabe leer y escribir (Serafini, 2012:7).

En el mes de octubre, el MEC, a través del Viceministerio de Culto y su Dirección de Derechos Humanos, presentó el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh), que apunta a contribuir al fortalecimiento del conocimiento y el compromiso en la defensa y protección de los derechos humanos en Paraguay. El Planedh se enmarca dentro del Plan 2024, que incluye el concepto de una educación integral con enfoque de derechos.

En el acto se presentaron dos documentos como productos de la denominada “Fase Inicial” del Planedh: uno de ellos consiste en una “Aproximación a un diagnóstico de la educación en derechos humanos en el MEC” y el otro es el Planedh - Fase inicial. El primero contiene los resultados de un diagnóstico participativo con representantes de las distintas direcciones del MEC, a fin de conocer el estado actual de la educación en derechos humanos al interior del MEC, mientras que el otro documento traza seis líneas estratégicas básicas para iniciar la implementación de una educación en derechos humanos desde el MEC. Las estrategias incluyen: 1) fortalecimiento de la gestión del MEC para la implementación del Planedh; 2) mejoramiento del currículo de los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo en materia de educación en derechos humanos; 3) desarrollo profesional de educadores y educadoras en educación en derechos humanos; 4) generación y fortalecimiento de entornos de aprendizaje seguros, saludables y dignos; 5) investigación y buenas prácticas de educación en derechos humanos; y 6) promoción, difusión y comunicación para una cultura en derechos humanos (MEC, 2012:49-72). Para la siguiente fase se espera contar con las visiones de la sociedad civil sobre la pertinencia, contenidos y proyecciones del Planedh.

Las perspectivas de implementación del Planedh se encuentran asociadas con un proceso complejo y multidimensional de articulación con otros planes: el Plan Nacional de Educación 2024, el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia, el Plan Nacional de Educación para la Gestión de Riesgos y el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, que surgen como otras iniciativas estatales en el marco de los derechos humanos con los que el Planedh deberá articularse. Deben recordarse además las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia que afectan al MEC en relación con acciones que deben ser implementadas para “profundizar en el respeto y la garantía de los derechos humanos, como una necesaria reforma del Estado paraguayo para librarse de las herencias de la dictadura, así como para un funcionamiento efectivo de la justicia” (Comisión de Verdad y Justicia, 2008:92).

Esta complejidad propia del Planedh puede constituirse en excusa para postergar su implementación, y con ello se podría otorgar mayor prioridad a propuestas de mejoramiento de la educación pública en las que el enfoque de derecho sea sustituido por propuestas más definidas por ubicar el énfasis en una educación para el empleo.

JUNTOS POR LA EDUCACIÓN Y AHORA PARAGUAY

Puntualmente, esta sustitución se tradujo con la aparición de dos iniciativas surgidas desde la sociedad civil y el empresariado local, vinculadas con el objetivo de mejorar la calidad de la educación paraguaya.

Juntos por la Educación es la denominación de un movimiento de empresarios y empresarias y miembros de la sociedad civil, cuya acta fundacional se firmó el pasado 24 de abril. El movimiento se plantea cinco objetivos fundamentales: 1) convertir la educación en una causa nacional; 2) que los maestros, maestras, directoras y directores estén capacitados, sean competentes y tengan un estatus elevado en la sociedad; 3) alto aprendizaje de la lengua española, matemáticas y ciencias; 4) evaluación del aprendizaje periódico, eficiente y eficaz; y 5) presupuesto y estructura pública mejorados.

Al mismo tiempo, Juntos por la Educación se propone implementar tres proyectos para el logro de sus objetivos: 1) campaña de concienciación nacional sobre la necesidad de priorizar la educación formal pública para todos los niños, niñas y jóvenes del Paraguay; 2) movilización social y evaluación de las escuelas; y 3) fortalecimiento institucional de los institutos de formación docente⁴.

Unos días después de la fundación del movimiento, a propuesta del diputado liberal Salyn Buzarquis, Juntos por la Educación fue declarado de interés nacional por la Cámara de Diputados⁵. Posteriormente, el 29 de junio, directivos del Banco Familiar firmaron un convenio de cooperación con el movimiento con el propósito

4 “Empresarios fundan un movimiento para impulsar la calidad educativa”, diario Abc Color, 25 de abril de 2012, pág. 35.

5 “Juntos por la Educación es declarado de interés”, diario Abc Color, 27 de abril de 2012, pág. 8.

de ambas instituciones de realizar programas, proyectos y actividades en conjunto⁶. Meses después, el 31 de agosto, mediante un comunicado de prensa, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), informaba de la firma de un convenio de cooperación con el Movimiento Juntos por la Educación con el objetivo de “colaborar de manera conjunta en la realización de programas, proyectos y actividades en los campos de la educación”⁷.

La otra iniciativa, surgida igualmente con propuestas en el campo de la educación pública, se denomina Ahora Paraguay. Cuenta entre sus promotoras y promotores a conocidos periodistas de radio, prensa escrita y televisión, además de convocar a organizaciones, movimientos y empresas para lograr que la totalidad de los recursos adicionales de la hidroeléctrica Itaipú sean destinados a la educación. Sus representantes realizaron reuniones con autoridades del Congreso buscando la aprobación de un proyecto de ley –presentado conjuntamente con la iniciativa Juntos por la Educación. Finalmente, el Senado aprobó el 30 de agosto la creación del Fondo Nacional de Inversiones Públicas y destinó el 30% de los fondos extras de Itaipú a la educación. El pedido inicial de Ahora Paraguay era del 60%, pero la Comisión de Legislación modificó la propuesta inicial y propuso distribuir los fondos de la siguiente manera: 30% para educación; 28% para obras de infraestructura, que será administrado por el Gobierno central; 25% para las gobernaciones y municipalidades; 10% para el Fondo Nacional de Salud; y 7% para capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo⁸.

El monto destinado a educación, conforme a la iniciativa Ahora Paraguay, se destinaría para el mejoramiento de la formación de docentes, la inserción tecnológica en aulas, mejoramiento de infraestructura y becas de investigación.

Ambas iniciativas se caracterizan por la importante presencia que asume en ellas el sector empresarial local, que aporta valores, métodos y formas de organización para proponer una reelaboración de la gobernanza y la provisión de servicios sociales y educativos. Tanto Juntos por la Educación como Ahora Paraguay comparten un discurso común sobre la manera de abordar los problemas complejos de la política educativa: la estrecha articulación existente entre habilidades, educación y empleo constituye precisamente uno de los ejes discursivos.

La participación del sector privado como un actor privilegiado, cuya voz es escuchada dentro de la transformación del sector público, constituye un hecho que estaría asumiendo nuevos perfiles actualmente. Debe considerarse que las dos iniciativas con incidencia en la educación pública mencionadas anteriormente se vinculan con otras que igualmente incorporan la idea de derecho en su discurso .

En ese sentido, en el mes de marzo pasado, Unicef conformó un Consejo Consultivo Empresarial en Paraguay, que asesorará y contribuirá con el trabajo de la organización en la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

6 “Juntos por la Educación logra apoyo para capacitar docentes”, diario Última Hora, 29 de junio de 2012, pág. 30.

7 “Unicef firmó acuerdo con Juntos por la Educación”, Unicef, comunicado de prensa, 31 de agosto de 2012.

8 “Senado aprueba uso de dinero de Itaipú para crear fondo de educación”, diario Última Hora digital. En línea. Asunción, 30 de agosto de 2012. Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/556218-Senado-aprueba-uso-de-dinero-de-Itaipu-para-crear-fondo-para-educacion>>. Consultado el 10 de noviembre de 2012.

En el comunicado de prensa emitido, expresa que “Unicef considera que el sector privado, además de poseer un rol clave e indiscutible en el desarrollo de las naciones, puede ser un aliado fundamental para poner temas importantes que atañen a la infancia en la agenda pública y política”⁹. Actualmente el grupo de empresarios lidera un programa denominado “Lo que es bueno para los niños, es bueno para las empresas”. La representante de Unicef en Paraguay, Rosa Elcarte, aclaró sobre el programa lo siguiente: “Los derechos de los niños constituyen un buen negocio para las empresas. El momento es ahora. Esta situación del bono demográfico, que no se va a volver a repetir en la historia, por el envejecimiento paulatino de la población, debe ser aprovechada, para que los niños y niñas accedan a todos sus derechos, y que, de esta forma, se hagan jóvenes adultos, que mejoren el desarrollo empresarial”. Por su parte, una integrante del grupo de empresarios explicó: “El objetivo de una empresa es lucrar, si queremos ganar dinero, necesitamos mejores empleados, proveedores y clientes”¹⁰.

De hecho, es relativamente nueva (resultado de una década de trabajo de los lobbies empresariales) la idea de conseguir que en la agenda de la cooperación internacional se haya incorporado la idea del “potencial del empresariado al servicio de los pobres”. La idea se asumió en un documento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaborado por la Comisión sobre Sector Privado y Desarrollo y publicado en el año 2004, que se titulaba El impulso del empresariado. El potencial de las empresas al servicio de los pobres. Y, particularmente para el sector educativo, el documento más reciente fue elaborado por un equipo constituido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El estudio se denomina: Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina.

Este estudio destaca “que la transición de la escuela al trabajo para los jóvenes de hoy es más difícil que para sus pares de hace apenas unas décadas. Las habilidades adquiridas en la secundaria son menos valoradas por los empleadores, como lo demuestra la importante caída registrada en la prima pagada a estos trabajadores vis a vis aquellos con menores niveles de educación”. Asimismo, constata que “si bien la región ha venido cerrando la brecha de acceso a la educación frente a las economías desarrolladas, mantiene diferencias alarmantes en cuanto a la calidad de la misma –medida por los resultados de pruebas internacionales– y al dominio de conocimientos básicos”. El documento señala que la demanda de habilidades por parte del mercado cambió y se pregunta: “¿Qué tipo de competencias buscan actualmente los empleadores en los jóvenes que contratan para sus empresas?”.

La literatura revisada permite concluir a los investigadores e investigadoras que se amplió el rango de destrezas relevantes y actualmente se incluye un grupo de habilidades socioemocionales cuya función había sido subestimada por la literatura económica. “Hoy se reconoce que es un ‘paquete’ de habilidades múltiples el que contribuye a alcanzar objetivos laborales o académicos”. A continuación, el documento expresa que “el hecho de que un grupo de habilidades probadamente

9 “Unicef conformó un Consejo Consultivo Empresarial en Paraguay”, Unicef, comunicado de prensa, 22 de marzo de 2012. Disponible en <<http://www.scnoticias.org/?node=page,6527>>, consultado el 20 de noviembre de 2012.

10 “Lo que es bueno para los niños, es bueno para las empresas”, revista Foco, Economía & Negocios, número 66, págs. 30-35, octubre de 2012, Asunción.

relevantes para el mundo laboral actual pueda adquirirse, moldearse y/o consolidarse durante la educación media es un hallazgo de primera importancia” (BID, 2012:1-15).

Finalmente, “la información que arrojan las encuestas refleja que la brecha que existe entre la demanda de las firmas y las habilidades que ofrecen los jóvenes egresados de la secundaria es costosa tanto para los empleados como para las empresas, las cuales deben invertir en procesos de búsqueda y selección y en la capacitación requerida para compensar las deficiencias que encuentran”. Ante esto, el documento concluye “que la escuela en América Latina tendrá que reinventarse para acompañar estos cambios y permitir que estos jóvenes puedan competir entre ellos y con sus pares de otras regiones”, y desde esta perspectiva “en su calidad de organismo de apoyo técnico al desarrollo de la región corresponde al Banco Interamericano de Desarrollo contribuir a este proceso de transformación de la escuela para responder a las exigencias actuales” (BID, 2012:1-15).

En principio, estos planteamientos que efectúan un particular énfasis en la estrecha articulación existente entre requerimientos del mercado en términos de habilidades y la educación pueden derivar en nuevas reformas de la educación pública, en las que el enfoque de derecho resulte desplazado por las demandas del mundo laboral. De hecho, no es posible desconocer que en la Constitución Nacional, en el artículo 78, se enuncia que el Estado “fomentará la capacitación para el trabajo por medio de la enseñanza técnica, a fin de formar los recursos humanos requeridos para el desarrollo nacional”; sin embargo, no debe perderse de vista que, conforme al artículo 76, “la organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado, con la participación de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarcará a los sectores públicos y privados, así como al ámbito escolar y extraescolar”. Y en la organización del sistema educativo no deben perderse de vista lo que enuncia el artículo 73 de la Constitución Nacional, en relación con el derecho a la educación y sus fines. Se hace referencia en el mencionado artículo a la capacitación para el trabajo como un objetivo permanente del sistema educativo, pero antes se mencionan principios vinculados con la educación integral, el desarrollo pleno de la personalidad humana, la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos, el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos, entre otros.

Desde la perspectiva del derecho a la educación, es clave comprender que lo que se conoce como desfondamiento del sistema escolar encuentra sus mayores dificultades en la articulación de tres dimensiones que tensionan más fuertemente la educación: la transmisión de la herencia cultural entre generaciones, la capacitación y la formación de ciudadanos (Martín Barbero, 2008:68).

La primera supone el desafío de encontrar las formas de retomar con un sentido crítico la conversación de los jóvenes con la herencia cultural y, en el caso local, en este punto se instalan los desafíos asociados al relato de la historia reciente como tarea para desmontar una cultura autoritaria; la segunda implica la formación en capacidades, destrezas y competencias que permitan a los estudiantes su inserción en el campo laboral, dimensión que es la reclamada por las agencias

del mercado con singular énfasis; y la tercera implica la formación de ciudadanías con capacidades para una participación activa en la construcción de una sociedad justa y democrática.

En este aspecto, emerge también con preocupación el porvenir de la educación superior en Paraguay. El débil debate llevado a propósito del anteproyecto de ley de universidades durante el año en el ámbito del Parlamento, fuera de una propuesta de política de educación superior que le sirva de base, con un trasfondo de intensos conflictos de intereses de las voces que participan en las discusiones, señala otra dimensión crítica de la situación del derecho a la educación. Y este debate también es clave porque los análisis regionales e internacionales acerca de las tendencias de la educación superior, particularmente en América Latina, muestran que “una nueva epistemología de la educación superior surge en el siglo XXI. Esta epistemología sustenta las razones por las cuales las universidades deben transitar caminos globales e internacionales, rediseñar su perfil en dirección a los mercados y desarrollar modalidades de capitalismo académico” (Clacso, 2012:15-18).

Esta nueva epistemología tendría a la Europa del Conocimiento como centro hegemónico y a América Latina como un centro subordinado, donde actores internacionales globales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, por su sigla en inglés), la Unión Europea (UE), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por su sigla en inglés), el Banco Mundial (BM) y el Banco Santander sustentan y buscan conexiones con los sistemas de educación superior latinoamericanos. “Las conexiones se establecen por las alianzas entre intelectuales, entre instituciones, agencias y gobiernos, entre agencias de evaluación y acreditación de los diferentes continentes” (Clacso, 2012:15-18). Por esto es importante el debate acerca del porvenir de la educación superior en Paraguay desde una perspectiva de derecho y, además, “la educación superior ya fue objeto de más de una reforma en la región. El Paraguay no pasó aún por la primera” (Serafini, 2012:9).

RECOMENDACIONES

En base al nuevo giro que podría experimentar el derecho a la educación en Paraguay, particularmente con el énfasis señalado en la formación para el trabajo, que constituye un aspecto del derecho a la educación pero que no lo agota, se reiteran las recomendaciones formuladas en 2011¹¹ con relación al cumplimiento con el mínimo constitucional planteado en términos presupuestarios (igual al 20% del presupuesto de la Administración Central), la no postergación de la implementación del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, tal como ha sido formulado y con el agregado de:

- Avanzar progresivamente en la implementación del Planedh hasta convertirlo en política pública con recursos institucionales y presupuestarios requeridos.

¹¹ Ver: Corvalán, Ramón (2011). Pasos adelante, pasos para atrás, en: Codehupy (2011). *Yvypóra derécho Paraguáipe*. Derechos humanos en Paraguay 2011. Asunción: Codehupy, 225-233.

BIBLIOGRAFÍA

- Barbero, Jesús Martín. (2008). Reconfiguraciones de la comunicación entre escuela y sociedad, en Nuevos temas en la agenda de política educativa, Emilio Tenti Fandani (comp.), Siglo XXI editores, Argentina.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2012). Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina, BID - División de Educación.
- Clacso (2012). Políticas de evaluación universitaria en América Latina. Perspectivas críticas. Autores varios. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- Comisión de Verdad y Justicia (2008). Informe final. *Anive hagua oikó*. Síntesis y caracterización del régimen. Tomo I, Asunción.
- MEC (2012). Planedh. Fase inicial. Asunción.
- Serafini, Verónica (2012). La educación en el Paraguay: la economía política de las decisiones públicas, en Economía y Sociedad. Análisis de coyuntura mensual, número 02, Cadep, octubre, Asunción.



De la riqueza de nuestra diversidad cultural al aporte a las políticas públicas

La cultura: portal hacia el desarrollo

Paraguay contempla en su legislación (Constitución Nacional y convenios internacionales ratificados por el Estado paraguayo) derechos culturales y delinea un marco general para las políticas culturales. Estas normas son los principios rectores de las políticas culturales y el punto de partida para fortalecer el rol del Estado como garante de tales derechos.

Coalición Paraguaya para la Diversidad Cultural (CPDC)¹

1 La Coalición Paraguaya para la Diversidad Cultural ha sido creada el 22 de mayo de 2006 y está conformada por 13 organizaciones profesionales de la cultura, representantes de la sociedad civil, del sector de las artes escénicas, cine y audiovisual, de la música, del libro e industrias culturales. Está apoyada por instituciones y personalidades de la cultura del país. Es miembro de la Federación Internacional de Coaliciones para la Diversidad Cultural. Su misión es apoyar el proceso de aprobación y ratificación de Paraguay de la Convención de la Unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales², así como trabajar para garantizar que la aplicación de esta Convención se convierta en un instrumento efectivo para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales. Las organizaciones que integran la CPDC son: Asociación Cultural Crear en Libertad (Accel); Cámara Paraguaya de Productores de Cine y Televisión (Campro); Centro Paraguayo de Teatro (Cepate); Foro Paraguayo Por la Danza; Fundación Cinemateca del Paraguay; Gente de Arte, Asociación de artistas visuales; Gente de Cine, Asociación de trabajadores del audiovisual; Organización de Profesionales del Audiovisual Paraguayo (Oprap); Seminario de Estudios de Crítica Cultural CAV/Museo del Barro; Sociedad Paraguaya de Escritores; Red Cultural de Pueblos Originarios; Asociación Cultural de Mujeres Artesanas Nivachei; Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP).

MARCO LEGAL VIGENTE

El marco legal paraguayo en materia de derechos culturales se circunscribe en primer lugar a lo establecido en la Constitución Nacional en los arts. 73 (del derecho a la educación y sus fines), 77 (de la enseñanza en lengua materna), 81 (del patrimonio cultural) y 140 (de los idiomas).

El Estado paraguayo ratificó en el año 2007, por ley N° 3229, la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Este instrumento dispone en su art. 2 cuanto sigue: “Sólo se podrá proteger y promover la diversidad cultural si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales como la libertad de expresión, información y comunicación, así como la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones culturales. Nadie podrá invocar las disposiciones de la presente Convención para atentar contra los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y garantizados por el derecho internacional, o para limitar su ámbito de aplicación”.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas que afirma: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su derecho económico, social y cultural”.

Un avance en el reconocimiento de los derechos culturales ha sido la aprobación de la Ley de Lenguas (N° 4251 del año 2010), a partir de la cual el Estado paraguayo busca romper con el desequilibrio existente entre los idiomas oficiales (castellano y guaraní), contemplando, además del guaraní, una veintena de lenguas indígenas, y el lenguaje de señas para personas con discapacidad auditiva.

Esta normativa establece, entre otras cosas, las modalidades de utilización de cada una de las lenguas oficiales de la República, crea los organismos que se encargarán de la Política Lingüística Nacional (Secretaría de Políticas Lingüísticas y la Academia Paraguaya de Lengua Guaraní).

Con la ley de lenguas, el Estado paraguayo reconoce su situación bilingüe al servicio de una nación pluricultural y asume el compromiso de velar por el respeto, la preservación y el desarrollo de todas las culturas minoritarias y de todas las lenguas del país. Esas culturas diversas y esas lenguas habladas por comunidades diferenciadas son partes fundamentales del patrimonio cultural de la Nación.

En este marco podemos citar además la Ley Nacional de Cultura (N° 3051 del año 2006), cuyos principales objetivos son: “a) la protección general de los derechos culturales vinculados por la Constitución Nacional al campo de los derechos humanos fundamentales; y b) el trazado de políticas culturales referidas específicamente al nivel institucionalizado de las actividades culturales”; la ley 904/81, Estatuto de los Pueblos Indígenas, que “tiene por objeto la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación

en el proceso de desarrollo nacional y su acceso a un régimen jurídico que les garantice la propiedad de la tierra y otros recursos productivos en igualdad de derechos con los demás ciudadanos”.

En el plano administrativo, el decreto 4982 por el cual se amplía y modifica el decreto N° 14.427 del 2 de setiembre de 1942 y se crea un Consejo Asesor para la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo (Sicom) de la Presidencia de la República.

INICIATIVAS ESTATALES

El comportamiento del Estado en el último año fue errático en materia de políticas culturales. Si bien, conjuntamente y por iniciativa de la sociedad civil, en los últimos años se propuso diseñar y aplicar los instrumentos legales señalados con carácter de urgencia, ante los riesgos y asimetrías en materia de creación, protección y difusión del patrimonio cultural, material e inmaterial, las culturas ancestrales de pueblos originarios, las industrias culturales y las artes escénicas de los países en desarrollo, debe decirse que el escaso desarrollo que se dio en la escena fue mayoritariamente gracias a la labor particular de artistas y asociaciones.

Los acontecimientos políticos de junio de este año marcaron de modo importante todo lo referente a los derechos culturales y a la diversidad cultural, principalmente en lo referente a expresiones ciudadanas y a las políticas públicas. El juicio político ejecutado el 22 de junio por el Parlamento, que destituyó al entonces presidente Fernando Lugo, alegando mal desempeño en sus funciones, y habilitando así la asunción de su entonces vicepresidente Federico Franco, produjo un impacto relevante en todos los ámbitos del país y de las acciones de la población. Una de esas circunstancias notorias tiene que ver con la marcada división en términos de acción y posición política que se produjo en la población. Mientras un sector considera que lo ocurrido en junio constituyó un golpe de Estado parlamentario, otro sector lo reivindica como un proceso constitucional establecido en las leyes del país. Como derivación de tal acontecimiento, Paraguay fue suspendido del Mercado Común del Sur (Mercosur) y de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), bloques cuyos gobiernos integrantes consideraron que hubo un quiebre democrático, entendiéndose que hubo una violación al debido proceso. Esta situación generó un aislamiento regional que, claro está, repercute negativamente en todo lo atinente a la diversidad y a los derechos culturales.

Los procesos culturales están constituidos por la creación, circulación y utilización de bienes culturales. En este informe se pretende reflejar las inquietudes recogidas en diferentes sectores de la comunidad cultural que expresan la existencia de vacíos en la implementación concreta de políticas públicas que beneficien de manera equitativa a todos los sectores, lo cual se manifiesta de diversas maneras, que serán citadas a continuación.

CASOS

En este periodo se siguió nuevamente con una importante ausencia de apoyo para el incentivo de una campaña que comunique y difunda los derechos culturales en todas las instancias. La población en general y las colectividades culturales en particular siguen desconociendo las normativas que promueven, incentivan y protegen sus derechos. Dentro de las instancias del Estado encargadas de las mecánicas y dinámicas culturales, la ignorancia sobre estos derechos y su tipificación es elevada, generándose en consecuencia lesiones permanentes y omisiones sistemáticas.

Hubo escaso fomento para el fortalecimiento de las organizaciones existentes. Tampoco se impulsaron iniciativas relevantes para promover la creación de nuevas áreas aún no organizadas que propicien la planificación y articulación real con las organizaciones de la sociedad ya constituidas. No existe, desde los organismos públicos competentes, articulación con los sectores de la sociedad civil, profesionales y referentes de la cultura.

Un importante paso logrado fue la constitución del Consejo Nacional de Cultura por parte de la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), con representación de los diferentes sectores y mesas consultivas. Sin embargo, este acto no pasó de ser una formalidad. Bajo la administración del ministro Ticio Escobar no hubo avances significativos en cuanto al Consejo y, tras el cambio de gobierno, la actual secretaria de Estado, Graciela Bartolozzi, convocó a una sola reunión para informar que seguiría los trabajos pendientes. El Consejo no volvió a reunirse, generándose una indeseada paralización de una instancia que podría aportar importante impulso a las necesarias políticas culturales en el país.

No fue resuelto el problema de rechazos sistemáticos a las iniciativas de postulación de proyectos al Fondo para la Diversidad Cultural de la Unesco, desde la Coalición Paraguaya para la Diversidad Cultural, así como otras iniciativas de trabajo conjunto, e incumplimiento por parte de la SNC del convenio firmado el 22 de abril de 2009.

No hubo avances significativos para el diseño participativo de políticas públicas para el desarrollo de la artes, o aplicación de un plan nacional de cultura, perdiéndose una oportunidad histórica de una administración equitativa de los fondos obtenidos para cultura, tanto del Estado como de fondos extraordinarios o donaciones. Éstos fueron orientados hacia museos, patrimonio histórico, compra de casas y el proyecto denominado Ciudadela. De esta manera, los fondos no han sido aplicados al seguimiento de las necesidades prioritarias de los sectores, de las expresiones culturales, pueblos originarios y afrodescendientes, ni han sido considerados los diferentes diagnósticos emanados desde la comunidad cultural.

Fue importante la recomposición de la Dirección del Audiovisual desde la SNC. Sin embargo, tal gesto político careció de legitimidad, atendiendo a que fue nombrada al frente una persona del entorno del ministro Escobar, sin la articulación ni el consenso de la comunidad audiovisual, con la que existía un compromiso explícito de definir y designar a quien reuniera el perfil de una persona que ayudara a defender y promover los trabajos que apuntaran a construir la plataforma

para desarrollar la industria del cine en el país. Esta circunstancia llevó a toma de decisiones equivocadas, que provocaron divisiones en el sector, pérdidas de importantes fondos y proyectos, y desconfianzas sobre gestiones internacionales en nombre de los/as trabajadores/as del audiovisual.

Paraguay sigue sin contar con una ley de cine y audiovisual que permita centros de formación cinematográfica, el impulso de la industria y fondos para la creación. Si bien 2012 fue un año excepcional para la producción audiovisual, con trabajos que trascendieron internacionalmente y posicionaron al país en foros y festivales, todo fue en gran medida por impulso privado o sectorial. La ausencia del Estado en estas iniciativas y políticas sigue siendo notoria. Los apoyos públicos fueron sesgados y dirigidos privilegiando a algunos, a veces con sentido hasta propagandístico, y dejando en la orfandad a otros proyectos, evidenciando la falta de institucionalidad y de políticas estatales sólidas y definidas.

En cuanto a la Televisión Pública, la última etapa bajo el gobierno de Fernando Lugo se caracterizó por los inconvenientes presupuestarios. Esto se agudizó luego del cambio en el Ejecutivo. La dirección de la TV Pública realizó una alianza coyuntural con el canal del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), *Arandu Rape*, para fundar una nueva instancia denominada Sarambi, que tuvo efímera duración, ya que los acuerdos se fundaban más en la posibilidad del uso de los fondos que del desarrollo audiovisual y de contenidos. Tras el cambio de gobierno, sobrevinieron momentos críticos en torno a la TV Pública, que derivaron en daños importantes a la imagen de esta herramienta de comunicación y se generaron procesos que empobrecieron aún más los contenidos y la posibilidad de inclusión. Los sectores que denunciaban la existencia de un golpe institucional tomaron como bastión el canal, en medio de defensas y cuestionamientos. La selección de un nuevo director dejó en evidencia la carencia de lineamientos y criterios del nuevo gobierno para la configuración de una TV verdaderamente pública. Bajo la administración de Martín Sanneman se definieron acciones que terminaron afectando aún más las disponibilidades financieras del canal, entre ellas compromisos de compra de derechos de exhibición de una obra filmográfica nacional en realización a costos nunca antes conocidos (G. 100 millones). La TV Pública culminó en saldo cero en agosto, no se renovaron muchos de los contratos. Actualmente el canal está bajo el mando de Christian Turrini, un empresario surgido del ámbito comercial. El nuevo ministro de la Sicom es el periodista deportivo Gustavo Kohn.

Desde la asunción de la nueva administración gubernamental, el proceso en torno a la TV Pública y al Consejo Asesor para la Sicom quedó suspendido. El Consejo había producido el primer borrador de ley para dar marco de creación y amparo a la primera TV Pública del Paraguay, pero las nuevas autoridades no volvieron a convocar a una sola reunión de esta instancia, creada por decreto, paralizando el proceso participativo. El inicio de las audiencias públicas para la discusión del anteproyecto se canceló. Tan sólo hubo una reunión informativa, a pedido reiterado del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), integrantes del Consejo, así como la Cámara Paraguaya de Empresas Productoras de Cine y Tv (Campro), pero luego de esto no hubo más nada.

Todo proyecto, programa o política pública que esté orientado a los pueblos originarios o que pueda afectarlos debe ser consultado previamente con las comunidades involucradas y llegar a un consenso para su realización. Para ello, las instituciones estatales correspondientes deben suministrar información pertinente, para que los pueblos indígenas interesados puedan tomar decisiones. Por ejemplo: la SNC tiene una Dirección Indígena y ningún nativo ocupa allí cargo alguno.

Bajo la administración de la nueva ministra Bartolozzi se produjeron reiteradas denuncias de masivos despidos y congelamiento de proyectos y programas de promoción y desarrollo cultural. Un sector de la comunidad cultural cuestiona la inacción de la actual autoridad y el desmantelamiento de sectores enteros. Asimismo, todo lo referente a proyectos y programas sobre culturas populares está en la incertidumbre.

Un avance interesante constituyó la institución de la Academia de la Lengua Guaraní. Esta es la primera instancia lingüística de una lengua nativa en todo el continente. Esta Academia está instituida en la Ley de Lenguas².

La escasez de fondos que fomenten y apoyen la cultura y su proyección, revitalización y promoción sigue siendo uno de los principales déficit. No se han creado plataformas ni espacios para su desarrollo y difusión y no existen centros de formación públicos que den oportunidad y abarquen a toda la población. La iniciativa privada sigue sufriendo esta necesidad, convirtiendo al desarrollo, el ejercicio y la expresión artística en algunos renglones en un asunto elitista y privativo del conjunto de la población. Hasta ahora, el Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (Fondec) sigue siendo uno de los escasos fondos existentes, y que en el último año ha venido soportando ataques de miembros del Legislativo para la consecución de local y para la constitución de su consejo, donde hay rebrotes de politización y recomendaciones de amigos y amigas y correligionarios y correligionarias.

Existe desidia en la protección y promoción del Ballet Nacional de Paraguay, dependiente de la SNC a través de la Dirección Nacional de Creación y Diversidad Cultural, anulando condiciones de presupuesto y de producción de obras en escena, reduciendo el plantel de bailarines y bailarinas profesionales de trayectoria y contratando a bailarines/as con poca experiencia en el área. También se produjo malgasto del dinero público en la construcción de la sede del ballet en un lugar alquilado, con materiales de mala calidad y sin condiciones de salubridad apropiadas. Esta construcción ya cuenta con grandes goteras, que arruinan rápidamente el piso de madera de la Fundación Pro-Ballet³.

Negligencia de la SNC en la gestión anterior y en la nueva con relación a la construcción de políticas públicas para los creadores y creadoras e intérpretes profesionales de la música, la danza, el teatro y otras áreas de la escena. Asimismo, la falta de creación y/o definición de subsidios o ayudas a los espacios culturales de

2 Para mayor profundización sobre el tema, referirse al artículo de derechos lingüísticos "Entre la novedad del discurso y la continuidad del status quo" de este informe.

3 Ver: "Ballet Nacional ya cuenta con sala de ensayos propia", disponible en: <<http://www.cultura.gov.py/langui/2012/05/ballet-nacional-ya-cuenta-con-sala-de-ensayos-propia/>>, consultado el 18 de noviembre de 2012.

los pocos grupos que aún tratan de mantener los espacios de creación, como el caso de Ni-Mhu, Hara Teatro y otros, así como a los grupos del interior del país. Ausencia de programas para formación de formadores y capacitaciones. No existen espacios ni infraestructura para los creadores de la escena, como un teatro nacional o un centro de las artes, que permitan una programación y espacio físico para la producción escénica nacional.

RECOMENDACIONES

- Apoyar, como primera medida, el incentivo de una campaña de capacitación e información que permita la difusión y concienciación de los derechos culturales.
- Fomentar el fortalecimiento de las organizaciones existentes y promover la creación de nuevas áreas aún no organizadas sobre derechos culturales.
- Reactivar el Consejo Nacional de Cultura, por parte de la SNC, con representación de los diferentes sectores y mesas consultivas.
- Aplicar inmediatamente todos los términos de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, ratificada por el Estado paraguayo (el incumplimiento de este punto expone al mismo a una denuncia internacional), que implica:
 - Implementar una pronta articulación con la organización de la sociedad civil Coalición Paraguaya para la Diversidad Cultural (CPDC), personería jurídica N° 271, creada para coadyuvar a la aplicación de la citada Convención.
 - Incentivar y promover la postulación de proyectos al Fondo para la Diversidad Cultural de la Unesco y cumplimiento por parte de la SNC del convenio firmado el 22 de abril de 2009 con la CPDC.
- Diseñar participativamente políticas públicas para el desarrollo de las artes o implementar de un plan nacional de cultura, propiciando una administración equitativa de fondos obtenidos para cultura, teniendo en cuenta las necesidades prioritarias de los sectores, considerando los diferentes diagnósticos emanados desde la comunidad cultural, incluyendo las demandas de los pueblos originarios y afrodescendientes.
- Recomponer la Dirección del Audiovisual desde la SNC, brindando legitimidad en articulación y consenso con la comunidad audiovisualista, cumpliendo con el compromiso explícito de definir y designar a quien reúna el perfil de una persona que ayudará a defender y promover la construcción de una plataforma para constituir la industria del cine en el país.
- Crear el marco de confianza en el sector para la restitución de importantes fondos y proyectos, en un marco de seriedad sobre gestiones internacionales en nombre de los trabajadores y las trabajadoras del audiovisual.

- Contar con una ley de cine y audiovisual que permita centros de formación cinematográfica, el impulso de la industria y fondos para la creación.
- Construir la TV Nacional, denominada Pública, con objetivos plurales, democráticos y participativos, sumando un acompañamiento de las diferentes instancias.
- Consultar con las comunidades indígenas todo proyecto, programa o actividad de políticas públicas orientado a dichas comunidades.
- Incluir en la Dirección Indígena de la SNC a un referente indígena que pueda desarrollar su propio espacio a partir de las expectativas de las comunidades.
- Reactivar aquellos proyectos y programas de promoción y desarrollo cultural de la SNC, así como todo lo referente a proyectos y programas sobre culturas populares.
- Transparentar e informar sobre la gestión administrativa de la SNC sobre los motivos administrativos heredados de la administración anterior.
- Promover la continuidad, desarrollo e investigación en la Academia de la Lengua Guaraní, primera instancia lingüística de una lengua nativa en todo el continente.
- Implementar fondos que fomenten y apoyen la cultura y su proyección, revitalización y promoción, creando plataformas y espacios para la creación y difusión; generación de centros de formación en arte, gratuito y públicos, que den oportunidad y abarquen a toda la población. Cuidar que el Fondec siga siendo uno de los fondos existentes, manteniendo su autonomía, con la constitución de un consejo ecuatoriano en criterios artísticos, seleccionado con la participación y consentimiento de la comunidad cultural.
- Iniciar una urgente medida de protección y promoción del Ballet Nacional de Paraguay, dependiente de la Dirección Nacional de Creación y Diversidad Cultural de la SNC, con condiciones de presupuesto y de producción de obras en escena, recomponiendo el plantel de bailarines y bailarinas y contratando a profesionales en el área. Implementar una sede del ballet con apropiadas condiciones de salubridad y técnicas, como lo merece una compañía de nivel internacional que representa al país, valorizando nuestra identidad y patrimonio intangible.
- Implementar desde la SNC políticas públicas para los creadores y creadoras, e intérpretes profesionales de las expresiones culturales, que contemplen subsidios o ayudas a los espacios culturales, de creación y festivales profesionales de trayectoria, en capital e interior del país.
- Implementar programas para formación de formadores y capacitaciones para profesionales de la escena. Creación de espacios e infraestructura para los creadores de la escena, como un teatro nacional o un centro de las artes, que permitan una programación y espacio físico para la producción escénica nacional.

BIBLIOGRAFÍA

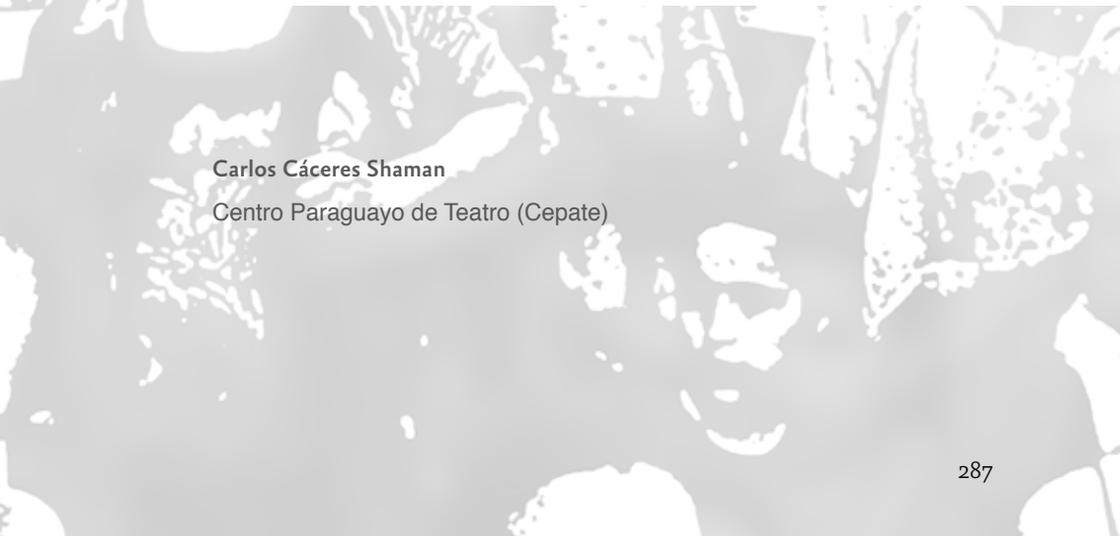
- *Digesto Cultural de la República del Paraguay 2010.*
- *Convención Unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.*
- *Mandú á – Memoria de la Secretaría Nacional de Cultura 2009.*
- *Decreto 4982 "Por el cual se amplía y modifica el decreto N° 14.427 del 2 de setiembre de 1942 y se crea un Consejo Asesor para la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo (Sicom) de la Presidencia de la República.*
- Héctor, Schargorodsky (2010). *Políticas para la creatividad. Guía para el desarrollo de industrias culturales y creativas.* Unesco Sector Cultura – Aecid.
- Getino, Octavio. *Las industrias culturales y la medición de lo intangible.*



Daños culturales del golpe parlamentario

Desmantelamiento de la cultura y resistencia

Sólo se podrá proteger y promover la diversidad cultural si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales como la libertad de expresión, información y comunicación, así como la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones culturales. Nadie podrá invocar las disposiciones de la presente Convención para atentar contra los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y garantizados por el derecho internacional, o para limitar su ámbito de aplicación.
(Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, París, 20 de octubre de 2005)



Carlos Cáceres Shaman

Centro Paraguayo de Teatro (Cepate)

MARCO DE ANÁLISIS

Las marcas contemporáneas de la cultura dominante son la violencia y el consumo. Todo cuanto existe, sea producto de la naturaleza o resultado del trabajo humano, debe, en el marco del capitalismo avanzado, ser asimilado a una de estas formas o ser condenado a la marginalización o a la criminalización. La cultura y el derecho del pueblo a toda sus manifestaciones no escapan a esta lógica.

Desde esta óptica, realizamos aquí un balance sobre la situación de la cultura y de los derechos culturales en Paraguay durante el presente año.

Este balance está marcado por el golpe de Estado asestado por los poderes fácticos y sus representantes políticos en el Parlamento, contra el gobierno democráticamente electo de Fernando Lugo.

A partir de este acontecimiento se da, en términos de toda la sociedad paraguaya, un proceso de restauración conservadora, cerrándose los pocos y aún precarios espacios democráticos que se abrieron durante los cuatro años de gobierno de Fernando Lugo y que han sido producto de largas luchas populares.

En cuanto a lo que atañe al terreno específico de la cultura, las consecuencias no han sido diferentes. El gobierno de facto ha empezado a anular los avances institucionales en la Secretaría Nacional de Cultura (SNC)¹ y, en términos políticos, se instaló un clima de represión contra toda expresión crítica hacia el golpe y hacia el actual gobierno.

En este sentido, en este recuento del año debemos señalar aquellos casos que son producto directo del golpe de Estado y del régimen de facto. Asimismo, otros casos que forman parte de la continuidad de las estructuras tradicionales que se han mantenido intactas durante el gobierno recientemente defenestrado y que representan la herencia de régimen stronista en la sociedad paraguaya.

MARCO LEGAL VIGENTE

En atención a que el presente artículo se enmarca en el de derechos culturales elaborado por la Coalición Paraguaya para la Diversidad Cultural (CPDC), publicado en el presente informe, se sugiere recurrir al mismo para obtener información relativa a este tema.

CASOS

Atentado contra la institucionalidad de la SNC. En términos de políticas públicas, en primer orden de cosas tenemos el atentado contra la institucionalidad cultural que se venía construyendo ya desde el año 2006 y que durante el gobierno

¹ Que, más allá de las limitaciones, había empezado un lento proceso de reconocimiento a sectores de la cultura históricamente postergados.

democráticamente electo en 2008 había dado pasos importantes. El aumento del presupuesto asignado a la SNC, el desarrollo de un plan estratégico sobre cuatro ejes: la participación, el patrimonio, la memoria, la realización de festividades conocidas como los vy'a guasu y la puesta en marcha, aunque con limitaciones, de programas y proyectos de cultura popular con enfoque comunitario son los aspectos centrales de lo que consideramos como avances. Todo esto, con el antecedente de que en el marco de la cultura se haya convocado a más de un millón de ciudadanos y ciudadanas en los festejos del Bicentenario, el año pasado.

El nombramiento de la nueva ministra, Graciela Bartolozzi, y la implementación de una política basada en criterios burocráticos, recortes en las asignaciones, desconstrucciones y eliminación de programas, forman parte del nuevo escenario de las políticas públicas en el ámbito de la cultura. Este hecho ha provocado la respuesta contundente de una gran parte de referentes del ámbito cultural, quienes, entre otras manifestaciones, han emitido un pronunciamiento titulado “En defensa de la institucionalidad cultural del Paraguay”, que, a la fecha de elaboración del informe, ya había superado las 200 firmas de apoyo.

Persecución y amedrentamiento al Cepate. El golpe de Estado ha tenido una respuesta contundente por parte de la ciudadanía democrática, y como una organización histórica de la resistencia y la lucha por la democracia, el Cepate se ha sumado al repudio a este atentado contra el Estado de derecho, siendo la única organización del ámbito de las artes escénicas que ha expresado en forma pública y por escrito su posición institucional contra el golpe. Asimismo, el Cepate ha seguido realizando actividades y generando espacios de expresión cultural en los que, entre otras cuestiones, se ha insistido en la crítica a la situación política del Paraguay.

Estas manifestaciones han tenido como consecuencia una serie de acciones de amedrentamiento y persecución contra este gremio de actores y actrices por parte de la comuna de Asunción, que, violando todo principio constitucional y convención internacional, considera la crítica social ejercida por el Cepate como una actividad “sectaria” que “nada tiene que ver” con las artes escénicas. Ante esto, la directiva del gremio ha rechazado este intento de acallar y desmovilizar la protesta, amparándose tanto en la Constitución Nacional de la República, en su cap. II - De la libertad, en particular en los artículos referentes a los derechos a la libertad ideológica, a la expresión de la personalidad y a la libertad de expresión, como en los tratados y convenciones internacionales ratificados por el Congreso Nacional.

Reivindicación del stronismo. En este contexto de restauración conservadora, uno de los elementos de retroceso cultural más grave y que constituye un contrasentido y una afrenta a la historia del pueblo paraguayo, es la reivindicación del dictador Alfredo Stroessner, por medio de la repatriación de sus restos, impulsada por sus familiares y simpatizantes de la Asociación Nacional Republicana (ANR). Todos los elementos culturales sobre los que se construyó el régimen fascista de Stroessner —el miedo, la delación, el terror, el culto a la autoridad y a la personalidad, la entrega de la soberanía, la contrainsurgencia, la represión a las luchas—, todo en contra de lo que se ha luchado en la historia del Paraguay, está sintetizado en una peligrosa campaña de reivindicación del pasado inmediato más terrible de esta nación.

Conflicto entre los mbya. El conflicto entre grupos de la comunidad mbya guaraní es una muestra de la transculturización a la que los poderes económicos y políticos que dominan Paraguay están sometiendo a los pueblos indígenas. Los pueblos originarios, según la Constitución Nacional, tienen derecho a su propia cultura. Sin embargo, el incentivo del modelo de producción agrario basado en el monocultivo mecanizado y la falta de una política real que tienda a hacer cumplir lo establecido en la Constitución Nacional sobre los derechos de los pueblos originarios está generando profundas contradicciones entre estas naciones ancestrales, llegando a la destrucción de sus comunidades, sea por medio de la expansión del latifundio, o bien, como en este caso sucedido en Caazapá, por medio del enfrentamiento mutuo.

Este conflicto se originó en la intención de ciertos grupos de imponer la dinámica general del modelo de producción mecanizado e insertar a los indígenas en la lógica del mercado, bajo el supuesto racista de la superioridad de la cultura civilizada capitalista. La ausencia de políticas públicas que tiendan al cumplimiento de lo establecido en el capítulo V de la Constitución Nacional sigue siendo una cuenta pendiente y, mientras tanto, el exterminio avanza impunemente.

Robo de piezas del barroco paraguayo. El robo de piezas del barroco paraguayo tiene que ver con la mafia de los coleccionistas, que es comparable a los cárteles de tráfico de droga. Este hecho ha sido una muestra más del trastocamiento de los valores que forman parte de nuestro acervo histórico y su absorción por la lógica del mercado. Las piezas de arte constituyen historia únicamente en su contexto. Esta historia es la base para la construcción del futuro. El tráfico y robo de las piezas de arte no sólo constituyen hechos ilegales, lo que de por sí es grave, sino además significa una incorporación forzosa de nuestra historia al mundo de las mercancías, es la mercantilización de la historia. Aristóteles sostiene que la imitación es la esencia del arte; los indígenas, al tallar las figuras, imitaron las imágenes de los jesuitas, imprimiendo la cosmovisión del mundo indígena en su obra.

Esta contradicción de culturas antagónicas constituye una base para la comprensión y la proyección de nuestra propia identidad como nación. Esto es una muestra más de cómo se está “limpiando el disco duro” de la cultura paraguaya. El robo de estas piezas generan el mismo efecto que si nos paráramos ante un espejo y no nos viéramos reflejados en él, es decir, la desaparición de estas piezas hace que al pararnos ante el espejo de la historia veamos un cuadro vacío.

Robo del perezoso prehistórico. El descubrimiento de un fósil del perezoso prehistórico de 10.000 años de antigüedad, en las cavernas del departamento de Concepción, sorprendió a muchos científicos este año. Sin embargo, su hallazgo y las posibilidades que esto podría haber abierto al estudio de los animales prehistóricos en suelo paraguayo se encontraron enseguida con la desidia oficial y la rapiña cultural. Primero, el equipo de investigadores se tuvo que enfrentar a la falta de apoyo para realizar el trabajo en condiciones adecuadas. Más tarde, con los propietarios del predio en el que fue encontrado el fósil, quienes se negaban a la investigación porque en el lugar deseaban explotar una cantera. Y también las autoridades locales, que se negaron al inicio de las investigaciones.

Finalmente, el fósil del perezoso prehistórico desapareció del lugar donde fue hallado y hasta ahora no se tienen datos de su destino ni de los responsables. A partir de este descubrimiento, que es un eslabón fundamental de nuestra historia, se podrían haber accedido a explicaciones científicas más precisas sobre una etapa de la historia del territorio que hoy ocupa Paraguay. La custodia de este patrimonio histórico es una obligación del Estado, cuya porosidad sigue permitiendo la desaparición forzosa de la cultura nacional.

Ley del músico profesional. En marzo de este año, la casta política empotrada en el Parlamento, en connivencia con sectores retardatarios del mundo de la cultura, han intentado controlar la creación musical por medio de un proyecto de ley que establecía la necesidad de un carné para ser reconocidos/as y trabajar como músico/a. El problema central, más allá de las cuestiones técnicas y jurídicas, es que los/as más grandes músicos/as que son reconocidos por su obra, por su capacidad de representar los aspectos más profundos del sentir y del vivir del pueblo, no requieren un certificado.

En el fondo, lo que está en juego es el valor humano, artístico, de la creación musical, que está siendo amenazado por la lógica del valor mercantil de la música. La lucha de los cantautores/as y músicos/as ha logrado frenar este intento, que no tardará en ser reflotado, ya que la lógica del mercado busca vorazmente convertir todo cuanto encuentra a su paso en producto para el intercambio, sin reparar en su valor y contenido estéticos.

CONCLUSIONES

Estos casos han sido listados con el objetivo de ilustrar el problema: el desmantelamiento de la cultura por medio de la violencia y de la lógica del consumo —o lógica del mercado. Este proceso está marcado por las luchas de resistencia de las organizaciones del ámbito de la cultura, las que, en medio de estas contradicciones, van consolidando un proyecto alternativo.

La respuesta del *stablishment* político y económico es siempre la condena al olvido, la marginalización, y cuando esto no es efectivo, se procede a la criminalización de los legítimos reclamos y protestas, que emergen como únicas alternativas ante la asfixiante y estéril propuesta de la cultura dominante.

El año que acaba ha sido un año de conquistas importantes en términos de afianzamiento y resurgimiento de propuestas culturales del pueblo, que, con el tímido apoyo gubernamental, siguen el proceso de producción de la identidad renovada sobre nuevas bases políticas de soberanía e independencia.

Asimismo, ha sido un año nefasto marcado por el golpe de Estado y por los intentos de restauración de un régimen decadente, lo que se ha traducido en el retorno de las reivindicaciones reaccionarias del fascismo stronista.

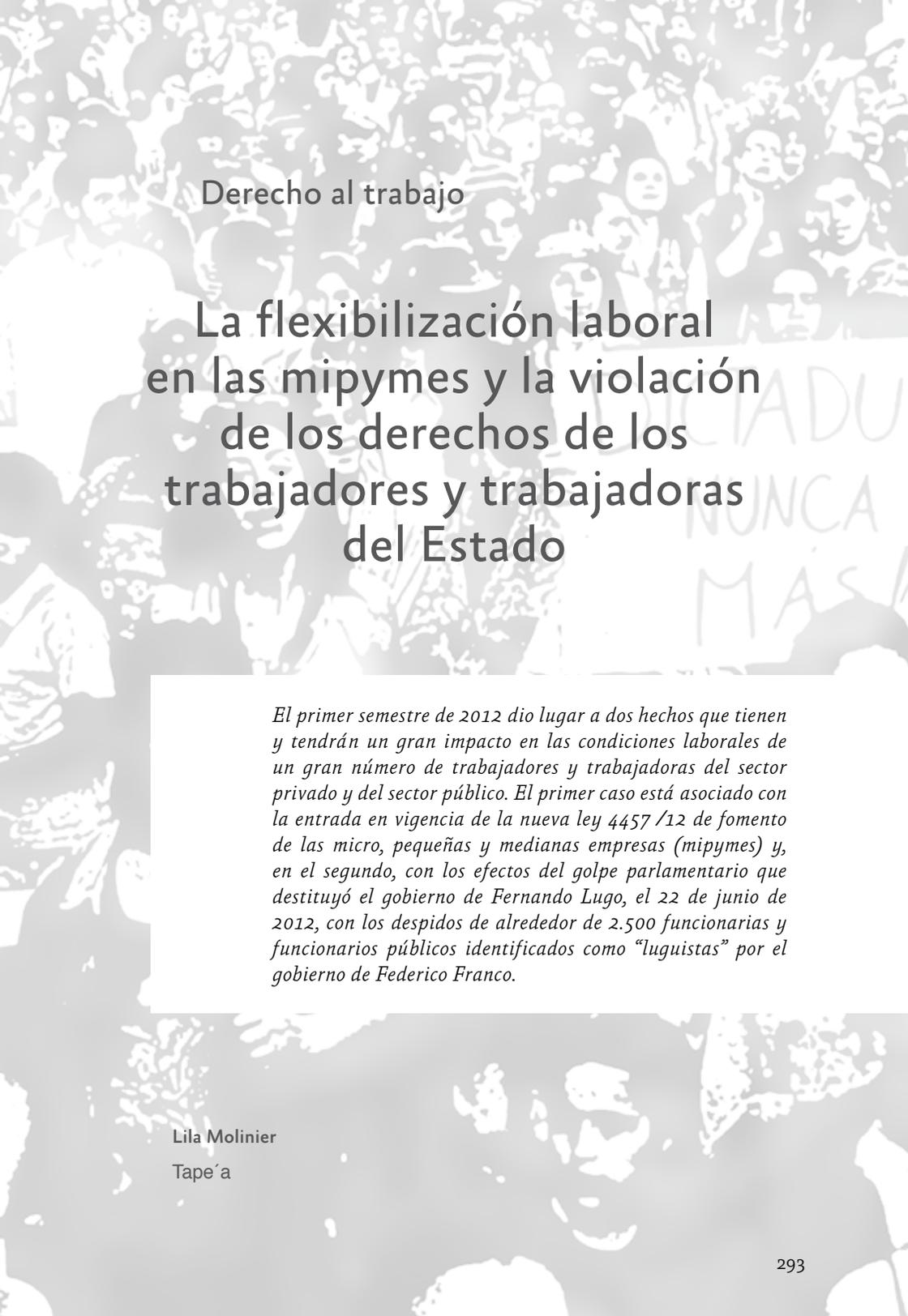
La resistencia y la defensa activa de los derechos siguen poniendo los puntos de agenda, en el proceso —detenido momentáneamente— de construcción de una democracia sustantiva.

RECOMENDACIONES

- Derogar la ordenanza municipal sobre los espectáculos públicos, que equipara a las artes escénicas con la prostitución.
- Unificar los criterios de propuesta de cánones.
- Promover la elaboración y aprobación de una ley que proteja a la cultura.
- Frenar la permeabilidad de las fronteras en el tráfico de obras de arte, que los coleccionistas compran a precios irrisorios, generando un saqueo sistemático del arte paraguayo.
- Controlar el contrabando de las obras de arte de origen paraguayo.
- Adecuar la legislación vigente a fin de garantizar la protección de las producciones culturales en nuestro país, sobre todo en relación con la soberanía.
- Implementar el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) para impulsar la cultura paraguaya.
- Implementar la ley de lenguas en todos los medios de comunicación pública.
- Aproximar los medios a la población. El espectro radioeléctrico está en su mayor parte en manos privadas (medios de comunicación), mientras que las radios comunitarias no tienen apoyo y no existe la televisión comunitaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Digesto cultural de la República del Paraguay 2010.
- Convención Unesco sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales.
- *Mandú'á* – Memoria de la Secretaría Nacional de Cultura 2009.
- Decreto 4982 "Por el cual se amplía y modifica el decreto N° 14.427 del 2 de setiembre de 1942 y se crea un Consejo Asesor para la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo de la Presidencia de la República (Sicom).
- Schargorodsky, Héctor (2010). *Políticas para la creatividad*. Guía para el desarrollo de industrias culturales y creativas. Unesco Sector Cultura – Aecid.



Derecho al trabajo

La flexibilización laboral en las mipymes y la violación de los derechos de los trabajadores y trabajadoras del Estado

El primer semestre de 2012 dio lugar a dos hechos que tienen y tendrán un gran impacto en las condiciones laborales de un gran número de trabajadores y trabajadoras del sector privado y del sector público. El primer caso está asociado con la entrada en vigencia de la nueva ley 4457 /12 de fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y, en el segundo, con los efectos del golpe parlamentario que destituyó el gobierno de Fernando Lugo, el 22 de junio de 2012, con los despidos de alrededor de 2.500 funcionarias y funcionarios públicos identificados como “luguistas” por el gobierno de Federico Franco.

Lila Molinier

Tapé'a

LA FLEXIBILIZACIÓN LABORAL EN LAS MIPYMES

La Cámara de Senadores sancionó finalmente la ley de promoción de las mipymes, el 16 de mayo de 2012, tras rechazar el veto parcial del presidente Fernando Lugo a 15 de sus artículos relacionados con la flexibilización de las leyes laborales en dicho sector, y a pesar de la oposición de los gremios obreros y del propio Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social. Considerando que la gran mayoría de las unidades productoras de bienes y servicios del país se encuentran en dicha categoría de empresas, la política busca incidir en su fortalecimiento, pero pone en evidencia que se propone lograrlo en detrimento directo de las condiciones laborales de las trabajadoras y trabajadores de por sí vulneradas por este sector de empresas, como lo indica el nivel de subempleo, en particular el subempleo invisible, que llega o supera las 30 horas semanales, pero con ingresos por debajo del salario mínimo legal y del jornal diario.

Según denuncian dos centrales sindicales, la ley es una trampa que atenta contra cualquier trabajo digno y decente, y a todas luces viola las normas constitucionales, el Código Laboral y los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el argumento falaz del empresariado, políticos y políticas retardatarias, de promover las mipymes, cuando, por el contrario, lo que realmente logran es legalizar las condiciones de explotación de las y los trabajadores del sector¹.

LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DEL ESTADO

A tres días del golpe parlamentario y de la destitución del presidente Fernando Lugo, la situación laboral de las trabajadoras y trabajadores del Estado vinculados al gobierno del presidente destituido comenzó a cambiar radicalmente, tras la renuncia y disposición de cargos de las ministras, ministros, secretarías, secretarios ejecutivos, directoras y directores generales del Poder Ejecutivo, y presidentes, presidentas, directores y directoras de entes descentralizados, así como con la toma de posesión de cargos por parte del gobierno de Federico Franco. Los cambios de personal nombrados y contratados, funcionarias y funcionarios administrativos y técnicos, tanto de nivel directivo como operativo, plantearon una grave situación de vulneración de los derechos laborales, civiles, penales y humanos en el ámbito del propio Estado paraguayo, y en el contexto de la débil estructura del empleo en Paraguay.

La discriminación política e ideológica ejercida por el gobierno de Federico Franco a través del maltrato verbal, persecución, destitución, arrinconamiento y comisionamiento de funcionarias y funcionarios leales al gobierno anterior generó numerosos movimientos de resistencia y protesta, y la organización del Frente de Trabajadores del Estado contra el Golpe, una articulación de funcionarias y

¹ Central Unitaria de Trabajadores – Auténtica (CUT-A) y Central Nacional de Trabajadores (CNT) (2012). Manifiesto de la CNT y de la CUT – A, Jornada Mundial por el Trabajo Decente, Asunción, 5 de octubre del 2012.

funcionarios permanentes y contratados, constituida el 24 de junio de 2012, con el doble propósito de la defensa del derecho al trabajo como de las políticas públicas ejecutadas a favor de la población mayoritaria durante el gobierno de Lugo. Para mediados de octubre, en que el Frente presentó un documento de sistematización de las denuncias planteadas desde fines de junio, los despedidos sumaban 2.500 en total². Los casos denunciados incluyen a los afectados en: a) la TV Pública; b) Secretaría de Acción Social (SAS); c) Itaipú Binacional; d) Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA); e) Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Vegetal y de Semillas (Senave); f) Secretaría Nacional de Cultura (SNC); g) Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS); h) Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert); i) Secretaría de Emergencia Nacional (SEN); j) Viceministerio de la Juventud; k) Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC); l) Ministerio de Hacienda; m) Asesoría de Participación Ciudadana; n) Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE); o) Ministerio de Educación y Cultura (MEC); y p) otros casos de despidos presentados en: la Administración Nacional de Electricidad (ANDE); Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A (Copaco SA) y Entidad Binacional Yacerá (EBY).

Se teme que en diciembre próximo otra gran cantidad de funcionarias y funcionarios técnicos, que aún se mantienen en sus puestos de trabajo con contratos a vencer a fin de año, sean despedidas o despedidos. El escenario de indefensión que perciben las trabajadoras y trabajadores del Estado los retrotrae a épocas pasadas de la dictadura stronista, donde la apropiación sectaria y privada del Estado por el Partido Colorado era la norma. Por eso, es muy importante la movilización interna y la respuesta externa a las denuncias planteadas en los organismos de defensa de los derechos laborales y humanos, que permitan revertir la situación actual, y se restablezca la pluralidad ideológica, política y la tolerancia instalada en los últimos cuatro años de “transición luguista”.

LOS INDICADORES MONITOREADOS

Desde este año, la Codehupy, a través del presente informe sobre los derechos humanos, se propone monitorear un número determinado de indicadores de la situación laboral con el objetivo de observarlos y evaluarlos, y establecer recomendaciones de medidas que favorezcan la ejecución de políticas públicas para la defensa, protección y promoción de los derechos laborales en particular, como de los derechos humanos en general. La fuente oficial de información en la que nos basamos es la “Encuesta permanente de hogares 2011”, de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), según dimensiones y variables sistematizadas en determinados cuadros de síntesis de resultados, al 31 de diciembre pasado.

² Frente de Trabajadores del Estado contra el Golpe de Paraguay (2012). *Dossier de denuncias desde junio a mitad de octubre de 2012*, Asunción.

Acceso al trabajo decente y productivo. A fines de 2011, la tasa de actividad o el porcentaje de población económicamente activa (PEA) sobre la población en edad de trabajar fue del 61%, promedio nacional, que aumenta en el caso de los hombres de las zonas rurales (77%) y urbanas (70%) frente al de las mujeres rurales y urbanas, que se encuentran en desventaja en su inserción laboral (51 y 45%, respectivamente) (cuadro 1). Dentro de la PEA, la gran mayoría se encuentra ocupada (94%), situación que beneficia más a los hombres rurales (97%) y urbanos (95%) que a las mujeres. Entre éstas, las mujeres rurales tienen mayor acceso a la ocupación (94%) que las urbanas (92%).

Los indicadores de acceso a la ocupación también evidencian que el sector terciario (de servicios comerciales, financieros, gobierno, familias) es el que mayor ocupación brinda a la población activa (56%), seguido del primario (agricultura, ganadería, principalmente) (26%) y, finalmente, del secundario (industria manufacturera, construcción, minería) (17%). Además, que en el terciario los niveles de mayor ocupación son los de las mujeres (86%) y hombres (65%) de las zonas urbanas; en el secundario, los de los hombres urbanos (30%); y en el primario, también los hombres (64%), aunque seguido muy de cerca por las mujeres (52%).

Efectivamente, esta descripción responde al hecho de que en la estructura de la producción son predominantes los servicios comerciales, comunales, de gobierno y domésticos, con mayor inserción laboral de mujeres, y la agricultura, con mayor inserción de hombres, pero también con elevada inserción de mujeres.

Cuadro 1: Acceso al trabajo decente y productivo. Año 2011

| Total país | Total país | | Rural | | Urbano | | Población pobre | |
|--|--------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|-----------------|---------|
| | Hom- bres | Mujeres | Hom- bres | Mujeres | Hom- bres | Mujeres | Hom- bres | Mujeres |
| 1. Tasa de actividad o población económicamente activa (PEA) sobre población en edad de trabajar, de 10 años y más | | | | | | | | |
| 60,7% | 72,8% | 48,9% | 77,4% | 45,2% | 69,6% | 51,2% | | |
| 2. Tasa de PEA ocupada (PEAO) | | | | | | | | |
| 94,4% | 95,6% | 92,6% | 96,5% | 94,2% | 94,9% | 91,8% | | |
| 3. Tasa de PEA en el sector primario (agricultura, ganadería, forestal, caza, pesca) | | | | | | | | |
| 26,4% | 30,6% | 20,2% | 63,6% | 51,6% | 4,8% | 2,9% | 59,9% | 46,2% |
| 4. Tasa de PEA en el sector secundario (construcción, manufactura, minería) | | | | | | | | |
| 17,1% | 22,8% | 8,5% | 14,1% | 4,4% | 29,6% | 10,8% | 16,1% | 6,2% |
| 5. Tasa de PEA en el sector terciario (servicios y bienes públicos, comercio, finanzas, gobierno, serv a hogares, otros) | | | | | | | | |
| 56,3% | 46,4% | 71,2% | 22,3% | 43,8% | 65,3% | 86,3% | 24,0% | 47,2% |

Fuente: DGEEC, 2012, Encuesta Permanente de Hogares 2011.

Protección contra el trabajo forzado y desempleo. Según las evidencias estadísticas, el promedio de horas trabajadas semanalmente por la población de 15 años y más es relativamente bajo, por lo que resulta difícil hablar de trabajo forzado en dichos términos; la proporción más alta es del 51%, que cae entre las y los trabajadores urbanos. Pero hay que considerar que una importante proporción de trabajadoras y trabajadores desempeñan más de una actividad laboral.

En cuanto al desempleo, se mantiene en los últimos años en torno al 5,6%, en un contexto regional y mundial en el que el desempleo ha aumentado considerablemente, en particular en las economías en crisis. Sin embargo, la debilidad característica del mercado laboral paraguayo sigue siendo el subempleo, que en 2011 afectó más a las mujeres urbanas (25%) y rurales (22%) frente a los hombres, resultando en un promedio nacional de 22 de cada 100 activos y ocupados, con dificultades de subocupación (cuadro 2). El hecho de que la modalidad invisible de la subocupación tenga la proporción más elevada, 18% en el caso de los hombres y las mujeres urbanas, indica que la tendencia es que trabajen jornadas que van de 30 a más horas semanales, pero no alcanzan a cobrar ingresos iguales o superiores al salario mínimo legal.

Esta situación hace que por lo menos una quinta parte de las personas activas y ocupadas tengan empleos de baja productividad e inseguros, es decir, que en estos casos no se puede hablar de trabajo decente y productivo, ni de condiciones justas y seguras.

Cuadro 2: Protección contra trabajo forzado y desempleo

| Total país | Total país | | Rural | | Urbano | | Población pobre | |
|--|------------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------------|----------|
| | Hom-bres | Muje-res | Hom-bres | Muje-res | Hom-bres | Muje-res | Hom-bres | Muje-res |
| 1. Promedio de horas trabajadas semanalmente por la población de 15 años y más | | | | | | | | |
| | 49,7% | 42,5% | 47,4% | 38,0% | 51,3% | 44,8% | 47,2% | 36,5% |
| 2. Tasa de desempleo abierto | | | | | | | | |
| | 5,6% | 4,4% | 7,4% | 3,5% | 5,8% | 5,1% | 8,2% | |
| 3. Tasa de subocupación total | | | | | | | | |
| | 22,0% | 20,4% | 24,3% | 20,3% | 22,2% | 20,5% | 25,4% | |
| 4. Tasa de subocupación visible | | | | | | | | |
| | 5,1% | 2,9% | 8,2% | 3,4% | 9,6% | 2,6% | 7,4% | |
| 5. Tasa de subocupación invisible | | | | | | | | |
| | 16,9% | 17,5% | 16,1% | 16,9% | 12,6% | 18,0% | 18,0% | |

Fuente: DGEEC, 2012, Encuesta Permanente de Hogares 2011.

Condiciones de trabajo justas y seguras. En cuanto a las condiciones de trabajo, el ingreso promedio de la población económicamente activa y ocupada (PEAO) a nivel del país indica un margen un tanto superior al salario mínimo legal (en 13%) y más significativo (45%) en el promedio para los hombres urbanos, en relación con la actividad principal. En cambio, en el caso de las mujeres urbanas, el promedio es en torno al salario mínimo legal. Las condiciones de trabajo en cuanto al ingreso empeoran en el caso de las mujeres rurales, con ingreso promedio menor del 37% del salario mínimo legal, y en el caso de las mujeres y los hombres pobres, que tienen ingresos -71% y -55% de dicho parámetro, respectivamente (cuadro 3).

Se observa que la regla general es que los ingresos de la población pobre, en particular de las mujeres pobres, es considerablemente menor al de la población no pobre. En segundo lugar, en el grupo de la población pobre, las mujeres tienen ingresos aún menores que los hombres pobres. En tercer lugar, los ingresos más altos los obtienen los hombres activos y ocupados de las zonas urbanas, siempre tratándose de la actividad principal.

La proporción más elevada del ingreso laboral medio de las mujeres, frente a la de los hombres, la tienen las mujeres urbanas (71%), mientras las mujeres rurales y mujeres pobres alcanzan un promedio de 62% y 64%, respectivamente, de los hombres de cada sector, lo cual indica de manera general la discriminación laboral de la que son objeto las mujeres en general.

Cuadro 3: Condiciones de trabajo justas y seguras. Año 2011

| Total país | Total país | | Rural | | Urbano | | Población pobre | |
|---|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| 1. Ingreso promedio de la PEAO según ocupación principal. En guaraníes corrientes de 2011 | | | | | | | | |
| 1.867.000 | 2.122.039 | 1.486.530 | 1.686.868 | 1.039.519 | 2.403.245 | 1.698.331 | 740.253 | 477.453 |
| 2. Proporción del ingreso laboral medio de las mujeres frente a la de los hombres */ | | | | | | | | |
| | | 70% | | 62% | | 71% | | 64% |

*/ En iguales características según años de instrucción // El salario mínimo vigente para fines del 2011= 1.658.232 G.
Fuente: DGEEC, 2012, Encuesta Permanente de Hogares 2011.

Capacitación, mejora de habilidades y desarrollo profesional. La tasa de participación de la población de 25 a 59 años de edad en la capacitación es alta en el caso de los hombres respecto de las mujeres, en todos los casos considerados –zona rural, urbana, población pobre y total país–, y la de las mujeres es mayor en las zonas urbanas que en las rurales y que en el grupo de la población pobre.

Cuadro 4: Capacitación, mejora de habilidades y desarrollo profesional

| Total país | Total país | | Rural | | Urbano | | Población pobre | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|--------------|
| | Hom- bres | Muje- res | Hom- bres | Muje- res | Hom- bres | Muje- res | Hom- bres | Muje- res |
| Tasa de participación de la población de 25 a 59 años de edad por años de estudio | | | | | | | | |
| | 95,3% | 65,7% | 95,9% | 61,4% | 95,0% | 68,0% | 93,3% | 50,9% |

Fuente: DGEEC, 2012, Encuesta Permanente de Hogares 2011.

RECOMENDACIONES

En relación con la flexibilización de las leyes laborales en las mipymes:

El Viceministerio del Trabajo y la Seguridad Social debe revertir la ley para proteger los derechos laborales básicos de las trabajadoras y trabajadores del sector, y defender la vigencia del Estado social de derecho, como manda la Constitución Nacional vigente.

El empresariado y las organizaciones gremiales deben articular y coordinar para llegar a concertaciones sociales que protejan y promuevan las mipymes, como fuentes de trabajo de un gran número de trabajadoras y trabajadores del país, en contextos y periodos de tiempo concretos, no en forma general e indefinida, como lo establece la nueva ley de fomento del sector económico.

Las organizaciones y centrales sindicales están en su derecho de negociar y concertar con el empresariado condiciones laborales particulares en contextos y periodos de tiempo específicos. Asimismo, en el contexto preelectoral y electoral de los próximos meses, tienen derecho y oportunidad para elegir y penalizar a los partidos políticos, candidatas y candidatos que han apoyado la flexibilización laboral y concertar nuevos proyectos normativos de protección laboral con partidos, candidatas y candidatos que se proponen mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras y trabajadores del país.

En el caso de la discriminación política e ideológica del gobierno de Federico Franco hacia las trabajadoras y trabajadores del Estado leales al gobierno depuesto de Fernando Lugo:

Cabe a los organismos sindicales y a la Codehupy identificar a los afectados y afectadas y sostener el proceso de denuncia formal de la vulneración de los derechos laborales, para bregar por la restitución de los derechos violados y la vigencia de las garantías constitucionales.

La sociedad paraguaya en general debe exigir que el funcionariado público sea capaz y competente en las funciones que debe desempeñar, a fin de evitar que el Estado sea nuevamente sectario y privatizado por un solo partido y una sola

ideología. El problema existente no afecta sólo a las trabajadoras y trabajadores cesados y perseguidos, sino al propio carácter del Estado paraguayo, por lo que el proceso compromete a todas y a todos.

En el plano de la política laboral, la situación de interrupción del Estado social de derecho por el golpe parlamentario y la irregularidad e ilegitimidad del gobierno actual establece un escenario negativo y expectativas inciertas hasta la definición del siguiente gobierno. En este contexto:

Seguirá pendiente fortalecer institucionalmente a la autoridad de aplicación, y una de las formas previstas, que no logró ser implementada por el gobierno de Fernando Lugo, es el desdoblamiento del Ministerio de Justicia y Trabajo, para establecer el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social.

Está pendiente consolidar la política laboral para que la acción del Estado sea administrativa, normativa, orientadora, defensora y promotora de los derechos laborales y de protección social de las trabajadoras y trabajadores, y buscar una mayor equidad para las mujeres, en todos los ámbitos del país, en vista a la discriminación que sufren en materia laboral.

El Estado debe dejar de seguir fortaleciendo el desequilibrio estructural del mercado nacional, y orientar un modelo de desarrollo y convivencia democrática e inclusiva entre los sectores económicos y sociales. Tampoco cabe, en el contexto del atraso económico y social de la gran mayoría de las comunidades locales, y de la propia capital de la República, seguir apoyando la creación de empleos temporales y de capacitación de la fuerza de trabajo, en forma desligada de las necesidades reales de avanzar en la implementación de soluciones estructurales, paso a paso, año a año.

BIBLIOGRAFÍA

- CUT – A y CNT (2012). *Manifiesto de la CNT y de la CUT – A*, Jornada Mundial por el Trabajo Decente, Asunción, 5 de octubre de 2012, disponible en www.cnt.org.
- DGEEC, (2012). *Encuesta permanente de hogares 2011*, disponible en: www.dgeec.gov.py/publicaciones.
- Frente de Trabajadores del Estado contra el Golpe de Paraguay (2012). *Dossier de denuncias correspondiente al periodo junio - mitad de octubre de 2012*, Asunción.



Vigencia de una ley laboral
inconstitucional y violatoria del derecho
internacional de los derechos humanos

Discriminación institucionalizada a través del Código Laboral paraguayo contra las trabajadoras domésticas

La Constitución Nacional de la República del Paraguay y el derecho internacional de los derechos humanos establecen la equidad en el derecho y acceso a los derechos laborales y la no discriminación. Sin embargo, existen disparidades en lo que se refiere a derechos y beneficios en el Código del Trabajo paraguayo, entre las trabajadoras domésticas y el resto de los trabajadores y trabajadoras, en detrimento de las primeras.

Maximiliano Mendieta Miranda

INTRODUCCIÓN

Es incuestionable que las trabajadoras domésticas realizan un trabajo que no debiera merecer ninguna diferencia en el disfrute de derechos y beneficios laborales de los que gozan las demás trabajadoras y trabajadores. Sin embargo, el Código Laboral establece una legislación discriminatoria contra ellas, impidiéndoles de esta forma ser sujetas de derechos humanos fundamentales y acceder a ellos.

El estudio de este artículo realiza un análisis del marco constitucional e internacional. En ese contexto, se examina la situación de la trabajadora doméstica con un enfoque de género¹ y origen social², analizando principalmente el contenido de la legislación laboral discriminatoria, con énfasis en las recomendaciones al Estado paraguayo realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), así como por el Comité contra todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw, por su sigla en inglés).

La transversalización del enfoque de género es esencial teniendo en cuenta que el trabajo doméstico en Paraguay es una actividad abrumadoramente urbana y femenina. Así, “según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2010, el 18% de las mujeres que conforman la población económicamente activa femenina son trabajadoras domésticas” (Azcona, 2011, 242).

Precisamente, el trabajo doméstico remunerado es la segunda ocupación femenina en Paraguay, lo que representa alrededor de 200 mil mujeres que trabajan en este sector. Con relación a la urbanidad, más de la mitad de las trabajadoras domésticas viven en Asunción y departamento Central del país³. En contrapartida, solo el 1% de los hombres de la población económicamente activa (PEA) se desempeña en este sector (Azcona, 2010, 518).

MARCO LEGAL

Constitución Nacional. El Código Laboral entró en vigencia en 1993 a través de la ley 213/93, un año después de promulgada la actual Constitución de 1992. Sin embargo, el Código, en el contexto de las trabajadoras domésticas, contradice los

1 Convención Cedaw, art. 1. Discriminación contra la mujer denotará 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 del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

2 La discriminación en el trabajo consiste, según el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, en toda forma de distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, entre otras características, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o trato en el empleo y la ocupación.

3 Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros (2012). *Lanzamiento de la campaña sobre trabajo doméstico remunerado en Paraguay*, Asunción, disponible en <<http://www.mujer.gov.py/lanzamiento-de-la-campana-sobre-trabajo-domestico-remunerado-en-paraguay-n202>>, consultado el 26 de octubre de 2012.

principios constitucionales de igualdad en el disfrute de los derechos laborales y la no discriminación⁴.

En ese contexto, por un lado la Constitución establece, en lo que se refiere a la igualdad de género, que “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).

Por otro lado, en lo que se refiere a la igualdad laboral ante la ley, el art. 88 de la Carta Magna establece que “no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales”.

Derecho internacional de los derechos humanos. En el contexto de los derechos laborales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) establece que “Toda persona tiene derecho al trabajo [...], a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo [...]. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social” (art. 23).

De igual manera, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc, ley 4/92), obliga al Estado paraguayo a garantizar a todas las trabajadoras y trabajadores “un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual [...] el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos” (art. 7, Pidesc).

El énfasis de la protección de los derechos laborales de las mujeres tiene su principal fundamento en extender la garantía de un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor a ciertos grupos de la sociedad (especialmente mujeres) que son generalmente vulnerables a niveles bajos de pagos, como resultado de una directa discriminación (Craven, 1995: 239).

Siguiendo la misma línea, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por su sigla en inglés, ley 1215/86), obliga a los Estados partes a “adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer” (art. 2).

En ese contexto, el Comité Cedaw, en lo que se refiere a las observaciones finales hechas al Estado paraguayo en 2011, hace una especial referencia en lo que se refiere a la discriminación institucionalizada en el Código del Trabajo en contra de la trabajadora doméstica, al establecer lo siguiente:

⁴ Constitución Nacional, artículo 46: “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien [...]”.

“Le preocupan (al Comité Cedaw) la situación de los trabajadores domésticos, el gran predominio de las mujeres en ese sector, las disposiciones legales que permiten jornadas de hasta 12 horas de trabajo, la existencia de salarios inferiores al 40% del salario mínimo legal, la falta de seguridad en el empleo y la inexistencia de prestaciones del régimen de pensiones. Inquietan profundamente al Comité la persistencia del trabajo infantil doméstico no remunerado o ‘criadazgo’⁵, pese a que esta forma de trabajo está prohibida por la ley, y el hecho de que no haya mecanismos de prohibición eficaces y de que no se hayan puesto en práctica políticas concretas susceptibles de aplicación [...]”.

La discriminación laboral contra las trabajadoras domésticas no solo ocurre en Paraguay, sino en todo el mundo. Es por eso que en junio de 2011, en Ginebra, Suiza, los delegados y delegadas de la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptaron el Convenio sobre el Trabajo Digno para Trabajadores y Trabajadoras Domésticas, que ha sido sancionado por ambas cámaras del Poder Legislativo, estando pendiente aún la promulgación por el Poder Ejecutivo. La reciente adopción del convenio es una decisión histórica que, una vez promulgado y publicado por el Ejecutivo, permitirá una protección más efectiva de los derechos humanos y no discriminación en el área del trabajo doméstico.

DISCRIMINACIÓN SOCIAL Y LEGAL

La discriminación contra las trabajadoras domésticas en Paraguay tiene sus raíces principalmente en el género y en el origen social. Así, existe una discriminación social que se sustenta en lo que establece el Comité DESC, cuando refiere que “El Comité observa con preocupación la discriminación que sufren las mujeres en el Paraguay, que es perpetuada por los prejuicios y las condiciones sociales tradicionales, a pesar de los instrumentos jurídicos y programas que han sido adoptados por el Estado parte”⁶. A lo anterior se le suma un pensamiento socialmente impuesto que denigra y estereotipa el trabajo doméstico al establecer que no necesita una preparación especial y que las habilidades requeridas para su realización son propias de la mujer (Labadie-Jackson, 2008: 82).

En lo que se refiere a la discriminación basada en el origen social, las condiciones de ser pobre, indígena, afro-descendiente, mujer migrante o niña, conducen a una explotación, abuso y discriminación (Rodgers, 2009: 25) Así también, “la socialización en el trabajo doméstico es vista como un destino natural de la mujer pobre, lo que hace que las mismas sufran racismo y discriminación basada en género y clase social”. (Valenzuela y Rangel, 2004: 158) A todo esto se le suma “que las trabajadoras domésticas en Paraguay son en su mayoría jóvenes que represen-

5 El criadazgo consiste en un trabajo informal, más bien oculto, en el que las niñas, niños y adolescentes que entran a formar parte de una familia realizan un trabajo doméstico. Ellas/os reciben un salario bajo o ninguna remuneración con la excusa de los empleadores y empleadoras de brindarles, entre otras cosas, vivienda.

6 Consideración de los informes enviados por los Estados partes en relación al art. 16 y al art. 17 del Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

tan un 60% de mujeres de menos de 30 años, además de ser migrantes rurales urbanas con bajo nivel de educación y desarraigo familiar⁷. Por último, con relación a la discriminación centrada en el origen social, se afirma que “muchas de ellas viven bajo la línea de pobreza (36%) y 1 de cada 10 está en situación de pobreza extrema, lo que se debe principalmente a los bajos sueldos en el sector”⁸.

Con relación a la discriminación legal, el Libro I, Título III, Capítulo IV del Código Laboral regula el trabajo doméstico. De esta forma, el cuerpo legal introduce una diferencia bien pronunciada al establecer un capítulo específico para el trabajo doméstico. Así las cosas, si bien es verdad que las características del trabajo doméstico son diferentes a otros trabajos por la situación de, entre otras cosas, prestación de servicios sin retiro en hogares, esta condición especial no es una justificación para legislar las diferencias en lo que se refiere a beneficios con los demás trabajadores y trabajadoras.

CÓDIGO LABORAL

Salario mínimo e inspección laboral. El Comité DESC establece que una de las principales materias que preocupan en Paraguay, en lo que se refiere a derechos laborales, es “la diferencia en la brecha salarial entre hombres y mujeres y que no hay un salario mínimo para todos los trabajadores”⁹.

En ese contexto, el Código Laboral instituye como salario mínimo para las trabajadoras domésticas 40% menos del salario mínimo general. Esta diferencia preocupa al Comité DESC, que fue informado por las autoridades del Estado paraguayo que esta situación obedece a que las trabajadoras reciben alojamiento y manutención. Sin embargo, el Comité DESC explica que el porcentaje significativamente menor al salario mínimo no es suficiente para garantizarles una vida decente¹⁰. Con relación a la justificación del Estado en cuanto al alojamiento y manutención, es trascendental hacer énfasis en que las especies —entre ellas comida, habitación, ayuda para los estudios— no pueden ser consideradas como reemplazo del salario.

A esta situación se le suma que aunque la ley regula que el salario mínimo para las trabajadoras domésticas no puede ser inferior al 40% del salario mínimo legal, esta disposición en muchos casos no es practicada por los empleadores y empleadoras, quienes pagan incluso menos del 40%, aspecto que se empeora principalmente por la informalidad de los contratos de trabajo y por la falta de control

7 Programa Conjunto Oportunidades. *Camino hacia el trabajo decente. Derechos laborales de trabajadoras domésticas remuneradas en Paraguay*. Asunción, 2011: 11.

8 Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros (2012). *Lanzamiento de la campaña sobre trabajo doméstico remunerado en Paraguay*, Asunción, disponible en <<http://www.mujer.gov.py/lanzamiento-de-la-campana-sobre-trabajo-domestico-remunerado-en-paraguay-n202>>, consultado el 26 de octubre de 2012.

9 Consideraciones finales del Comité DESC, Paraguay, en relación al art. 16 y al art. 17 del Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

10 Consideración de los informes enviados por los Estados partes en relación al art. 16 y al art. 17 del Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

de las autoridades paraguayas encargadas de verificar que la legislación laboral sea acatada.

Así las cosas, con relación al control, si bien se ve limitado por el principio constitucional del derecho a la inviolabilidad de los recintos privados¹¹, no se debe dejar de lado el art. 99 de la Constitución, que regula sobre el cumplimiento de las normas laborales, principalmente en lo referente a la fiscalización de las autoridades¹². Debe mencionarse, sin embargo, que existe un avance importante con la creación del Centro de Atención a Trabajadores Domésticos (CATD)¹³ en el año 2010, para la atención de conflictos laborales del sector doméstico. No obstante, su principal trabajo es de mediación entre denunciante y denunciado o denunciada, careciendo de obligatoriedad en las decisiones. Sumado a lo anterior, la falta de infraestructura en general del centro hace imposible cumplir con sus fines, dejando en total impunidad los pocos casos que se denuncian¹⁴ (Azcona, 2011: 2011).

El control es fundamental también para proteger a las niñas, niños y adolescentes en situación de “criadazgo”, que trabajan como trabajadores y trabajadoras domésticas sin remuneración, violándose de esta forma el interés superior del niño y la niña, principio constitucional e internacional que inclusive está por encima de cualquier otro principio, así como lo establece la Constitución¹⁵. En relación con este tema en particular, cabe aclarar que la legislación en nuestro país considera ilegal el trabajo de niños y niñas (personas de 0 a 13 años de edad). No obstante, sí permite el trabajo de las y los adolescentes (personas de entre 14 y 17 años de edad) y establece un régimen especial para ellos en el Código de la Niñez y la Adolescencia (ley 1680/01), el cual prevé, a su vez, normas específicas para los casos de adolescentes trabajadoras y trabajadores domésticos (arts. 63 y concordantes), que tienen por finalidad garantizarles sus derechos laborales y otros como la educación. En el sector doméstico existen aproximadamente 751.049 niños, niñas y adolescentes, de entre 5 y 17 años, que realizan, entre otras cosas, tareas de limpieza, lavado de ropas, planchado, cuidado de niños y niñas, y tareas de cocina (Céspedes, 2006).

En este sentido, y en relación con las disposiciones discriminatorias del Código del Trabajo, así como la falta de control en el ámbito doméstico, el Comité DESC

11 Constitución Nacional, artículo 34. Todo recinto privado es inviolable. Sólo podrá ser allanado o clausurado por orden judicial y con sujeción a la ley. Excepcionalmente podrá serlo, además, en caso de flagrante delito o para impedir su inminente perpetración, o para evitar daños a la persona o a la propiedad.

12 Constitución Nacional, artículo 99. El cumplimiento de las normas laborales y el de las de seguridad e higiene en el trabajo quedarán sujetos a la fiscalización de las autoridades creadas por la ley, la cual establecerá las sanciones en caso de su violación.

13 Centro de Atención a Trabajadores Domésticos (CATD). Creado por resolución No. 124 del 15 de febrero de 2010. Funciona en el Viceministerio de Trabajo (L. A. de Herrera esq. Paraguari, Asunción).

14 “El centro carece de recursos presupuestarios, razón por la cual no posee un servicio de ujieres notificadores, debiendo la propia persona afectada entregar las notificaciones, situación que en gran medida las hace desistir de sus reclamaciones” (Azcona, 2011: 245).

15 Constitución Nacional, art. 54. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores. Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente.

recomienda “que el Estado parte reforme los artículos del Código Laboral que establecen condiciones discriminatorias de trabajo, e incremente el número de inspecciones laborales en este sector”¹⁶.

Horas de trabajo. El art. 154 del Código Laboral establece para las trabajadoras domésticas jornadas de hasta un máximo de 12 horas por día. Esto significa cuatro horas más de trabajo que los demás trabajadores y trabajadoras. De esta forma, este es el único caso de la legislación laboral que regula que las horas laborales diarias pueden ser más que ocho. Con relación a las horas laborales, las trabajadoras domésticas tampoco tienen la posibilidad de recibir pago por horas extras (Azcona, 2010: 518). Sin embargo, todos los demás trabajadores y trabajadoras tienen el derecho a recibir una remuneración por horas extras. La disposición antes mencionada es contraria al art. 91 de la Constitución, que establece que la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo no excederá de ocho horas diarias y 48 horas semanales diurnas, salvo las legalmente establecidas por motivos especiales.

Sistema de jubilación. Las trabajadoras domésticas no tienen el derecho a un sistema de jubilación. Si bien en 2009 la resolución 089-012/09 extendió un seguro social del Instituto de Previsión Social (IPS) para las trabajadoras domésticas de todo el país, el seguro doméstico es exclusivo del ámbito de salud y no para el sistema jubilatorio.

Además, la resolución “tiene bajo nivel de efectividad, y las trabajadoras, en la gran mayoría de los casos, no quieren denunciar su incumplimiento para no perder sus trabajos. Por otro lado, fuera de Asunción ha habido poca difusión de este derecho de las trabajadoras y de la obligación patronal, no habiendo fiscalizaciones ni otras medidas para exigir el cumplimiento” (“Informe sombra Cedaw”, 2011: 73).

Anteproyecto de ley. Con el fin de reformar parte de la legislación laboral discriminatoria, el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), antes de producirse la interrupción del proceso democrático, acontecida el 22 de junio de 2012, presentó al Poder Ejecutivo un anteproyecto de ley que tenía como objetivo, entre otras cosas, reformar el porcentaje del salario de las trabajadoras domésticas. Establecía que el salario no podría ser inferior al 60% del salario mínimo. De esta manera el proyecto de ley introducía un aumento del 40% al 60%.

Sin embargo, la propuesta no se ajusta a los principios constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos en lo que se refiere a igualdad en los derechos laborales y no discriminación, teniendo en cuenta que el salario de las trabajadoras domésticas debe aspirar a establecerse en el mínimo legal dispuesto para todos los demás trabajadores y trabajadoras. Para que este logro se produzca es importante estudiar la coyuntura paraguaya jurídica, económica y laboral de manera interdisciplinaria, incluyendo la participación de expertas y expertos de la OIT.

16 Consideración de los informes enviados por los Estados partes, Paraguay, en relación al art. 16 y al art. 17 del Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por otro lado, el proyecto de ley introducía una modificación con relación a la carga horaria, reduciéndola a ocho horas, aspecto que concuerda con los principios de igualdad de derechos laborales y no discriminación. El proyecto de ley, asimismo, establecía acertadamente el pago del seguro social, lo que se ajustaría también a la legislación internacional de los derechos humanos.

Por último, es importante agregar que las trabajadoras domésticas se encuentran nucleadas en sindicatos y asociaciones, reuniéndose activamente y realizando actividades en el marco de la lucha por la no discriminación, así como el reconocimiento y equiparación de sus derechos laborales con el resto de los trabajadores y trabajadoras. En ese tenor, Myriam Agüero, del Sindicato de Trabajadoras Domésticas del Paraguay (Sitradop), y Marciana Santander, de la Asociación de Empleadas del Servicio Doméstico del Paraguay (Adesp), sostienen la reivindicación de los derechos laborales y beneficios de las trabajadoras domésticas estudiados en este artículo, así como la participación activa con el gobierno en la adopción de políticas públicas y armonización legislativa¹⁷.

CONCLUSIÓN

Del análisis realizado surge que existe una manifiesta discriminación en contra de las trabajadoras domésticas, basada principalmente en el género y el origen social. Esta discriminación la institucionaliza el Código Laboral, que contradice la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos, teniendo en cuenta que no gozan de los mismos derechos laborales y beneficios que tienen los demás trabajadores y trabajadoras.

RECOMENDACIONES

- Realzar la función del trabajo doméstico y su importancia en la sociedad, destacando su relevancia en el contexto social y económico para luchar contra la discriminación social.
- Derogar y reformar los artículos del Código Laboral que establecen menos derechos y menos beneficios para las trabajadoras domésticas.
- La nueva legislación debe obedecer y cumplir los principios constitucionales y el derecho internacional de los derechos humanos e igualar todos y cada uno de los derechos y beneficios de las trabajadoras domésticas con el resto de las trabajadoras y trabajadores.
- Establecer estrategias y políticas públicas por parte del Estado, a través del MJT, que permitan un control del cumplimiento de los derechos humanos efectivo en las residencias donde prestan servicios trabajadoras domésticas. En

¹⁷ Información proporcionada por ambas trabajadoras domésticas en entrevista con el autor, en fecha 26 de octubre de 2012, en la Central Nacional de Trabajadores (CNT).

ese contexto, el control de los hogares donde trabajan niñas, niños y adolescentes en situación de “criadazgo” debe tener una especial importancia teniendo en cuenta el principio internacional y aceptado de la doctrina integral de protección al niño y la niña y la prevalencia constitucional, en caso de conflicto de intereses con otros sujetos de derechos.

- Propiciar la participación activa, inclusiva y constante de los sindicatos y asociaciones de trabajadoras domésticas con representantes del Estado, en el marco de políticas públicas y reformas legislativas a fin de lograr la no discriminación institucionalizada en el Código Laboral.

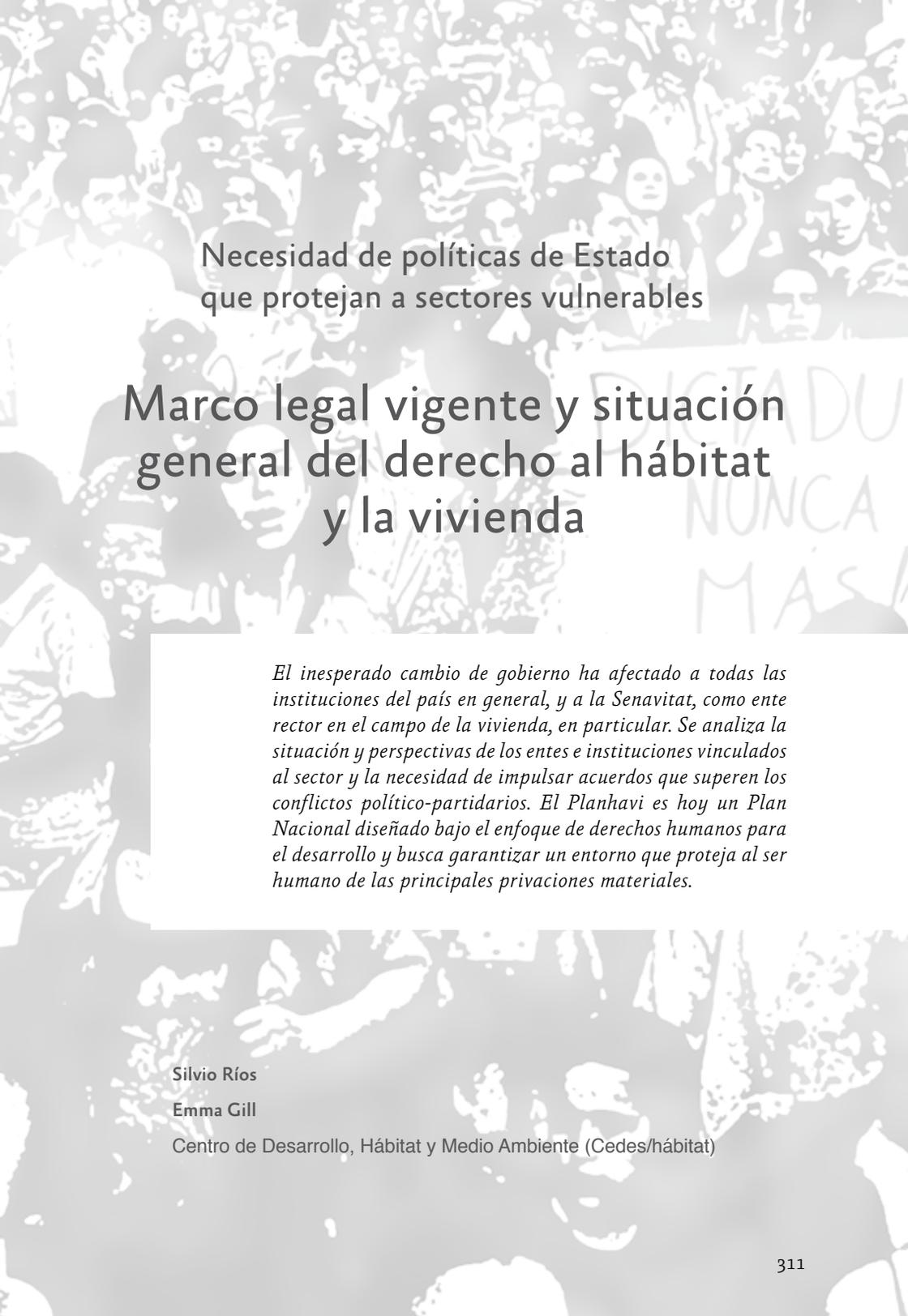
BIBLIOGRAFÍA

- Azcona, Graciela (2010). *Injustamente menospreciadas: La estabilidad laboral de las trabajadoras domésticas, cuestionada por unas sentencias*, en “Derechos humanos en Paraguay 2010”, Asunción: Codehupy, pp. 517-527.
- Azcona, Graciela (2011). *Inspección del trabajo doméstico ante la inviolabilidad del domicilio*, en “Derechos humanos en Paraguay 2011”, Asunción: Codehupy, pp. 241-250.
- Céspedes, Roberto (2006), OIT-IPEC. *Infancia y adolescencia trabajadora del Paraguay. Evolución 2001 – 2004*. OIT, Asunción.
- Código del Trabajo, ley 213/93.
- Consideración de los informes enviados por los Estados partes en relación al art. 16 y al art. 17 del Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- *Constitución Nacional del Paraguay, 1992*.
- *Convención contra todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*.
- OIT. *Convenio Número 111 sobre Discriminación, Empleo y Ocupación*, 1958.
- Craven, Matthew C. R. (1995). *The international covenant on economic, social, and cultural rights: a perspective on its development*¹⁸. Oxford: Clarendon.
- DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2010. Asunción.
- Labadie-Jackson, Glenda (2008). *Reflections on domestic work and the feminization of migration*¹⁹. 31 Campbell L. Rev 67.
- MJT y otros (2011), Programa Conjunto Oportunidades. *Camino hacia el trabajo decente. Derechos laborales de trabajadoras domésticas remuneradas en Paraguay*, Asunción.
- Comité Cedaw (2011). *Observaciones finales hechas al Estado paraguayo*.
- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- Schwenken, Helen y Heimeshoff, Lissa-Marie (2001). *Domestic workers count: global data on an often invisible sector*²⁰. Alemania: Kassel University Press.
- Valenzuela, María Elena y Mora, Claudia (2009). *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo*, Chile: OIT.
- Valiente, Hugo (2012). *Informe sombra Cedaw, Asunción*.
- Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros (2012). *Lanzamiento de la campaña sobre trabajo doméstico remunerado en Paraguay*. Asunción, disponible en <<http://www.mujer.gov.py/lanzamiento-de-la-campana-sobre-trabajo-domestico-remunerado-en-paraguay-n202>>, consultado el 26 de octubre de 2012.

18 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: una perspectiva de su desarrollo.

19 Reflexiones sobre el trabajo doméstico y la feminización de la migración.

20 Los trabajadores cuentan: los datos globales sobre un sector a menudo invisible.



Necesidad de políticas de Estado
que protejan a sectores vulnerables

Marco legal vigente y situación general del derecho al hábitat y la vivienda

El inesperado cambio de gobierno ha afectado a todas las instituciones del país en general, y a la Senavitat, como ente rector en el campo de la vivienda, en particular. Se analiza la situación y perspectivas de los entes e instituciones vinculados al sector y la necesidad de impulsar acuerdos que superen los conflictos político-partidarios. El Planhavi es hoy un Plan Nacional diseñado bajo el enfoque de derechos humanos para el desarrollo y busca garantizar un entorno que proteja al ser humano de las principales privaciones materiales.

Silvio Ríos

Emma Gill

Centro de Desarrollo, Hábitat y Medio Ambiente (Cedes/hábitat)

INTRODUCCIÓN

El tema de la vivienda en Paraguay es responsabilidad de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat¹ (Senavitat), aun cuando en este campo también intervienen, de distintas formas, otras instituciones como la Secretaría de Acción Social (SAS), que actualmente administra un banco de tierras compradas por el Estado en distintos procesos de legalización de la tenencia; y el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), que otorga venia para los proyectos en comunidades indígenas e incide por ley en forma directa en lo referente a su documentación.

También intervienen el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), que se relaciona al acceso a la tierra en el área rural y a la calidad de vida de la población campesina, y que tiene a su cargo la coordinación ejecutiva del programa Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (Cepra), cuyo objetivo es impulsar la reforma agraria; el Instituto Nacional del Cooperativismo (Incoop), y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), por medio del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa).

Además deben incluirse otros entes de servicios públicos como la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) y los entes a cargo del agua potable, conforme el área de inserción de los proyectos. La Mesa Intersectorial de Vivienda y Hábitat del Paraguay (MIVH-PY) es una instancia interinstitucional que colabora con propuestas aplicables a las políticas del sector.

CAMBIO DE GOBIERNO Y SUS REPERCUSIONES

En 2012 fuimos impactados por un inesperado cambio de gobierno, que ha afectado a todas las instituciones del país en general, y a la Senavitat, como ente rector en el campo de la vivienda, en particular. En relación con esto, debe apuntarse que los procesos que se hallaban en desarrollo en un principio se detuvieron, y posteriormente sufrieron reformulaciones a cargo de las nuevas autoridades. En la página web de la Senavitat puede encontrarse un informe de los 100 días iniciales de la actual administración, aun cuando las repercusiones habrán de ser revisadas en 2013².

LA SENAVITAT

En el campo de la vivienda, al analizar el marco legal, debemos hacer necesariamente mención del artículo 100 de la Constitución Nacional, que establece que “Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho y promoverá

1 Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat: <www.senavitat.gov.py>

2 Informe de gestión de los 100 días de la Senavitat, disponible en <<http://www.senavitat.gov.py/index.ph>> consultado en fecha 22 de noviembre de 2012.

planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados”.

Se observó en el año que va culminando una mayor interacción en el accionar de varias instituciones del Estado, en un proceso de redefinición de roles y estudios de nuevas formas de participación ante la vigencia de la ley 3909/09, que ha redefinido el perfil institucional del Consejo Nacional de la Vivienda, creando la Senavitat³.

La citada normativa, en su art. 2 establece que “La Senavitat tiene como objetivo la gestión e implementación de la política del sector habitacional y su correspondiente infraestructura de servicios básicos, viales y transporte que permita el acceso universal a la **vivienda digna** a través de los planes y programas que favorezcan especialmente a las familias de escasos recursos, en el marco de las políticas socio-económicas del gobierno nacional, con el fin de disminuir el déficit habitacional, para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la República del Paraguay”.

EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA SOCIAL (FONAVIS)

Poco antes de la puesta en vigor de la ley de la Senavitat se había aprobado la ley 3637/9 que crea el Fonavis, el cual tiene como objetivos principales “implementar el programa de ‘subsidio nacional de la vivienda social’, aplicado a programas habitacionales del Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) —o la institución que lo reemplace—, que sean dirigidos a estratos socioeconómicos que necesitan una ayuda especial del Estado para el acceso a la vivienda” y “viabilizar en forma continua y constante la ejecución de programas habitacionales dirigidos a los sectores de pobreza y extrema pobreza”.

Desde la puesta en vigor de estas leyes, tanto la Senavitat como el Fonavis reciben fondos del Presupuesto General de la Nación para aplicar a los programas de vivienda, lo cual puede ser reconocido como uno de los más importantes avances que la nueva legislación aportó en la materia.

Se observa así el esfuerzo de gestión de la institución y de los grupos de potenciales beneficiarios y beneficiarias de los programas para peticionar al Congreso los rubros que permitan contener el déficit por incorporación de nuevos hogares, que suman, conforme datos de la Senavitat, más de 10.000 viviendas por año, que se acreditan al déficit existente.

El Fonavis permite que servicios de asistencia técnica inscriptos en la Senavitat desarrollen acciones conjuntas con las comunidades, incorporando potencialmente formas de participación de las mismas en la selección de las viviendas y en los procesos de construcción.

³ Ver ley 3909 de junio de 2010.

EL DÉFICIT DE VIVIENDAS

En este año 2012, la Dirección Nacional de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) está llevando a cabo un nuevo censo de población y vivienda, que permitirá comparar la evolución en estos campos, aportando información sobre “necesidades básicas insatisfechas”, campo que es de suma utilidad para diagnosticar el estado del déficit habitacional del país, entre otros valiosos datos.

En el sitio web de Senavitat se puede acceder al documento de estudio del déficit, en base al censo 2002, que sirve de referencia acerca de las necesidades básicas insatisfechas en este campo. En relación con esto, en un manifiesto resultante de un foro taller realizado por el Plan Nacional del Hábitat y Vivienda del Paraguay (Planhavi) en el mes de mayo de 2011, se reconoce “que en nuestra República, hoy Bicentenario, cerca de 100.000 hogares no cuentan con techo digno y 800.000 o más, de un total estimado de cerca de 1.200.000 hogares, se encuentran con innumerables demandas de calidad por materialidad, ampliación, saneamiento y servicios básicos”.

EL PLANHAVI

La resolución N° 512 de la Senavitat, de fecha 3 de marzo de 2011, establecía que “Vista la necesidad de planificar y ejecutar propuestas de vivienda y hábitat a mediano y largo plazo, y a fin de otorgar sostenibilidad a los planes y programas iniciados, se dispone la formulación, diseño y elaboración del Planhavi, considerando aspectos de ordenamiento territorial y planificación urbano-rural, que propicien el progreso económico y social considerando la propuesta de Política para el Desarrollo Social 2010-2020 (...)”.

En el mes de mayo de 2012 fueron presentados los resultados del plan, y en octubre fue presentado el documento impreso del Planhavi. Este plan fue realizado por equipos de especialistas paraguayos y extranjeros, con el aporte de las agencias de cooperación internacional GIZ y CIM, de Alemania, AusAID, de Australia, y la AGCI y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) de Chile. Se contó asimismo con el asesoramiento de la Facultad Nacional de Arquitectura, Diseño y Arte (Fada) de la Universidad Nacional de Asunción (UNA).

LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA Y EL DECRETO REGLAMENTARIO N° 7519/11

La ley 2329/03 creó el marco legal de “administración de las cooperativas de vivienda y el fondo para viviendas cooperativas”, y en el año 2007, por medio del decreto 11.465, ésta fue reglamentada. En el mes de octubre del año 2011, a partir de una solicitud de la Central de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua del Paraguay (CCVAMP) y con el acuerdo del Incoop, se aprobó el decreto 7519, que en su consideración establece, entre otras cosas, que “es necesario actualizar, modificar y

ampliar la normativa reguladora de la ley 2329/03, dirigida a reglamentar las formas mediante las cuales se establece el marco de administración del fondo destinado a los socios de las cooperativas de viviendas y de las clases previstas en la misma, dándole de nuevas definiciones, ampliar el marco jurídico general, los niveles económicos, subsidios, aportes, condiciones para acceder a financiamientos, equipos de asistencia técnica, recursos y administración, teniendo en cuenta aspectos técnicos relacionados a las modalidades y condiciones para los programas habitacionales a ser implementados a través del Foncoop, para la aplicación de ley N° 2329/03”. “Por tanto, (...) regláméntese la ley (...) que establece el marco de administración de las cooperativas de vivienda y el fondo para viviendas cooperativas”.

Entre las definiciones, establece: “A los efectos de comprensión de este cuerpo normativo se entenderá por: (a) Fondos para Cooperativas (Foncoop): denominación de los recursos económicos asignados anualmente en el Presupuesto General de la Nación para la implementación de la ley 2329/03 y el fondo rotatorio creado con el importe de las amortizaciones de los créditos otorgados. (b) La institución: se denominará a la Senavitat”.

LA VIVIENDA “ADECUADA”

Frente al concepto “vivienda digna” que propone la Constitución Nacional, a lo que acompañan las leyes que establecen el marco jurídico que afecta al tema del hábitat en Paraguay, en el marco de los **derechos del Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)**, se habla de “vivienda adecuada” considerando aspectos como los que se describen a continuación, además de los acuerdos relativos al hábitat humano a nivel internacional y otros firmados por Paraguay. Estos aspectos nos permitirán tener una aproximación al tema.

PRINCIPALES INICIATIVAS ESTATALES TENDIENTES A LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS

El enfoque de derechos humanos en materia de hábitat y vivienda desde el Planhavi⁴

En relación con el Planhavi, debe señalarse que fue elaborado desde el enfoque de derechos humanos, lo cual implicó un cambio de paradigma, pasando del concepto de “necesidades” al de “derechos”. Asimismo, incluyó los principios que definen la forma de planificar políticas públicas, como son la universalidad, integralidad, participación y reconocimiento de las responsabilidades compartidas y diferenciadas de los actores y actoras sociales.

La Constitución Nacional de 1992 consagra los derechos a la calidad de vida, al ambiente saludable y a la vivienda en sus artículos, 6, 7 y 100, respectivamente.

4 Ver Planhavi, apartado 4.2. *El enfoque de derechos en materia de hábitat y vivienda*, págs. 35 y siguientes.

Por otra parte, varios son los tratados internacionales que fueron suscritos por el Estado paraguayo referidos al hábitat y la vivienda.

La “Propuesta de Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos”⁵ destaca la noción de “vivienda digna y adecuada” adoptada por el Comité de Derechos Urbanos de Naciones Unidas. Ésta sólo será posible si se garantizan ciertos aspectos mínimos relacionados con la seguridad legal de la ocupación; la proximidad de los servicios, materiales, equipamientos e infraestructuras necesarias, incluido el acceso al agua potable y a los servicios sanitarios; el costo asequible; la habitabilidad (protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y las enfermedades); el acceso fácil para los grupos desfavorecidos (adultos y adultas mayores, niños y niñas, personas con discapacidades físicas y las víctimas de catástrofes naturales); y el emplazamiento adecuado (alejado de las fuentes de contaminación) próximo a servicios sanitarios y establecimiento escolares.

Estos “aspectos mínimos” plantean que el derecho a la vivienda está estrechamente vinculado a otros derechos humanos fundamentales, tales como el derecho a la vida, a la protección de la vida privada, a la familia y al domicilio, a no estar sometido a tratos degradantes, a la tierra, a la alimentación, al agua, a la salud y al ambiente saludable.

RESPUESTA AL DÉFICIT HABITACIONAL EN EL PAÍS

En relación con los datos respecto al déficit habitacional del país, proporcionados por el Conavi en el año 2009 en base al reestudio y proyección de los datos aportados por el censo nacional del año 2002, con el asesoramiento de un equipo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, es necesario destacar que han aumentado los fondos asignados para reducir o frenar el crecimiento del mismo, aunque no lo suficiente y, además, con las dificultades propias de los mecanismos de inversión de fondos públicos, los cuales requieren de estrictas formas de control que hacen que el proceso sea excesivamente lento.

Los requerimientos de nuevas viviendas en el área urbana y rural son presentados en el cuadro a continuación, analizando en segundo término la necesidad de ampliación de viviendas, así como las de ampliación y mejoramiento de viviendas existentes.

Cuadro1: Déficit habitacional, estimación de la demanda habitacional en el país, Conavi, DGEEC y equipo asesor internacional del Minvu, set. de 2009

| Requerimientos habitacionales | Urbana | Rural | Total |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Nuevas viviendas | 71.802 | 26.917 | 98.719 |
| Ampliación | 16.846 | 6770 | 23.616 |
| Mejoramiento | 260.071 | 257.642 | 517.713 |
| Ampliación y mejoramiento | 49.575 | 114.394 | 163.969 |
| Totales | 398.294 | 405.723 | 804.017 |

5 Ver “Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos”, propuesta publicada en el año 2011 por la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo del Paraguay.

El mismo estudio establece, a través de cuadros discriminados por departamentos y por sectores, rural y urbano, lo que se denomina la demanda habitacional por departamento en Paraguay, que da como resultado final una demanda de 804.017 soluciones, de las que 398.294 se ubican en el área urbana y 405.723 en el área rural.

LOS NUEVOS PROGRAMAS DE VIVIENDA Y LA DEMANDA

El presupuesto nacional para el año 2012 ha previsto el aumento de los recursos destinados a la Senavitat y también en particular al Fonavis, de forma que ha crecido el número de subsidios otorgados por la vía de este fondo, así como la disponibilidad de recursos para otros programas que aún son el reflejo de acciones anteriores al cambio de figura institucional, a las que el Planhavi podría imprimir una visión actualizada.

En años anteriores a la ley de la Senavitat, la producción de viviendas destinadas a sectores de escasos recursos se repartía entre el Conavi y la SAS. Esta tarea queda ahora, de acuerdo a la ley, a cargo de la Senavitat, habiéndose fijado esta institución metas que, de concretarse, pueden aumentar la respuesta del Estado a la población carenciada. Actualmente están vigentes unos 10 programas específicos para diversas modalidades de vivienda y con distintos perfiles que sirven también a la población de escasos recursos e incluso a otros sectores, como ser la clase media también necesitada. Estos otros programas, con algunas excepciones, se realizan por lo general por la vía de la licitación, con resultados tipo “llave en mano”, lo cual es apropiado para toda aquella población de ingresos formales, que busca vivienda y que dispone de ingresos regulares. Hoy Fonavis posibilita la participación comunitaria en los procesos y otorga también por vía de los servicios de asistencia técnica un acompañamiento social a los proyectos antes y durante el tiempo de ejecución.

Esta intención hasta ahora enfrenta el reto de la burocracia. Al momento de avanzar en los proyectos, especialmente aquellos dirigidos a los sectores de menores recursos, se presentan diversos inconvenientes. En ese sentido, se destaca el serio problema que enfrentan las comunidades indígenas para la obtención de documentos de tipo cédula de identidad, tarea que, según la ley establece, debe ser realizada por el INDI y que representa una severa barrera a la hora de iniciar procesos como el de solicitud de una vivienda, por el alto número de indígenas indocumentados y por las dificultades existentes para que ellos tramiten sus documentos como ciudadanos y ciudadanas paraguayos y paraguayas. El carné indígena no es reconocido como documento para la realización de trámites. Contiene el nombre de la persona, pero como muchos no son numerados, a la hora de postular a un subsidio habitacional no sirven como documento. En este campo han habido acciones conjuntas entre el Ministerio del Interior y el Registro Civil en comunidades indígenas, con lo que se ha buscado dar respuesta a este problema que afecta a gran parte de esta población.

Es destacable el hecho de que existiendo en el país un alto déficit habitacional en el área rural, que también afecta a pueblos indígenas, se visualizan hoy acciones concretas para pueblos originarios y para la población campesina, así como ajustes y redireccionamiento de las acciones, lo cual consideramos un logro pero también una señal para las autoridades en relación con las dificultades que enfrentan estas comunidades para participar en forma activa en la vida del país, pues por lo general no están dadas las facilidades para que éstas se documenten.

Dos programas específicos atienden a este sector de la población campesina. El Fonavis habilitó una línea de trabajo para pueblos indígenas, por medio de la cual es posible formular acciones que surgen de procesos participativos y que permiten que los propios pobladores y pobladoras participen en la solución de sus problemas habitacionales, buscando lograr de común acuerdo un equilibrio entre las técnicas constructivas tradicionales y aquellas alternativas de innovación que puedan ser adoptadas y ser sustentables a futuro. Conforme la opinión de las autoridades de la Senavitat, era necesario iniciar la búsqueda de respuestas dada la magnitud del problema, y hoy se van estudiando las mejores formas de servir a las necesidades derivadas de trabajar con pobladores y pobladoras, donde la labor de trabajar el hábitat va acompañada de promover la autoestima y el respeto a las tradiciones, a los materiales locales, con procesos de mejoramiento e innovación incorporados.

El Programa de Mejoramiento de la Comunidad “Vivienda y hábitat en áreas rurales” que lleva adelante el Cepra⁶ es una iniciativa interinstitucional para el área rural con intervenciones en los departamentos de San Pedro, Canindeyú, Concepción y Caaguazú, recurriendo a una modalidad de compra de los materiales de construcción –vía licitación– y la contratación local de maestros albañiles que apoyen a las familias en la construcción de las viviendas, en algunos proyectos con el necesario acompañamiento social. En este año 2012 el programa fue dotado con mayores recursos y tiene por ello la posibilidad de aumentar el número de acciones a realizar, que son espacios habitables con el agregado de letrina y fogón, es decir, acciones estatales de mejoramiento del hábitat rural.

Cuando la provisión habitacional es financiada con fondos a ser implementados por la modalidad de “llave en mano”, sin acompañamiento social y sin involucrar a la comunidad en la toma de decisiones en su hábitat, el riesgo es poner en marcha acciones poco adecuadas en relación al respeto a la identidad y la cultura, con el riesgo de convertir a estas poblaciones en dependientes de soluciones que “llegan mágicamente de afuera”, contradiciendo las tradiciones donde se recurría a materiales, técnicas constructivas y fuerza de trabajo local para solucionar sus problemas.

SOLUCIONES SANITARIAS DOMICILIARIAS EN EL HÁBITAT RURAL

En el campo del saneamiento ambiental, el MSPBS, a través del Senasa, ha iniciado acciones de construcción de lo que denomina “unidad sanitaria básica”, que surge en el marco del cumplimiento de uno de los Objetivos del Milenio y que

⁶ Decreto N° 838/2008 de la Presidencia de la República.

cuenta con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El gran déficit que presenta nuestro país, especialmente en comunidades rurales e indígenas en el campo del saneamiento, ha impulsado este proyecto, que recientemente ha lanzado un programa piloto de 150 unidades, financiadas por Itaipú Binacional, a las que se han agregado más, con otras fuentes de financiación.

Esta iniciativa, llevada adelante por medio del Senasa, encara acciones destinadas a dotar de agua, sistema sanitario básico para ducha, lavado y el manejo de excretas y sus formas de tratamiento, así como también de formas mejoradas de cocción que afecten menos al medio ambiente, por medio de fogones en alto. Una propuesta alternativa, buscando introducir e instalar formas de cocción por medio de la electricidad —a través de las denominadas cocinas de inducción magnética, a las que se reconoce la rápida capacidad de ebullición con bajo consumo de energía, pero que requieren ser testadas en la incorporación de este artefacto tecnológico por la población— lastimosamente han quedado de lado por razones presupuestarias. Este camino podría representar una forma de reducción del uso de la leña y un avance en la calidad de vida de familias rurales, pero habrá de esperar aún para llevarlo a la práctica.

Se han establecido acuerdos para la construcción de las unidades sanitarias básicas, que complementan viviendas espontáneas dispersas y aquellas del programa Cepra. Senasa se encuentra actualmente desarrollando programas que complementan el anteriormente citado, con más de 400 unidades en acción que cuentan con la financiación de Itaipú, del Indert y de la propia Senasa.

COOPERACIÓN SENAVITAT Y SAS

La Senavitat y la SAS firmaron un convenio con el objeto de ejecutar acciones conjuntas para lograr la regularización de territorios sociales o asentamientos urbanos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Este convenio se inscribe en la línea de satisfacer de vivienda digna con los servicios conexos a dichos sectores, una aguda demanda de los sectores sociales en situación de pobreza, construidas en un clima democrático, con participación de asociaciones y grupos sociales organizados en las acciones gubernamentales encaminadas a atender su problemática. Con ello se abre la posibilidad de que la tierra comprada por la SAS para regularizar la situación legal de muchos asentamientos ubicados en la periferia de ciudades de todo el país puedan ser objeto de programas de viviendas estatales, aún cuando éstas requieren de procesos de ajuste de los títulos y aprobación de los proyectos de loteamiento en forma previa a la inscripción como postulantes a “subsidio habitacional”.

LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA

La modalidad de vivienda cooperativa por ayuda mutua fue introducida con el apoyo de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam), con el apoyo del Centro Cooperativo Sueco y el Banco Interamericano

de Desarrollo (BID), quienes, con el Conavi, financiaron la construcción del primer conjunto de viviendas en Itá (Aveiro), que alcanza hoy, luego de varias etapas, unas 300 viviendas construidas, además de obras de infraestructura que conforman un barrio cooperativo, considerado una experiencia sumamente exitosa por parte de las y los cooperativistas paraguayos e incluso a nivel latinoamericano. Se dio además con este proyecto una positiva experiencia de cooperación interinstitucional e intersectorial, dada la participación de la UNA, a través de la Facultad de Arquitectura, para el diseño del área de uso comunitario, y la Universidad Católica, a través de la Facultad de Ciencias y Tecnología, para el diseño del sistema sanitario del conjunto.

Entre las modalidades de construcción de viviendas por ayuda mutua, esta forma de trabajo tal vez sea la que da resultados más duraderos, dado el factor educación que incorpora al proceso y la obligación de que sea la propia cooperativa la que asuma un rol de liderazgo en el desarrollo del proyecto. En Uruguay se han dado ricas experiencias posteriores a la terminación de las obras de vivienda, como ser la construcción de guarderías, bibliotecas y otros equipamientos comunitarios sostenidos por la cooperativa. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua son actualmente 28 a nivel nacional, con 320 viviendas construidas y habitadas, 4 en construcción, 17 en gestión de crédito y 5 a nivel de precooperativas rurales, según la Central de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (CCVAM).

Extractamos parte del escrito del Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (Cipae) sobre “soluciones alternativas de vivienda y hábitat”: “A fin de garantizar la buena aplicación de la ley 2329/03, para la expansión del modelo cooperativo de vivienda por ayuda mutua y lograr mejor tratamiento del acceso al crédito para las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, el Cipae ha coordinado acciones conjuntas entre la CCVAMP, la Senavitat, con el apoyo del Centro Cooperativo Sueco (SCC), invitando a la reflexión entre todos los actores del sector público, privado, organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas relacionados con la problemática habitacional del Paraguay. De esta manera se busca unificar criterios para impulsar el cooperativismo autogestionario, donde la participación de la gente en el control del desarrollo del modelo es fundamental e insustituible. En tal sentido, destacamos las cooperativas de vivienda por ayuda mutua como una empresa solidaria, cuya fortaleza está en la asociación de personas que creen en sí y en los demás”.

COORDINACIÓN INTERSECTORIAL DE LA SENAVITAT

Existe una mesa de trabajo en la Senavitat que promueve la participación de las organizaciones reconocidas por esta institución en la búsqueda de concreción de proyectos de construcción de viviendas, trabajando asimismo con representantes del sector público y privado. Conforme el organigrama de la Senavitat, es una de las funciones directas del ministro, secretario ejecutivo de la institución.

MESA INTERSECTORIAL DE HÁBITAT Y VIVIENDA (MIHV)

Esta mesa surgió de acciones conjuntas realizadas desde el año 2000 entre varias instituciones del Estado (Conavi, STP y SAS) con las universidades Nacional de Asunción y Católica y varias organizaciones de la sociedad civil (Cipae, Cedes/hábitat, Hábitat para la Humanidad y Mingara), las que en 2008, participando de una convocatoria de Pojoaju (asociación de ONGs), elaboraron parte del documento con propuestas desde la sociedad civil al nuevo gobierno. A partir de esa fecha, la MIHV ha desarrollado varios tipos de acciones destinadas a ir perfilando una propuesta de políticas de Estado a mediano y largo plazo, participando las instituciones citadas de forma activa en las actividades y realizando o acompañando foros de discusión sobre las políticas públicas.

Dicha mesa sigue trabajando y reuniéndose en forma periódica con el objetivo de generar una propuesta multisectorial que será volcada en un documento que registre los aportes surgidos desde el ámbito académico, estatal y de las entidades sin fines de lucro que trabajan en el campo de la vivienda y el hábitat. Dicho trabajo se estructura en base a los ejes político, territorial, social y tecnológico.

EL PLANHAVI Y LOS PLANES A FUTURO

De acuerdo con un extracto de la publicación de la Senavitat sobre el Planhavi, “con miras a apoyar el desarrollo socio-económico con equidad y universalidad, propone e impulsa la formulación del Planhavi con el objetivo principal de superar el déficit en materia habitacional, al tiempo de promover aspectos como el mejoramiento de la calidad del hábitat, el ordenamiento territorial, así como el empleo con el fomento de la inversión pública y privada, que propicien el desarrollo económico y social”.

“El objetivo del plan y sus componentes principales es contar con un marco director que oriente el desarrollo coherente e inclusivo del sector hábitat y vivienda en Paraguay, comprometiéndolo a los diferentes actores y actoras involucradas, entidades e instituciones públicas y privadas, sectores de la sociedad, etc., integrados en un Sistema Nacional de Hábitat y Vivienda. Está enmarcado en los planes de desarrollo social y articulado a otros planes impulsados desde el Gobierno Nacional, busca dejar establecida las bases y orientaciones para garantizar la sostenibilidad de las líneas de acción en el sector”.

“El plan es desarrollado bajo el enfoque de derechos humanos en el desarrollo, que parte del desarrollo como derecho y de garantizar un entorno donde se proteja al ser humano de las principales privaciones y se garanticen las libertades básicas. Asimismo, incorpora la innovación como proceso de integración de la tecnología existente y la que pueda generarse para crear o mejorar un producto (la vivienda), un proceso (producción del hábitat), una organización/institución (pública y privada) y un sistema territorial”.

“(...) El Planhavi es el proceso de planificación de una política pública dirigido por un equipo nacional, hecho que habla de la acumulación de experiencia técnica y de la institucionalización de la gestión pública en el país. El Planhavi tiene como finalidad la promoción de las condiciones sociales e institucionales para que los habitantes del Paraguay accedan a una vivienda en un ambiente adecuado”⁷.

“(...) Es el primer plan nacional que articula metas de corto y largo plazo con estrategias de producción habitacional, mejoramiento del entorno, programas consonantes con la diversidad social y cultural, la participación y la coordinación entre las instituciones del gobierno central, el gobierno departamental y el gobierno local, así como entre las organizaciones de la sociedad civil y los variados agentes de financiamiento, públicos y privados”⁸.

Con cuatro líneas estratégicas (o ejes de acción) se organizan los objetivos generales y específicos, las acciones y sus indicadores de cumplimiento, que interactúan entre sí y son cruzadas por indicadores ambientales, comunicacionales y de derechos humanos. Ellas están relacionadas con:

- producción del hábitat y la vivienda;
- fortalecimiento institucional;
- impulso a la participación social;
- financiamiento de las acciones.

El Planhavi, en el corto y mediano plazo, dará énfasis a las demandas críticas, particularmente las provenientes de aquellos territorios y grupos en situación de alta vulnerabilidad, con priorización en las zonas de frontera, en consonancia con la defensa de la soberanía nacional. El escenario de largo plazo, además de atender a los territorios y grupos críticos, priorizará a los municipios que cuentan con planes de regulación del uso de suelo, de modo a incentivar, desde el gobierno central, la adecuada localización de las unidades habitacionales y el fortalecimiento de la acción municipal en materia de desarrollo local.

| Escenario de corto y mediano plazo 2012 – 2015 | Escenario de largo plazo 2020 |
|---|--|
| Soluciones habitacionales cuantitativas y cualitativas (nuevas viviendas + ampliación/mejoramiento), localizadas en territorios con demandas críticas, con especial atención a las zonas fronterizas y a la población en condiciones de vulnerabilidad (rural, urbana, pueblos originarios), trabajando articuladamente en el territorio. | Cobertura del déficit habitacional crítico, priorizando acciones en ciudades intermedias y municipios con planes de desarrollo sustentable y de ordenamiento urbano-territorial. |

7 Extracto del Planhavi, pág. 13, editado por GIZ, 2012.

8 Ídem.

SISTEMA NACIONAL DE HÁBITAT Y VIVIENDA (SISNAVI) A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN Y ARTICULACIÓN

La institucionalización del Planhavi se traduciría en la conformación del Sisnavi, un sistema institucional con alcance nacional, que permitirá el fortalecimiento de las capacidades del Estado para garantizar los derechos a la vivienda y el hábitat. Se trata de constituir una plataforma de planificación y coordinación que incluya a las y los actores públicos y privados participantes.

Un plan nacional a corto, mediano y largo plazo es el desafío de disponer en el campo de la vivienda, de políticas desarrolladas con criterio de Estado que trasciendan los gobiernos.

DIRECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA SENAVITAT

De la página de la Senavitat se extrae que, a través de la resolución N° 696 de dicha institución, se aprobó la creación de la Dirección de Derechos Humanos, que dependerá directamente de la Secretaría Ejecutiva, cuyas principales funciones serán: “a) proponer y coordinar con las entidades estatales correspondientes la ejecución de las políticas públicas en materia de derechos humanos en lo relativo a la vivienda y el hábitat saludable; b) asesorar a las demás direcciones de la institución en el diseño e implementación de los programas con un componente de protección de los derechos humanos, sobre todo dirigido a los sectores más vulnerables de la sociedad, tales como: pueblos originarios, niños, niñas, adolescentes y mujeres en situación de riesgo, en colaboración con la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo; c) promover la incorporación del componente de derechos humanos en los planes de desarrollo regional y local, en lo relacionado al acceso a la vivienda digna, en los planes de ordenamiento territorial, e impulsar la apropiación del tema a nivel regional mediante planes de:

- “Desarrollo habitacional con enfoque de derechos humanos”.
- “Participación en escenarios gubernamentales y mixtos de derechos humanos”.
- “Promoción de la cultura del respeto por los derechos humanos mediante”.
- “Capacitación y formación del funcionariado y servidores y servidoras públicos y públicas de la Senavitat en temas de fundamentación de derechos humanos y las competencias institucionales, tanto nacionales como territoriales, en lo referente a la inclusión de políticas, planes, proyectos y programas”.
- “Campaña de respeto, promoción y garantía de derechos humanos”.

ACERCA DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Este pacto fue ratificado por Paraguay en 1996 y en su artículo 11 expresa: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

CASOS REVISADOS CONSIDERANDO LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Entre los aspectos que definen a nivel de derecho internacional, los derechos sociales, económicos, sociales y culturales, el derecho a la vivienda “adecuada” es definido a partir de los siguientes parámetros:

1. Seguridad jurídica de la tenencia

Los acuerdos de derechos económicos, sociales y culturales aceptan como válida la premisa de que todos los individuos están protegidos contra el desahucio, el hostigamiento y otras amenazas.

La seguridad jurídica de la tenencia considera las medidas necesarias para garantizar ese fin y evitar formas de hostigamiento.

Las comunidades indígenas han sido las más afectadas por este tipo de acciones, al imperar un sistema legislativo que es para ellos y ellas totalmente diferente a sus usos y costumbres y por el que personas extrañas se posesionan de sus tierras ancestrales, desarraigándolos y obligándolos a cambios culturales extraordinarios en muy poco tiempo para sobrevivir.

El avance de colonos extranjeros y extranjeras, que trabajan con sistemas mecanizados, ha creado una situación de presión para el abandono de las tierras de pobladores y pobladoras rurales, dado que los rociamientos han contaminado los cauces de agua y la forma de explotación de la tierra de esta gente, arrasando con toda forma de vida vegetal y animal en extensiones que ponen en riesgo las posibilidades de continuidad de numerosas especies.

El no respeto de las franjas de seguridad en relación a la protección ante procedimientos de fumigación y el alquiler de la tierra por parte de comunidades que utilizan la tierra como forma de obtener algún ingreso, dada la condición de ausencia de propuestas para solucionar el problema de la seguridad alimentaria, programas del MAG para seguridad alimentaria y reforestación por parte de las comunidades indígenas.

Sin tierra, no hay vivienda, y en el caso de comunidades indígenas, sin tierra, hay una migración forzada a los cinturones de pobreza de las ciudades y no hay capacidad de generar formas sustitutivas de supervivencia en condiciones dignas y de calidad de vida mínimas aceptables. A los mismos riesgos está sometida la población campesina del país, que, como indican los datos censales, emigra en 10% de la población cada 10 años, habiendo pasado la población del área rural de ser el 60% en los años 80 a ser el 50% en los años 90, y del 42% en el año 2002.

Los mismos métodos de “construir empedrados” frente a los terrenos fiscales de personas de escasos recursos, para que no puedan pagar las cuotas y malvendan su tierra, se utilizan en el área rural para impulsar la expulsión de campesinos y campesinas, en este caso por medio de insecticidas, eliminación de masa de bosques por kilómetros y kilómetros, reduciendo las posibilidades de quienes se trasladan a pie de un sitio a otro, como es el caso de las pueblos indígenas y pobladores campesinos y campesinas.

2. Acceso a la vivienda

De acuerdo a este postulado, todos los individuos que tengan derecho a una vivienda adecuada también deben tener acceso a ella. Hay que garantizar cierto grado de prioridad en la esfera de la vivienda a grupos desfavorecidos.

La accesibilidad se refiere a las prioridades que deben ser garantizadas a grupos vulnerables como mujeres, personas adultas mayores, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad y víctimas de desastres naturales, entre otros, afirmando que todas las personas tienen derecho a una vivienda adecuada.

La posibilidad de inscripción a interesados e interesadas en acceder a una vivienda con subsidio del Estado en uno de los cuatro niveles que los programas establecen para los pobladores y pobladoras exige a toda familia que puede acceder a un “Nivel 4” el 95% del aporte necesario para la construcción de la vivienda. En la medida que los niveles económicos de los postulantes a subsidio son mejores, disminuyen los porcentajes de subsidio al 70, 40 y 25%, respectivamente, para los niveles III, II y I. Es necesario destacar que en 2010 el número de subsidios fue de aproximadamente para 850 postulantes, habiéndose incrementado en 2011, llegando a unas 2500 familias. Se espera duplicar esta cifra en este año 2012, conforme afirmaciones de la Senavitat.

A mediados del corriente año el número de postulantes con preinscripción rondaba las 50.000 familias, por lo que se observa la necesidad de incrementar los aportes desde el presupuesto para atender a esta gran masa de gente necesitada de viviendas. El programa Fonavis atiende también a comunidades indígenas del interior del país y recientemente encontramos en la página del INDI que esta institución ha peticionado que se atiendan también casos de comunidades indígenas que viven en áreas urbanas.

En el área de los subsidios, es necesario destacar que la Senavitat ha destinado este año un número de subsidios a personas con discapacidad, lo cual abre una nueva modalidad de proyecto muy importante para estos grupos vulnerables.

3. Ubicación

Una vivienda adecuada debe estar ubicada de modo que permita el acceso a los lugares de trabajo, los servicios de atención de la salud, las escuelas, las guarderías infantiles y otros servicios sociales. No se deben construir viviendas en zonas donde la contaminación represente una amenaza para el derecho a la salud.

La mayor parte de los asentamientos espontáneos se ubica en áreas que otros han dejado sin ocupar por alguna razón, como ser sitios inundables, cercanías a un curso de agua, cercanía a barrancos, canteras abandonadas. Por lo general, estos sitios tienen algunas ventajas para los moradores y moradoras, como ser cercanía a los sitios de trabajo y ahorro de costos de transporte, por lo que se han afincado allí y procuran por todos los medios mantenerse allí. Muchas veces son los propios programas de construcción de viviendas los que deben encontrar respuestas a problemas generados por la no adecuación del sitio al uso habitacional.

Hoy las acciones se rigen por criterios para la elegibilidad de soluciones habitacionales urbanas considerando densidad-infraestructura básica de servicio, así como la infraestructura comunitaria y la complementaria con sugerencia de método y procedimientos de las distintas etapas de evaluación y calificación, y considerando la transversalidad⁹.

4. Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura

Todos los individuos tienen derecho a un acceso sostenible a los recursos comunes, el agua potable, el combustible de cocina y el alumbrado, las instalaciones de saneamiento y lavado, el almacenamiento de alimentos, la eliminación de residuos, la evacuación de aguas residuales y los servicios de emergencia.

Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura se refiere al derecho a un acceso sostenible a los recursos comunes, el agua potable, el combustible para la cocina, la calefacción o el alumbrado, las instalaciones de saneamiento y lavado. Este aspecto propone establecer subsidios de vivienda para las personas que no tengan acceso a ellos y proteger a los arrendatarios y arrendatarias contra los alquileres excesivos. Los programas que desarrolla el Senasa van dirigidos, por una parte, a dotar de agua corriente a comunidades del área rural, organizando juntas de saneamiento para que administren el sistema y, conforme se indica en lo relativo a programas en acción, se observa la puesta en marcha de programas dirigidos a mejorar el acceso al agua y al saneamiento en el área rural y para pueblos indígenas.

⁹ M. Vacchetta, S. Ma. Sánchez. Dirección Gral. del Hábitat - Dir. de Gestión Socio-Ambiental – Senavitat.

5. Habitabilidad

Una vivienda adecuada es aquella cuyos moradores disponen de espacio suficiente y están protegidos contra los elementos y otros riesgos para la salud, como los vectores de enfermedades. Se debe garantizar la seguridad física de los ocupantes.

La habitabilidad tiene que ver con el acceso a los servicios, que aún hoy en el área rural representa un problema serio sin atender, aun cuando vimos en el campo anterior que el MSPBS, por medio del Senasa, se encuentra realizando planes piloto para luego difundir tipos de acciones que complementen otras, como la del programa Cepra, por ejemplo. Tiene que ver asimismo con la calidad de la vivienda disponible, de forma tal que no existan riesgos de salud a partir de vectores de enfermedades como el chicha guazú o vinchucas, que transmiten la enfermedad de Chagas, endemia que afecta de manera crónica a nuestro país.

6. Precios razonables

Los costos relacionados con la vivienda no deben alcanzar un nivel que amenace o comprometa la consecución y satisfacción de otras necesidades básicas. Hay que establecer subsidios de vivienda para las personas que no tengan acceso a ésta y proteger a los arrendatarios contra los alquileres excesivos. Los Estados deberían garantizar la disponibilidad de materiales de construcción en las regiones en que éstos se obtienen principalmente de sustancias naturales.

Especialmente garantizar la disponibilidad de materiales basados en recursos naturales es un tema que afecta principalmente a comunidades indígenas, las que, gracias a acciones puntuales desde las gobernaciones y municipios, y en particular del MAG, van logrando resultados, como ser generación de viveros de árboles autóctonos que serán luego reforestados para disponer recursos utilizados ancestralmente por estos grupos.

7. Adecuación cultural

Una vivienda adecuada debe permitir la expresión de la identidad y la diversidad culturales. No se deben sacrificar las dimensiones culturales de la vivienda en aras del desarrollo o la modernización. La adecuación cultural viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole. El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que aún así es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado.

Este aspecto resalta en particular en un país que está iniciando las experiencias de trabajo en el área rural y con comunidades indígenas, por lo que establecer el debido acento en este campo va a evitar procesos acelerados de transculturación, que no siempre adoptan los mejores valores de la civilización que actúa como dominante.

Al asumir la Senavitat la exclusividad en la planificación y ejecución de programas destinados a poblaciones con fuerte identidad étnica y cultural, como es el caso de las comunidades indígenas y campesinas, es necesario observar aspectos que son característicos de las formas de vida, de la organización y costumbres de cada grupo.

Existen aspectos contradictorios entre las soluciones “técnicas” que surgen de conceptos urbanos y la realidad en el área rural y más allá, de forma especial, entre los pueblos indígenas.

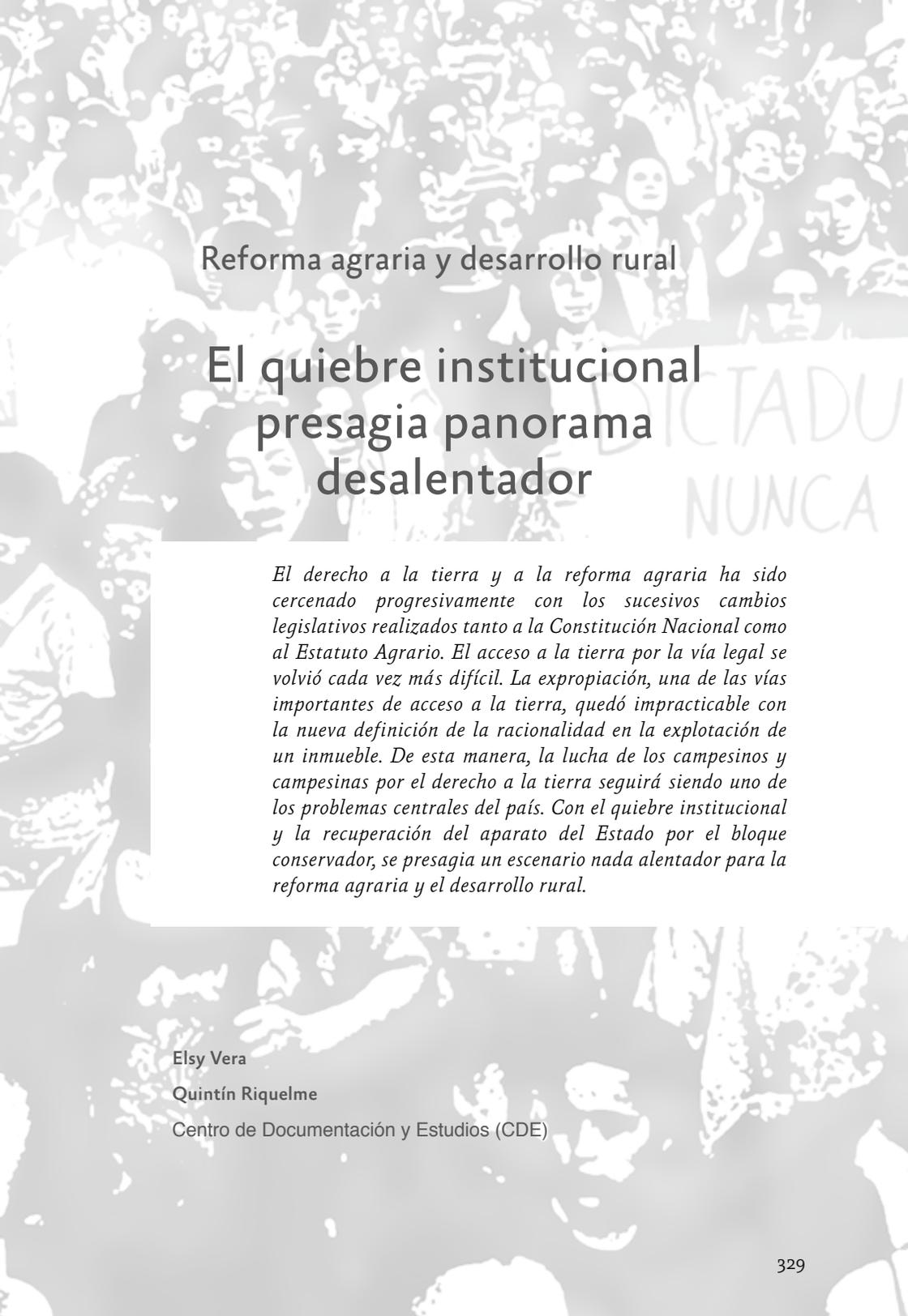
La teoría habla de la necesidad de agrupar para reducir costos de distribución de servicios a través de redes, tal el caso del agua y la electricidad, pero sin embargo se observan ejemplos muy interesantes, donde la tecnología acepta los sobre costos derivados de la extensión de servicios en asentamientos dispersos, donde se respeta el sitio donde se asienta cada familia y al hacerlo se respeta la cultura, la necesidad de protección de los cultivos y otros bienes, con la presencia de las familias asentadas en una trama extendida.

RECOMENDACIONES

- Impulsar, a través de la Senavitat, acuerdos que trasciendan el campo de la política partidaria para desarrollar propuestas nacionales que tengan la fuerza de provenir de acuerdos amplios entre sectores.
- Impulsar soluciones participativas que contemplen propuestas que surjan desde las propias comunidades.
- Promover programas “integrales” para sectores vulnerables, donde la vivienda sea parte de una propuesta que atienda también la capacitación en aspectos que ayudarán luego a mejorar los ingresos de los pobladores y pobladoras.

BIBLIOGRAFÍA

- Conavi, STP, DGEEC, Equipo Asesor Internacional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile, Agencia de Cooperación Internacional de Chile., *Déficit habitacional del Paraguay*, Asunción, 2009.
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat - ley N° 3909, Asunción, 2011.
- Fondo Nacional de la Vivienda Social, ley N° 3637/09, Asunción, 2010.
- Cepra, Senavitat. *Vivienda y hábitat en áreas rurales*, Asunción, 2010.



Reforma agraria y desarrollo rural

El quiebre institucional presagia panorama desalentador

El derecho a la tierra y a la reforma agraria ha sido cercenado progresivamente con los sucesivos cambios legislativos realizados tanto a la Constitución Nacional como al Estatuto Agrario. El acceso a la tierra por la vía legal se volvió cada vez más difícil. La expropiación, una de las vías importantes de acceso a la tierra, quedó impracticable con la nueva definición de la racionalidad en la explotación de un inmueble. De esta manera, la lucha de los campesinos y campesinas por el derecho a la tierra seguirá siendo uno de los problemas centrales del país. Con el quiebre institucional y la recuperación del aparato del Estado por el bloque conservador, se presagia un escenario nada alentador para la reforma agraria y el desarrollo rural.

Elsy Vera

Quintín Riquelme

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

INTRODUCCIÓN

Uno de los cambios importantes en la Carta Magna es el referido a la tierra propia. La de 1967 establecía el derecho a la tierra propia para toda la familia paraguaya (artículo 83). Sin embargo, la de 1992 ya no contiene el reconocimiento expreso de este derecho, sino hace referencia al derecho a una vivienda digna (artículo 100).

Asimismo, el Estatuto Agrario ha sufrido cambios relevantes. El de 1963 establecía que el objetivo de la reforma agraria era *transformar* la estructura agraria del país (artículo 2). En cambio, el de 2002 establece el objetivo de adecuar la estructura agraria del país (artículo 2). También se ha omitido la extensión del latifundio (ley 1863/02). En el Estatuto anterior (ley 854/63) se consideraba latifundio a todo inmueble de más de 10.000 ha en la Región Oriental y 20.000 ha en la Región Occidental, que no esté racionalmente explotado (artículo 4). Otro cambio importante es el concepto de explotación racional. La ley 854/63 hablaba solo de *explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento racional* (artículo 3º, inc. a), en cambio, la ley 1863/02 (art. 4) dispone que un inmueble “se encuentra eficiente y racionalmente utilizado cuando observa aprovechamiento productivo sostenible económico y ambiental, de por lo menos el 30% de su superficie agrológicamente útil, a partir del quinto año de vigencia de la presente ley”. Lo agrológicamente útil (art. 5) resulta de descontar de la superficie total del inmueble: a) los suelos marginales; b) las áreas de reserva forestal obligatorias; c) las áreas silvestres protegidas; d) las áreas de aprovechamiento y conservación de bosques naturales; y e) los bosques naturales y áreas destinadas a servicios ambientales, declaradas por autoridad competente.

Fue también por causa de estas modificaciones que el acceso a la tierra por la vía legal se volvió cada vez más difícil. La expropiación, una de las vías importantes de acceso a la tierra, quedó impracticable con la nueva definición de la racionalidad en la explotación de un inmueble. Es así que la lucha de los campesinos y campesinas por el derecho a la tierra seguirá siendo uno de los problemas centrales del país.

Como adelantamos, en la actual coyuntura, con el quiebre institucional y la recuperación del aparato del Estado por el bloque conservador, se presagia un escenario nada alentador para la reforma agraria y el desarrollo rural. Las primeras medidas adoptadas por el gobierno golpista muestran a las claras una postura firme a favor del empresariado rural.

INICIATIVAS ESTATALES

El proceso de regulación de tierras públicas a través del Indert. Las intenciones de un reordenamiento territorial a través de un proceso de regulación de las tierras estatales para 2012 fue una de las acciones más destacadas del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert). En su balance de gestión de 2011, el ente agrario informó que adquirió un total de 21.032 ha, de las cuales 10.772 correspon-

den a regularizaciones de la tenencia en varios departamentos del país¹. Sin embargo, el sistema de compras por licitación hace que este proceso sea más lento. Por lo tanto, la decisión de recuperar las tierras del Estado en vez de comprarlas fue una estrategia para evitar las trabas en el Parlamento. Sin embargo, no fue una salida muy factible, atendiendo a que dicha recuperación requiere de procesos judiciales, generalmente extensos en el tiempo. En su intento por depurar el ente agrario, se adquirió un sistema integrado de información. Una base de datos acerca de las propiedades que tiene el Indert, las superficies, las titulaciones y si fueron concedidas, enajenadas o utilizadas por personas sujetas a la reforma agraria. A estas acciones se sumó la publicación de una lista de 79 propiedades adjudicadas irregularmente en la época de la dictadura. El informe identificó 25.649 ha de tierras mal habidas en Alto Paraná y la zona de Ñacunday. Estas revelaciones oficiales causaron revuelo en distintos sectores. Si bien el informe de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), realizado en el año 2008, revelaba la existencia de 7.851.295 ha de tierras mal habidas, pareciera que el Indert estaba tomando impulso para iniciar el proceso de recuperación de dichas tierras. Esta iniciativa tropezó con la constatación efectiva de que muchas de estas propiedades fueron arrendadas por los propios funcionarios del Indert a empresarios sojeros. La corrupción interna, que no pudo ser saneada por ninguna administración, una vez más se quiso depurar con el cambio de su titular, Marciano Barreto, a través de una intervención directa por parte del Ejecutivo². Esta medida contó con el apoyo de algunas organizaciones campesinas y produjo el descontento de otros grupos.

Lo cierto y lo concreto es que la medida llena de buenas intenciones no aportó mayores beneficios a la institución, que para empeorar su situación sufrió un drástico cambio con el golpe parlamentario. El reconocimiento desde el ente agrario de la existencia de tierras mal habidas fue detonante para los conflictos de tierra como el caso de Ñacunday. La presión aumentaba sin muchas alternativas en torno a la distribución de tierras, y el resultado fue lamentable, con la muerte de 17 personas en el caso Curuguay. Luego del cambio dentro del Indert ya no se habla de catastro ni de regulación de tierras mal habidas, sino de titulación masiva.

Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA). Fue uno de los programas emblemáticos enmarcados dentro de la “Política de desarrollo social - Paraguay para todos y todas 2010-2020”, ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). A un año de su implementación, se dieron pequeños pasos hacia el apoyo a la agricultura familiar campesina, que fueron interrumpidos luego de la crisis política que derivó en la destitución del presidente Fernando Lugo. Uno de los aspectos más positivos de la implementación del PPA fue la presencia del Estado en las comunidades, a través del apoyo técnico permanente que en años anteriores no estaba visible para los/as pequeños/as productores/as.

El sistema de trabajo con las familias campesinas abrió la posibilidad de una mayor participación social, con el reconocimiento de las organizaciones sociales, lo que

1 Diario Última Hora, 26 de diciembre de 2011. Disponible en <www.ultimahora.com/notas/491498-El-indert-prioriza--en-el-2012-la-regularizacion> consultado el 3 de diciembre de 2012.

2 Diario Última Hora, 28 de febrero de 2012. Disponible en <www.ultimahora.com/notas/507211-Camacho-asume-como-interventor-del-Indert-y-Barreto-se-muestra-molesto->> consultado el 3 de diciembre de 2012.

ayudaba a su fortalecimiento. Este nuevo enfoque de trabajo generó contradicciones en el mismo MAG, pues exigía una formación social de técnicos/as que realizaban el trabajo de campo. El modelo que se puso en práctica chocaba con el viejo estilo de asistencia técnica y generaba resistencia en algunos/as funcionarios/as. Entre las principales debilidades del programa se observa la falta de retroalimentación del trabajo en terreno debido al sistema de control administrativo que se desarrollaba. Por otra parte, los acuerdos interinstitucionales no se reflejaban en acciones concretas, teniendo en cuenta que el PPA se articulaba con otros programas sociales a instancias del Gabinete Social de la Presidencia de la República.

Por ejemplo, la articulación a través de la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (Cepra) no se visibilizó, a pesar de que en varios asentamientos las instituciones estatales estuvieron presentes para recoger las principales necesidades de la gente. Luego esa presencia se fue diluyendo tras los trámites burocráticos centralizados en Asunción.

En algunas localidades se realizaron diagnósticos comunitarios con los/as técnicos/as. Estos levantaron muchas expectativas con la gente, pero éstas no fueron canalizadas adecuadamente y, por lo tanto, no pudieron dar respuesta a las múltiples necesidades recogidas en las distintas comunidades. La falta de servicios básicos dificultaba la planificación del trabajo con las familias campesinas. Por ejemplo, en muchos lugares fueron distribuidos insumos, como semillas que no germinaron debido a la falta de infraestructura del lugar. A esto se suma las dificultades climáticas como la sequía, que empeoró la situación de los pequeños/as productores/as en gran parte del país. La necesidad de agua potable se agravó en aquellos lugares donde la contaminación causada por el uso de pesticidas afectaba la calidad de los arroyos y nacientes.

El PPA tenía el gran desafío de posicionarse y que sus beneficiarios se empoderen de él para instalar un proceso de continuidad para el próximo gobierno, en 2013. Sin embargo, el abrupto cambio luego del juicio político hizo que el presente y el futuro de este proceso fuera interrumpido, sin muchas esperanzas de sobrevivir para el próximo periodo. Ni bien asumieron las nuevas autoridades del MAG, el PPA dejó de ser un programa emblemático.

Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (Cepra). Desde su creación, en el año 2008, hasta la actualidad, la Cepra ha tenido lentos avances en sus acciones de articulación para llevar adelante programas de desarrollo rural. Si bien nació en el seno del Indert, esta coordinadora ha adquirido una dinámica propia, diferente, debido a su composición heterogénea, que contrastaba con la estructura orgánica de las instituciones estatales. La coordinación se vio opacada por las diferencias internas entre las instituciones que la componen y el liderazgo que cada una de ellas tenía o quería tener dentro la estructura.

MAG. Luego del golpe parlamentario, este ministerio se posicionó claramente a favor de la agricultura empresarial con la aprobación del decreto 9503/12, que autorizó el uso de semillas transgénicas de maíz y algodón. Esta determinación agrava la situación de los/as pequeños/as agricultores/as, que ya venían sufriendo la pérdida en sus cultivos a causa de la sequía, el uso indiscriminado de agro-tóxicos, y ahora la liberación de semillas modificadas genéticamente en detri-

mento de las semillas nativas y criollas. Con el discurso “progreso y desarrollo” y calificando de “extremistas”³ a los/as defensores/as de la soberanía y el medio ambiente, Federico Franco pretende justificar su postura oficial hacia el sector empresarial, que es el verdadero y único beneficiario de esta medida.

CASOS

Masacre en Curuguaty

Once campesinos sin tierras y seis policías del Grupo de Operaciones Especiales (GEO) murieron en un enfrentamiento armado en el establecimiento de la empresa Campos Morombí SA, cuyo principal dueño es el exsenador colorado Blas N. Riquelme. La propiedad está ubicada en la colonia Yvyra Pytã, distrito de Curuguaty, departamento de Canindeyú. El operativo de desalojo estaba a cargo de un contingente de 250 efectivos del GEO, pelotones antidisturbios y personal de orden público. La comitiva fue acompañada por los fiscales Diosnel Giménez y Ninfa Aguilar, quienes tenían en su poder una orden de allanamiento firmada por el juez penal de garantías de Curuguaty, José Benítez. Un grupo de uniformados se acercó a los ocupantes para intentar convencerlos de abandonar la propiedad.

Después de una breve conversación con los líderes de los sin tierras, se inició una discusión que derivó en la balacera, que duró aproximadamente 30 minutos. Además de los fallecidos, según reportes oficiales resultaron heridos 13 policías y 4 campesinos. Los primeros en recibir auxilio fueron los uniformados, mientras que los campesinos heridos no fueron atendidos con la misma prioridad. Luego de un operativo de rastrillaje realizado por los propios pobladores de la zona, encontraron dos cuerpos de sin tierras, con los que totalizó un número de 11 campesinos asesinados.

El Ministerio Público imputó a 62 ocupantes por cargos por invasión y asesinato, de los cuales 12 fueron detenidos/as (8 varones, 2 mujeres y 2 adolescentes), recluidos/as en la penitenciaría regional de Coronel Oviedo, departamento de Caaguazú. Entre los detenidos por la Policía Nacional, tres de ellos manifestaron que no tenían nada que ver con el mencionado hecho y mucho menos con el ataque a la policía. Tal es el caso de Miguel Correa, quien dijo ser funcionario del MAG y que fue detenido en el hospital de Curuguaty, cuando, de acuerdo con su relato, fue a averiguar, a pedido de un productor de la zona, si el hijo de este estaba o no internado, tras sufrir un accidente⁴.

Las tierras de la firma Campos Morombí SA no figuran como propiedad de Blas Riquelme en la Dirección de Registros Públicos. La finca sigue registrada a nombre de la Industrial Paraguaya SA. La propiedad donde se originó la masacre es reclamada como tierra del Estado tanto por la Procuraduría General de la República como por el propio Indert. Las instituciones mencionadas y la CVJ sostienen

3 Diario Última Hora, 21 de agosto de 2012. Disponible en <www.ultimahora.com/notas/553586-Franco-desafia-a-la-izquierda-y-da-via-libre-al-uso-de-trasgenicos> consultado el 3 de diciembre de 2012.

4 Diario Abc Color, 17 de junio de 2012. Disponible en <www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/atribuyen-doce-delitos-a-carperos-detenido-415115.html> consultado el 3 de diciembre de 2012.

que el inmueble en cuestión fue donado por La Industrial Paraguaya SA al Estado paraguayo, siendo aceptada esta donación por decreto 29.366 del 6 de setiembre de 1967 y, por decreto 3.532, el Estado paraguayo incluso lo declaró de interés social y lo destinó para la reforma agraria, transfiriendo la propiedad al Indert a título gratuito. El Indert planteó, en 2004, un juicio de mensura sobre las tierras, pero actualmente el juicio está varado en la Cámara de Apelaciones por otra acción interpuesta por la empresa de Riquelme⁵.

Desde la apertura política, en el año 1989, el país fue escenario de innumerables conflictos por la tierra, desalojos violentos, asesinatos de campesinos/as, apresamientos masivos, imputación a los y las dirigentes, pero jamás ocurrió un evento como el de Curuguaty, hecho que llama poderosamente la atención. Por más vejámenes que sufrieron los y las ocupantes de tierras, jamás llegaron a un enfrentamiento con la policía con armas de fuego. Este hecho lamentable sucedió además en un momento de mucha tensión política por los acontecimientos previos, el rechazo por la ciudadanía de la solicitud de aumento de 50 millones de dólares para el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) por parte de los/as parlamentarios/as para sus operadores políticos, en la que éstos fueron acusados por la ciudadanía de “dipuchorros” y “senarratas”⁶, además del pedido de desbloqueo de las listas sábanas.

La presión ejercida por los campesinos contra las tierras mal habidas fue creciendo. La existencia real de las tierras mal habidas fue descubierta *in fraganti* en Curuguaty, escenario de la matanza entre campesinos y policías. Con este caso, el gobierno tenía la brillante oportunidad de demostrar la existencia real de esas tierras y de recuperarlas, y esta acción podía haberse constituido en un precedente peligroso para los detentores de las tierras mal habidas.

Conflictos con sojeros

Unos/as 120 campesinos y campesinas sin tierras, presumiblemente llegados/as desde Ñacunday, Alto Paraná, y ubicados/as en las fincas N° 80 y 240 de la colonia San Carlos, distrito de Mariscal López, Caaguazú, impidieron el paso de las máquinas de los colonos, imposibilitando el cultivo de soja en las tierras. Dichas fincas abarcan más de 2400 hectáreas, dentro de las que se encuentra el asentamiento San Carlos. Cabe recordar que el 15 de agosto de 2008 los sin tierras ocuparon el asentamiento a fin de recuperar la soberanía territorial. Desde entonces se vienen produciendo escaramuzas entre antiguos ocupantes y nuevos pretendientes. El representante legal de los sojeros, Mario Vega, responsabilizó al entonces ministro del Interior, Carlos Filizzola, por el conflicto sin fin en Mariscal López. Con palos, piedras y machetes en mano, las mujeres encabezaron el cierre de la calle y evitaron que las maquinarias de los productores sojeros pasaran.

Los/as sin tierras, con armas contundentes como machetes, piedras, palos e incluso bombas, impidieron el paso de las máquinas de los productores. Según el

5 Diario Última Hora, 19 de junio de 2012. Disponible en <www.ultimahora.com/notas/537804-Tierra-en-disputa-no-figura--a-nombre-de-Riquelme-en-Registros-Publicos> consultado el 3 de diciembre de 2012.

6 Los primeros, estigmatizados como ladrones, y los segundos, como ratas por huir desesperadamente cuando centenares de manifestantes expresaban su repudio frente a la sede legislativa.

presidente de la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP), Hermes Aquino, el comisario Luis Vera es cómplice de los “carperos” y fue enviado por el ministro del Interior, Carlos Filizzola, para proteger a los invasores. La acusación contra el comisario Vera es por no acatar la orden judicial que autoriza a los productores cumplir sus labores agrícolas en dichas tierras. Luego de cinco horas de espera y resistencia de un grupo de sin tierras, finalmente el juez de paz, Aldo Barrios, ordenó utilizar la fuerza. Los/as campesinos/as comenzaron a gritar y a desafiar a los efectivos policiales⁷.

La acción emprendida por las organizaciones campesinas contra la expansión sojera que utiliza semillas transgénicas y agrotóxicos y provoca la expulsión de los y las campesinos/as, la contaminación del medio ambiente y la dependencia hacia las empresas dueñas de dichas semillas, va en aumento. Varias acciones de esta naturaleza se han producido en los departamentos afectados por este avance, y es la única opción de defensa que tienen las familias afectadas para defender sus derechos a una vida sana, ante la inacción y la complicidad de las instituciones y autoridades estatales.

Caso Ñacunday

Este continuó siendo el centro del conflicto de tierras en los primeros meses del año 2012. En ese contexto se produjeron numerosos incidentes entre carperos y colonos en la zona, como lo ocurrido en la localidad de Iruña durante el amojonamiento realizado por efectivos militares. Ellos pretenden ubicar unas 162.000 hectáreas de tierras en la zona del Ñacunday, distrito al sur del Alto Paraná, que correspondían a yerbales y parques nacionales hacia finales del siglo XIX, según los antecedentes.

Los colonos brasileños se opusieron fuertemente a esta labor asegurando que poseen los títulos de propiedad de dichas tierras y que no permitirán que tanto militares y carperos ingresen en sus propiedades. Ante las expectativas de los sin tierras en que dichas tierras se declaren como tierras del Estado, el número de carperos fue aumentando, instalándose a la entrada de la estancia del sojero Tranquilo Favero con la intención de juntar 20.000 personas para el día en que vence el plazo dado al gobierno, a fin de que defina si las tierras de Favero son o no tierras públicas, que puedan ser recuperadas y entregadas a los campesinos. Los sin tierras aseguran que Favero vendió tierras pertenecientes al yerbal de Ñacunday, incluso mecanizó parte del Parque Nacional de Ñacunday, donde está el Salto del Ñacunday⁸.

La intervención del gobierno para buscar soluciones, y sobre todo evitar el desalojo violento, generó diversas reacciones por parte de las organizaciones campesinas y el sector empresarial. Lógicamente, este último rechazó esta acción tildando al propio gobierno de “orquestar la invasión de propiedad al facilitar los

7 Diario Abc Color, 11 al 19 de enero de 2012. Disponible en <www.abc.com.py/edicion-impres/interior/campesinos-intentaron-impedir-labor-agricola-en--colonia-mariscal-lopez-357294.html> consultado del 3 de diciembre de 2012.

8 Diario Última Hora, 15 de enero de 2012. Disponible en <www.ultimahora.com/notas/503660-Los-carperos-se-instalan-frente-a-la-firma-agricola--Favero> consultado el 3 de diciembre de 2012.

camiones del Ejército para los carperos”, según expresiones del Ing. Hermes Aquino, de la CAP, refiriéndose al traslado de carperos a las tierras del Parque Nacional Ñacunday. Este acuerdo entre carperos y el gobierno sienta un precedente debido a que, como es sabido, ningún gobierno ha distribuido tierras y las conquistas de asentamientos campesinos se dieron por medio de ocupaciones.

En el momento en que la situación estaba candente en la zona, el gobierno recurrió a la ley 2352/05, conocida como “zona de seguridad fronteriza de la República del Paraguay”. Esta ley, en su Art. 1 expresa: “Se establece zona de seguridad fronteriza la franja de 50 km adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial dentro del territorio nacional. Art. 2. Salvo autorización por decreto del Poder Ejecutivo, fundada en razones de interés público, como aquellas actividades que generan ocupación de mano de obra en la zona de seguridad fronteriza, los extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República o las personas jurídicas integradas mayoritariamente por extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República, no podrán ser propietarios, condóminos o usufructuadores de inmuebles rurales.

El reflatamiento de esta ley levantó el avispero en el seno del gremio sojero, que se lanzó con toda su fuerza contra el intento del Poder Ejecutivo de recurrir a esta ley. Si bien la medida tomada por el gobierno no implicaba la expulsión de los “brasiguayos” de sus actuales ocupaciones, sino la regularización de las tierras, fue interpretada por éstos y por el gremio sojero como un intento de amedrentamiento a los llamados productores y un explícito respaldo a los carperos. La medida, sin embargo, no tuvo efecto por la intervención de la justicia a favor de los brasiguayos y contra la intención de los carperos de recuperar esas tierras.

CONCLUSIÓN

El 22 de junio, el Congreso paraguayo, con un juicio político, interrumpió el gobierno de Fernando Lugo, que debía durar hasta agosto de 2013. La gestión del gobierno durante este periodo tuvo avances importantes en muchos ámbitos de la vida social y política del país. Sin embargo, en otras esferas no ha logrado resolver varios de los problemas calificados como graves y que deberían haber sido priorizados por el gobierno. Incluso algunas de estas problemáticas tendieron a empeorar, como el caso de la reforma agraria y el desarrollo rural.

En la actual coyuntura, el mayor déficit sigue siendo la reforma agraria, que fue una de las principales promesas de campaña de la Alianza Patriótica para el Cambio. Esta propuesta planteaba, entre otras cuestiones, mejorar la distribución de la tierra, que en Paraguay alcanza uno de los mayores índices de desigualdad del mundo. Sin embargo, es importante destacar que el casi nulo avance en materia de reforma agraria se relaciona con la tenaz oposición de la oligarquía, que hace de la propiedad inmobiliaria rural su principal base de acumulación. Afectado por una correlación de fuerzas totalmente desigual, el gobierno tuvo que resignarse al incumplimiento de esta promesa electoral. Por otro lado, en lo que respecta al desarrollo rural, tampoco pudo desarrollar demasiadas acciones favorables.

A pesar de algunos esfuerzos realizados, el gobierno no tuvo la capacidad para superar el viejo estilo de trabajo del MAG, caracterizado por programas y proyectos sin vinculación con una estrategia de desarrollo nacional. Muchos de estos programas y proyectos ni siquiera tuvieron en cuenta a los sectores más vulnerables y se enfocaron principalmente en los grupos que tienen mayor capacidad organizativa y de gestión. Como consecuencia, esta manera de implementar políticas no ha podido asegurar a los agricultores y agricultoras de pequeñas fincas la superación de sus problemas de baja productividad.

A pesar de estas dificultades y debilidades, es posible afirmar que el Estado mejoró su papel de administrador de la cosa pública; fortaleció algunas de sus instituciones; asumió ciertos compromisos con la ciudadanía; y logró mayor transparencia en la distribución de los recursos. Otro indicador relevante de estos avances es que la ciudadanía comenzó a percibir mayor presencia del Estado en sus respectivas comunidades y distritos. Algunas políticas públicas, como la instalación de Unidades de salud de la familia, el Programa de Producción de Alimentos y el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, tuvieron algún impacto, que se refleja en la disminución de la pobreza y de la pobreza extrema, según los datos suministrados por la “Encuesta permanente de hogares 2011”.

Por otro lado, también cabe destacar que el gobierno recibía cada vez mayor presión por parte de los gremios de la producción y de las empresas multinacionales de la producción para la aprobación del uso de semillas transgénicas en el país, principalmente de algodón y de maíz, lo que efectivamente se dio con el nuevo gobierno.

RECOMENDACIONES

- Revisar las decisiones tomadas por el gobierno actual en torno a la aprobación de las semillas transgénicas.
- Continuar con el proceso de revisión de las tierras mal habidas y mal adjudicadas por el Indert para garantizar mayor transparencia sobre las adjudicaciones de tierra.
- Implementar las medidas de control sobre la expansión de la soja para evitar la venta y el alquiler de las derecheras en los asentamientos, la migración forzada, la contaminación de las fuentes de agua y la deforestación.
- Asegurar la continuidad de los programas sociales que tuvieron impacto positivo en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional de 1967.
- Constitución Nacional de 1992.
- Ley 854/63. Estatuto Agrario, 1963.
- Ley 1863/02. Estatuto Agrario, 2002.



Caso ayoreo totobiegosode

Conservación de un patrimonio indígena para un ambiente saludable

Los fundamentos, principios y objetivos de la Política Ambiental Nacional del Paraguay (PAN) se basan en la preservación, conservación y recuperación del patrimonio natural y cultural del Paraguay, para la sustentabilidad y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades presentes y futuras. La protección y conservación del Patrimonio Ayoreo Totobiegosode exigen medidas estatales que garanticen la protección de sus tierras, recursos y derechos.

Marcela González Ricart

Gente, Ambiente y Territorio (GAT)

INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de la Política Ambiental Nacional del Paraguay (PAN) es “Promover los derechos y desarrollo humano de los pueblos indígenas compatiblemente con la conservación de la biodiversidad, de sus territorios ancestrales y armonizar los sistemas tradicionales de vida con actuales necesidades socioculturales”.

El Patrimonio Ayoreo Totobiegosode constituye, en el Alto Paraguay, región del Chaco, uno de los pocos sitios continuos¹ que se contraponen a los modelos de devastación de los bosques y sistemas naturales que lo rodean, sustentándose la conservación de la biodiversidad en las pautas culturales de manejo de este pueblo indígena. Las modalidades de uso permiten la cautela y el resguardo de los derechos a la autodeterminación del grupo local totobiegosode, que se encuentra en estado silvícola, y fortalecen, por otra parte, las condiciones de vida de las demás familias totobiegosode, que en los últimos años han venido poblando paulatinamente una parte ya titulada de sus antiguos dominios, donde se encuentran construyendo estrategias para la subsistencia y para la reducción de carencias relacionadas a la salud y la educación intercultural.

La protección y conservación de la biodiversidad del Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode (PNCAT), como un proceso jurídico, administrativo y técnico en materia de derechos territoriales, ambientales y culturales, es competencia, entre otros órganos, del Poder Ejecutivo, del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y de la Secretaría del Ambiente (SEAM), autoridad de aplicación de la Ley Ambiental Nacional, de la ley N° 904/1981 “Del Estatuto de las Comunidades Indígenas” y de la ley N° 234/1993 que aprueba y ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Debe relevarse, por una parte, que las superficies de este patrimonio, ya restituidas legalmente a los y las ayoreo totobiegosode, se muestran preservadas y son usufructuadas en base al adecuado y sustentable manejo que descansa en los conocimientos ancestrales de este pueblo. Ello se configura así en un muy importante aporte a la conservación de la región.

Por otra parte, debe hacerse mención de las amenazas de degradación que permanecen para los inmuebles aún no regularizados, al igual que para todo el entorno. Algunos de los actuales titulares de dominio de las fincas en trámite de legalización, localizadas en el núcleo de la zona sur del PNCAT, propusieron un ordenamiento territorial-ambiental inconsulto con los y las indígenas, violándose la norma nacional vigente en el país. Tales planes de uso son de carácter fragmentario en razón de no contar con una visión de contexto y paisajes. Su aplicación generará potencialmente los siguientes impactos socioambientales:

¹ En el PNCAT convergen tres de los 12 biomas ecológicos del Chaco: “Punta Riel”, “Fortín Torres” y “Alto Paraguay”, y constituye espacio de transición entre el Chaco húmedo (Pantanal del Alto Paraguay) y el Chaco seco. Igualmente, forma parte del área de influencia de tres unidades de conservación del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (Sinasp): Parque Nacional Defensores del Chaco; Parque Nacional Río Negro y Parque Nacional Médanos del Chaco.

- alteración del régimen hidrológico, corte de flujo y modificación de la dinámica de agua en los ríos, riachos, lagunas y humedales;
- transformación del suelo, erosión y salinización;
- fragmentación, degradación del hábitat y pérdida de la funcionalidad de sistemas ecológicos;
- pérdida de biodiversidad (biodiversidad genética, de especies, de ecosistemas y diversidad cultural);
- deforestación y extracción sin considerar parámetros de sustentabilidad;
- cambios climáticos locales y regionales;
- incumplimiento de leyes nacionales e internacionales;
- contradicciones con los objetivos propuestos en la Reserva de la Biósfera del Chaco - Paraguay y en el PNCAT del departamento de Alto Paraguay.

A pesar de estas amenazas internas dentro del territorio en trámite y del avance de la frontera agroganadera en el perímetro externo del patrimonio ayoreo totobiegosode, las comunidades Arocojnadi y Chadi, asentadas en el límite sur del patrimonio indígena, participan activamente en las acciones que paulatinamente se proponen, deciden y ejecutan. Las principales actividades realizadas involucran efectivamente a varones y mujeres, garantizándose el ejercicio del consentimiento libre, previo e informado, en beneficio del fomento de capacidades en el control y manejo intercultural de su territorio y de los recursos en él inscriptos. Igualmente, en el monitoreo a distancia de los jonoine-urasade, totobiegosode en aislamiento, quienes se desplazan en el área y cuya integridad se halla en peligro.

Esta situación, que afecta a las comunidades ayoreo totobiegosode, impacta directamente en el desarrollo de la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, quienes, al no poder acceder a sus territorios, se ven obligados a migrar, siendo sometidos en muchas ocasiones a situaciones de explotación y vulnerabilidad de sus derechos.

PROMOCIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD DEL TERRITORIO INDÍGENA

Tanto la promoción para la permanencia del uso sustentable de los recursos naturales como el apoyo para la protección y conservación del Patrimonio Ayoreo Totobiegosode ante los avances de la deforestación del entorno, las extracciones ilegales de madera preciosa y otros impactos negativos sobre la biodiversidad en las fincas de dominio legal indígena (núcleo de la zona sur), en aquellas en proceso de regularización y en sus áreas de influencia, determinan la necesidad de fortalecer medidas que garanticen el proceso de cautela que, en procura de sus tierras y recursos, como de los derechos de sus parientes, en el monte, realizan los y las ayoreo totobiegosode.

En el proceso de conservación del PNCAT se conjugan las dimensiones de protección de la diversidad cultural –correspondiente a grupos vulnerables– y de la diversidad biológica, acciones que adquieren relevancia frente a la reciente aceptación de la Reserva de la Biósfera del Chaco - Paraguay por parte del programa MAB-Unesco, cuya superficie incluye el Patrimonio Ayoreo Totobiegosode. La aplicación del Convenio sobre Diversidad Biológica, ratificado por Paraguay por ley N° 253/ 93, refiere a la relación pueblos indígenas y ambiente, reconociendo la estrecha dependencia de comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida basados en los recursos biológicos. Señala la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos, las innovaciones y prácticas tradicionales para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA FRENTE A LA CONSERVACIÓN DE BOSQUES CON AUTOGBIERNOS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL CHACO

El capítulo V “De los pueblos indígenas” de la Constitución Nacional reconoce la existencia de estos pueblos “definidos como grupos de culturas anteriores a la formación y constitución del Estado paraguayo”; el art. 63 “De la identidad étnica” garantiza “el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat”; y el art. 66 establece la defensa contra “la depredación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural”.

Se considera fundamental la aplicación de las principales normativas nacionales e internacionales vigentes en el Estado paraguayo y que son vinculantes al caso:

- **Ley 904/ 81 del Estatuto de Comunidades Indígenas:** que tiene por objeto, entre otras cosas, “La preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones”.
- **Ley 253/93, que ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica:** donde se hace mención de la relación pueblo indígenas y el ambiente, al reconocer el vínculo de estas comunidades locales con los recursos biológicos (art. 8, inciso j).
- **Ley 234/93, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT):** que establece en el art. 2: “Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad”; en el art. 7, inciso 4, expresa que “los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”; y en el art. 14, inciso 1, establece que “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (...). A este respecto deberá presentarse particular atención a los pueblos nómadas y los agricultores itinerantes”.

- **Ley 352/94, del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas:** el art. 14, de las atribuciones y competencias de la autoridad de aplicación, establece que se deberá “asignar las categorías de manejo que técnicamente se consideren pertinentes a las áreas silvestres protegidas bajo dominio público y privado”. En el art. 16, de los objetivos del Sistema, establece “Será objetivo permanente del Sistema Nacional de Áreas Protegidas la preservación ambiental de extensiones del territorio nacional que contengan muestras representativas de paisaje y de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas del país”, asimismo “la protección el patrimonio cultural, de sus soportes físicos, de sus accesos y de entornos”.
- **Ley 716/96 que sanciona delitos contra el medio ambiente:** esta normativa protege “el medio ambiente y la calidad de vida humana contra quienes ordenen, ejecuten o, en razón de sus atribuciones, permitan o autoricen actividades atentatorias contra el equilibrio del ecosistema, la sustentabilidad de los recursos naturales y la calidad de vida humana.
- **Ley 294/93 de evaluación de impacto ambiental:** El art. 1 declara obligatoria la evaluación de impacto ambiental, estableciendo que “Se entenderá por impacto ambiental, a los efectos legales, toda modificación del medio ambiente provocada por obras y actividades humanas que tengan, como consecuencia positiva o negativa, directa o indirecta, afectar la vida general, la biodiversidad, la calidad significativa de los recursos naturales o ambientales y su aprovechamiento, el bienestar, la salud, la seguridad personal, los hábitos y costumbres, el patrimonio cultural o los medios de vida legítimos”.
- **La Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas:** adoptada en septiembre de 2007 en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

VIOLACIONES CONSECUTIVAS EN EL TRANCURSO DE 2012

Algunas de las amenazas y trámites pendientes que afectan a este valioso patrimonio y ponen en grave riesgo a las familias indígenas, como a la población en situación de aislamiento que allí se desplaza, son:

Inacción fiscal. En fecha 6 de enero de 2012 se realiza una intervención en la zona del patrimonio indígena. La comisión interinstitucional oficial certificó testimonios y huellas recientes, observando evidencias de la presencia de ayoreos totobiegosode del monte.

En febrero de este año la Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT) se ha dirigido a la Fiscalía General del Estado solicitando específicamente se libren medidas cautelares de no innovar, para la conservación de los bosques nativos, zonas identificadas como territorio donde las y los indígenas en estado de aislamiento desarrollan su vida. En razón de este pedido, desde el Ministerio Público se conformó un grupo de trabajo interinstitucional, el cual hasta la fecha

no ha tenido resultados efectivos, pese a los reiterados urgimientos realizados por la OPIT.

Innovaciones ilegales realizadas por la firma Carlos Casado SA/Grupo San José. Así también, en reiteradas ocasiones se elevó denuncia a la Fiscalía General del Estado sobre innovaciones en territorio tramitado por los y las totobiegosode, consistentes en la deforestación, construcción de un tajamar y tanque de agua australiano, caminos e infraestructura de apoyo, todo con miras a hacer uso intensivo del terreno, sin que se haya otorgado licencia ambiental por parte de la SEAM y sin la aprobación del plan de uso de la tierra por parte del Instituto Nacional Forestal (Infona). Fueron solicitadas las medidas cautelares, trámites que al finalizar el año no han avanzado.

De igual manera se han registrado innovaciones en tierras indígenas actualmente a nombre de las empresas de origen brasileño River Plate SA y BBC SA.

Falta de regularización a nombre indígena de tierras ya adquiridas y pagadas por el Estado paraguayo. A la vez, tierras ya pagadas por el Estado, en la zona sur del patrimonio, permanecen aún sin ser tituladas a nombre indígena, como establece la legislación. Hasta la fecha, el INDI no ha dado respuesta al respecto.

Incertidumbre sobre amenazas de desposesión de tierras que ya habían sido restituidas por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert, ex IBR) en el año 1997. La finca N° 18.981, hoy matrícula N° 236 RO3, es propiedad de los y las ayoreo totobiegosode, cuyo título les fuera entregado por el ex IBR, actual Indert, en el año 1997. Propietarios y propietarias de tierras lindantes han alegado ser poseedores de una gran parte de este inmueble, y realizaron acciones judiciales a efectos de que sea retirada la posesión indígena. Esta gente obtuvo inusualmente medidas judiciales favorables, por lo que los y las ayoreo totobiegosode debieron finalmente presentar este año una acción de inconstitucionalidad para retener sus dominios ancestrales.

RECOMENDACIONES

Urge a los organismos competentes del Estado paraguayo:

- Garantizar la legalización y regularización de tierras y territorios de pueblos indígenas en Paraguay.
- Adoptar políticas públicas para lograr la conservación de sus bosques, ecosistemas y biodiversidad en condiciones autodeterminadas. Cabe destacar que no podemos hablar de un espacio socioambientalmente saludable desde el preciso momento en que no se garantiza, conforme derecho, el resguardo de los territorios indígenas y las prácticas de conservación de sus bosques que ellos deciden asumir.
- Elaborar los programas y políticas que se enfoquen en la sustentabilidad con la participación efectiva de estas comunidades y pueblos, de conformidad con el

capítulo V de la Constitución Nacional y a la aplicación del art. 6 del Convenio 169 de la OIT, entre otras garantías legales ya establecidas.

- Por último, el aporte sustantivo al ambiente saludable que brindan modelos como el del Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode, en el Alto Paraguay, indican la preeminencia de respetar y fortalecer estos procesos tantas veces amenazados y desvalorizados.

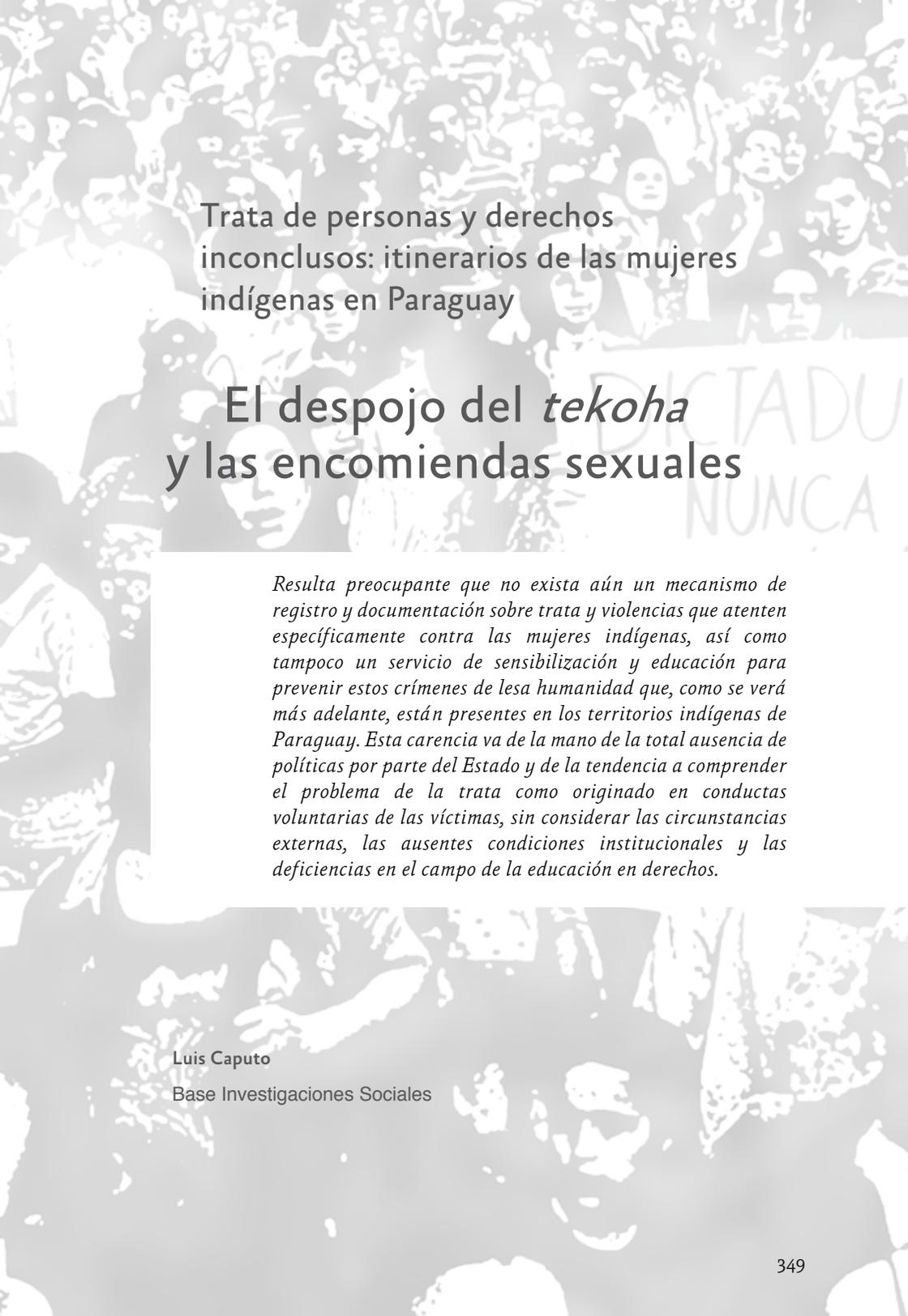
BIBLIOGRAFÍA

- Dictamen del Conam ref.: Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode – PNCAT frente a los derechos de los ayoreo totobiegosode frente a la finca 13.122 propiedad de Yaguarete Porá SA, situado en la zona núcleo del PNCAT / Dpto. de Alto Paraguay / Distrito La Victoria.
- Denuncias elevadas a la Fiscalía General del Estado por la OPIT.
- Notas elevadas al INDI.
- “Ayoreo: Investigan la falsificación de firmas que los afecta”, disponible en <<http://gat.org.py/v5/index.php?detalle=188&titu=7&sec=40>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.
- “Solo firma aquí: intento de ganaderos de engañar a indígenas”, disponible en <<http://gat.org.py/v5/index.php?detalle=196&titu=7&sec=40>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.
- “Un magnate español implicado en la destrucción de bosques indígenas aislados”, disponible en <<http://www.survival.es/noticias/8579>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.



**DERECHO
A LA
LIBERTAD**

Capítulo 3



Trata de personas y derechos
inconclusos: itinerarios de las mujeres
indígenas en Paraguay

El despojo del *tekoha* y las encomiendas sexuales

Resulta preocupante que no exista aún un mecanismo de registro y documentación sobre trata y violencias que atenten específicamente contra las mujeres indígenas, así como tampoco un servicio de sensibilización y educación para prevenir estos crímenes de lesa humanidad que, como se verá más adelante, están presentes en los territorios indígenas de Paraguay. Esta carencia va de la mano de la total ausencia de políticas por parte del Estado y de la tendencia a comprender el problema de la trata como originado en conductas voluntarias de las víctimas, sin considerar las circunstancias externas, las ausentes condiciones institucionales y las deficiencias en el campo de la educación en derechos.

Luis Caputo

Base Investigaciones Sociales

INTRODUCCIÓN

El cuadro de época de las juventudes indígenas de Paraguay responde a una democracia incompleta, por no decir falsificada, o –como señaló Imengri–, a la existencia de un verdadero “Estado canalla”, producto –en parte– del golpe del 22 de junio pasado, protagonizado por enclaves autoritarios y defensores del poder económico, que además asestaron un fuerte ataque al campesinado, al mundo indígena y a la democracia, cumpliendo el mandato oculto de “realizar el trabajo sucio de la región...”¹.

A pesar de que la visibilización internacional de la servidumbre sexual y laboral (Convención contra la Delincuencia Organizada Internacional y los Convenios 29 y 105 de la OIT) ha ido construyendo una mayor conciencia sobre la flagrante situación del tráfico y trata de mujeres y niñas en América Latina, el problema de la explotación laboral y sexual de mujeres y niñas, específicamente indígenas, es un fenómeno desconocido e intrincado.

En este sentido, existe un silenciamiento por parte de los organismos del Estado, incluso de los pocos centros de estudios como universidades y agencias de cooperación y, es más, este desinterés y silenciamiento viene de la misma sociedad, que no se percibe ni como víctima ni como cómplice, categorías inevitables pues la misma sociedad es siempre parte del problema. Salvo algunas noticias esporádicas en los medios de comunicación sobre desaparición de niñas y jóvenes indígenas, o de noticias bajo el título de prostitución de mujeres indígenas, existe una profunda asepsia política y social sobre el asunto. Tampoco hay reportes o estimaciones disponibles sobre la trata indígena como condición para desarrollar un sistema de prevención y acompañamiento diferenciado a las comunidades, basado en sus especificidades etnoculturales.

LA AMPLIA JUVENTUD DEL MUNDO INDÍGENA

A pesar de los subregistros en los diferentes censos y otros problemas operativos derivados del aislamiento geográfico en el que se confinó a las y los habitantes originarios, puede hablarse de estimaciones que indican que en Paraguay la población indígena llega a 120 mil personas, que a su vez componen 19 grupos étnicos, cifra que representa el 1,8% de los aproximadamente 6 millones de habitantes que tiene el país.

Al observar la dinámica demográfica de las sociedades de origen, se aprecia que tienen bases anchas, lo cual explica una de las particularidades de la población indígena: la importancia demográfica de las nuevas generaciones, dado el enorme valor de la capacidad reproductiva de las mujeres, la importancia asignada a la procreación, el hecho de tener muchos hijos, el desarrollo de la familia extendida y el valor del sentido de parentesco. En efecto, el tipo de conformación de la pirámide

¹ Véase: “Los congresistas transforman al Paraguay en un estado canalla”, Juan Bautista Imengri, en revista Rebellión, España, octubre de 2012.

poblacional indígena muestra una enorme proporción de población infanto-juvenil, asociada a altos niveles de fecundidad en las mujeres² y baja proporción de adultos.

La condición juvenil indígena comenzaría –según el grupo étnico– en torno a los 12 años de edad, momento en el que aumenta la responsabilidad del individuo y la familia otorga crecientes niveles de autonomía a sus hijos e hijas. Por tanto, en vez de prolongarse su techo –como en otras juventudes, como las urbanas–, lo que ocurre es que baja el piso, y a su vez se acorta la duración de la condición joven (la persona es tempranamente más adulta).

Esto último tiene al menos un par de implicancias: por un lado, debido a la falta de trabajo y posibilidades de desarrollo autónomo, se ven expulsados y expulsadas de sus comunidades, como víctimas de una migración forzada. Y, por otro, si bien se constatan interesantes logros en la maduración del *ser joven indígena*, el mayor otorgamiento de responsabilidades –como trabajar y colaborar con la familia– lleva a un menor grado de vigilancia de los padres y mayores libertades (por ejemplo, de traslado hacia los límites de la aldea o fuera de sus comunidades), lo que puede implicar la probabilidad de ser blanco fácil de diferentes tipos de tratantes, objetos de explotación laboral, aprovechamiento carnal, hasta el mismo feminicidio.

UN MARCO LEGAL MEJORABLE, Y UN ESTADO QUE NO GARANTIZA SU APLICACIÓN

Podría postularse una doble debilidad. La primera, en la normativa, pues a pesar de contar con un marco internacional que contempla prácticamente todos los derechos en este campo, el Protocolo de Palermo, y la adhesión formal del Estado paraguayo a ese marco desde el año 2004, con leyes específicas incluso, puede decirse que el problema de la trata de personas no está plenamente esclarecido en toda su complejidad en el régimen jurídico nacional, que deja algunos espacios vacíos muy sensibles. Y la otra cara de esta moneda está dada por la crisis de legitimidad del gobierno post-golpe, pues el Estado que debería dar garantías, y avanzar en la construcción de una democracia que respete y haga efectivos todos los derechos de las personas, hoy no sólo está cuestionado, sino que va ausentándose progresivamente de sus obligaciones.

Existe, por otra parte, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés) y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), que protegen la salud física, sexual y reproductiva y otros derechos de la mujer. En tanto, el Estatuto de Roma (1998) considera a la prostitución forzada, la esclavitud sexual, las violencias sexuales, la violación y embarazo forzado, crímenes contra la humanidad (Corte Penal Internacional: art. 22, inciso 2).

En relación con el párrafo precedente, debe decirse que el Comité Cedaw viene recibiendo de parte de la sociedad civil información alternativa. En 2005 y en

² La tasa global de fecundidad indígena en Paraguay es de 6,3.

2011, Cladem Paraguay y la Coordinadora de Mujeres del Paraguay (CMP) presentaron los “informes sombra” a cuyo trabajo se sumaron organizaciones feministas, y siete redes de organizaciones, incluida Codehupy³.

Es importante conocer la vinculación que debe existir entre las políticas públicas –específicamente, las dirigidas a los pueblos originarios– y la forma en que deben ser aplicadas (recuérdese el art. 7 de la Convención 169 de la OIT); el requisito es la consideración de sus propias prioridades y la participación en la formulación e implementación de las acciones que se hacen desde el Estado. Por su parte, el Protocolo de Palermo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, define en su artículo 3 a la trata de personas como:

...la acción de captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción; al raptó, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación...

Existen otras normas jurídicas internacionales relativas a la gama del tráfico y la trata de personas, entre ellas la protección de los trabajadores migrantes, el Protocolo Facultativo de los Derechos del Niño relativo a la venta de niños y niñas, la prostitución infantil y la utilización de niños y niñas en la pornografía.

En en el plano nacional, el Código Penal Paraguayo (CPP) establece las conductas punibles y sus respectivas sanciones conforme al bien jurídico protegido. Define los presupuestos de punibilidad, sobre la aplicación de la ley en el tiempo, y su aplicación con respecto a hechos realizados en el territorio nacional, hechos realizados en el extranjero contra bienes jurídicos paraguayos, hechos realizados en el extranjero contra bienes jurídicos con protección universal, entre ellos la trata de personas.

El CPP contempla como un hecho punible la trata de personas y la tipifica como un crimen, dado que la sanción establecida para el caso más leve es de hasta seis años. Sin embargo, para esta ley la trata de personas es concebida como un hecho punible contra la autonomía sexual, por lo que no contempla dentro del tipo penal las otras finalidades de este hecho punible. En ese sentido, podemos afirmar que para la ley penal paraguaya la trata de personas es un tipo penal específico que contempla solo un momento, que es el traslado de la persona fuera del territorio nacional, el ingreso al mismo, y con un solo fin: la explotación sexual.

Asimismo, considera como trata exclusivamente al desplazamiento de la víctima fuera del territorio nacional, por lo que la trata interna no se encuentra penalizada como tal. Sin embargo, esta situación puede constituir otro delito, como ser el proxenetismo o la rufianería.

Es posible observar que la definición o descripción de la conducta punible como trata de personas es más restringida que la definición dada por el Protocolo para

³ CDE/CLADEM Paraguay/CMP/CODEHUPY y EPC (2012). *Informe sombra Cedaw 2005-2011. Vigilancia ciudadana por los derechos de las mujeres en Paraguay*. Asunción.

Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños.

El CPP no puede ser ampliado por el protocolo por el principio de legalidad previsto en la Constitución Nacional, lo cual dificulta su sanción como tal. Por ello es imperioso que la norma se adecue a la definición presentada por el mencionado protocolo.

Sin embargo, a más de regular específicamente la trata de personas, el CPP regula también sobre algunos hechos que habitualmente acompañan a la trata de personas y algunos otros delitos que podrían considerarse conexos. Por ejemplo: coacción, amenaza, abuso sexual de niños, proxenetismo y rufianería.

Es importante tener presente estas disposiciones normativas al momento de pensar en la represión de la trata de personas, pues si no es posible sancionar al autor o autores por el tipo penal específico de trata, se los puede sancionar por algunos de estos otros delitos que pueden ser conexos a la trata. Con ello se lograría de algún modo reprimir y sancionar el fenómeno.

El marco punitivo también determina la estrategia a seguir, dado que debe estar en relación con los elementos que se incluyen en el artículo 129 de dicho cuerpo normativo.

También se cuenta con el Código de la Niñez y Adolescencia, que adecua la norma operativa en la materia a los principios de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), establece y regula los derechos, garantías y deberes del niño, niña y adolescente. En este sentido, establece normas específicas de protección al niño, niña y adolescente, como, por ejemplo: el artículo 25, que regula sobre el derecho del niño y adolescente a ser protegido contra toda forma de explotación, y el artículo 31, que prohíbe la utilización del niño o adolescente en actividades de comercio sexual. También señala que la transgresión de esta prohibición se sancionará conforme a las disposiciones del CPP. Dicho código también establece las medidas de protección para niños, niñas y adolescentes que se encuentran en esta situación de vulneración de derechos. Asimismo, como la determinación de los responsables de esta protección y los mecanismos de restitución de derechos, tanto a nivel social como jurisdiccional.

Asimismo, integra el marco jurídico nacional la ley 3440 de 2008, que modifica varias disposiciones del CPP, en cuyo art. 1 dispone que: “El que valiéndose de una situación de constreñimiento o vulnerabilidad de otro **por encontrarse en un país extranjero**⁴ le induzca o coaccione al ejercicio o a la continuación del ejercicio de la prostitución o la realización de actos sexuales en sí, con otro o ante otro, con fines de explotación sexual, será castigado con pena privativa de libertad de hasta ocho años...”. Dicho articulado, en el inciso c, determina las penas para la trata con fines de explotación personal o laboral, signada por los trabajos forzados, servidumbre o de esclavitud.

4 El subrayado es nuestro.

La sociedad paraguaya en general, y los pueblos indígenas en particular, tienen una situación singular respecto de otros países del Mercosur y Unasur en lo que hace al combate de la trata y el desarrollo de las políticas de género. Más aún con la interrupción del proceso democrático del 21 y 22 de junio pasado, el debate y la implementación de las estructuras institucionales para este campo quedaron en un incierto suspenso. A pesar de la existencia desde 2005 de la Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas y algunos avances en algunas agencias del Estado y proyectos no gubernamentales dirigidos a la trata, estos esfuerzos no han incluido a las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres indígenas y, en general, en lo que va de 2012 quedaron debilitados y desarticulados, con poco impacto real.

Por otro lado, la crisis institucional de la democracia que depuso al presidente Fernando Lugo puede disparar diversos procesos: i) de descreimiento en la seguridad que debe proporcionar el Estado ante el derecho a la vida; y ii) de aumento de la “libertad y control” de los tratantes ante segmentos altamente vulnerabilizados en sus derechos, como son las comunidades indígenas, perdiendo los mínimos márgenes de control que anteriormente se podían tener, lo cual muy probablemente –a la sombra de un gobierno sin legitimidad y con poderes del Estado profundamente cuestionados a partir del golpe parlamentario– facilite la explotación sexual y/o laboral en el mismo país, e incluso –como en el caso de las indígenas– acelere la captación y explotación en la misma localidad de las víctimas.

LAS MUJERES INDÍGENAS DEL PARAGUAY, SILENCIOSAS VÍCTIMAS DE MODERNOS ENCOMENDEROS

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, a continuación se expone una síntesis de las características de la trata y violencia contra las mujeres indígenas en territorio paraguayo, que mediante este mecanismo, que conserva algunos ribetes de las “encomiendas” de la época colonial, se convierten en víctimas de la más inhumana explotación sexual.

Para dimensionar la realidad y vacíos en la cuestión de las mujeres indígenas, seguidamente se reúnen testimonios, datos y hallazgos de la investigación participativa transfronteriza entre Paraguay y Brasil realizada por Base-IS y Sobrevivencia, la cual detectó severos problemas en el ejercicio de derechos de las mujeres, infancias, juventudes y comunidades indígenas⁵.

5 Base IS y Sobrevivencia, Amigos de la Tierra Paraguay, son organizaciones que han venido trabajando desde diciembre del año 2010 hasta mediados del año 2012 con Ibiss-CO de Brasil en el estudio y acompañamiento a mujeres en la temática de la trata de personas y los derechos de las mujeres jóvenes indígenas ayoreas, guaraní-pai tavyretá y guaraní occidental. Dicho proceso tuvo como objetivo promover el empoderamiento de las mujeres jóvenes indígenas de las zonas de frontera de ambos países para tomar posesión de la realidad de violaciones de derechos humanos, con especial atención a la trata de mujeres indígenas, en el cual se han capacitado a 20 mujeres como investigadoras, se las ha acompañado en sus comunidades en la tarea de identificación, registro y reflexión de casos, y se han realizado importantes aty kuña (asambleas de mujeres) con la determinante presencia de líderes religiosos y políticos. Este proyecto fue apoyado por ONU Mujeres de las Naciones Unidas, entidad creada para promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

LA PÉRDIDA DEL *TEKOKHA*, PUERTA HACIA LA EXPLOTACIÓN

El fenómeno de la trata de personas, con sus variantes –que se desarrollarán más abajo–, está vinculado a una dinámica de transformación del entorno indígena (ecosistema), y además con la presencia de mafias criminales que operan prácticamente a cara descubierta desde “afuera” de las sociedades indígenas.

Las sociedades ancestrales de 2012 comparten un proceso de pérdida de la tierra y montes, desvalorización y exclusión de varios siglos y un tiempo histórico general. Están asistiendo a un traumático y profundo debilitamiento de lo que esas comunidades denominan el *tekoha*: el espacio, la tierra llena de vida e interacciones de convivencia que hace a la cosmovisión guaraní holística del buen vivir. La interrelación entre el mundo natural y religioso apunta a una profunda armonía y equilibrio. Todas las dimensiones de la vida, la tierra, el monte, el agua, las relaciones sociales, las prácticas, espíritus “forman un Todo sagrado” (Lehener, Beater, 2009)⁶.

En este sentido, las mujeres indígenas que protagonizaron la investigación manifestaron que en sus aldeas emergen nuevos problemas que desembocan en la explotación sexual y laboral, de la mano directa de la “falta de trabajo en la comunidad”, pero no el trabajo entendido como empleo a la manera occidental, sino desde el punto de vista del *tekoha*. El trabajo visto desde la perspectiva guaraníca es eje de la integración de las comunidades, es el soporte de los proyectos de vida de las personas jóvenes y es el factor para satisfacer las necesidades vitales de todos de manera solidaria. Al producirse el despojo “violento” del territorio, o el asedio violento desde el entorno, las comunidades quedan sin nada, sin tierras (el *tekoha* debilitado), y a sus integrantes les quedarán dos opciones: vender su fuerza de trabajo para otros en el mercado informal (estancieros, marihuaneros), o que se capturen a las mujeres jóvenes para su explotación sexual y laboral.

LOS TERRITORIOS INDÍGENAS COMO COTOS DE DEPREDACIÓN ABSOLUTA E IMPUNE

Al histórico despojo de los territorios indígenas y sus recursos, mediante mecanismos muy cercanos a las prácticas genocidas más aberrantes, en el siglo XXI le suceden renovadas prácticas de depredación, que no respetan ni los más elementales derechos humanos –como si aquella concepción colonizadora, desde la cual los aborígenes ni siquiera tenían un alma, siguiera vigente–, como tampoco las leyes con las que deberían perseguirse estos y otros delitos que se cometen alrededor y en las comunidades. A continuación se expondrán algunas características de la trata de personas, especialmente indígenas, en Paraguay, y sus posibles factores causantes.

6 Véase *Economía indígena - economía campesina* (2009). Conapi. CEP: Mesa de Desarrollo Sostenible (MDS), Paraguay.

¿POR QUÉ LAS MUJERES INDÍGENAS SON VÍCTIMAS DE TRATA INTERNA Y NO CAEN EN EL TRÁFICO INTERNACIONAL?

Luego de varios meses de investigación, actualmente en el caso particular de las mujeres indígenas, la situación de trata, en cuanto a su localización, se define como “interna” más que internacional⁷. Si bien las mujeres jóvenes indígenas son involucradas en el delito de la trata con fines de explotación sexual y otras diversas formas de esclavización, como viene ocurriendo en las sociedades nacionales en general, del lado paraguayo a menudo se constituyen en víctimas de la privación de libertad, de la obligación de trabajar bajo un régimen de explotación, y de la violencia sexual, en un proceso de trata que no se da en forma continuada (cumpliendo las etapas de: reclutamiento/traslado/acogida/explotación) ni cruzando la frontera necesariamente. Aunque también se reportaron algunos casos de trata internacional, su cantidad no incide en la interpretación del problema. Según varias evidencias recogidas por las lideresas indígenas, en las realidades de las comunidades estudiadas se darían patrones de trata distintos a los más difundidos (con énfasis en la trata de larga duración y la trata/tráfico internacional).

En efecto, si bien en el mundo indígena, objeto de investigación, persisten casos y propuestas de migración transfronteriza o hacia las principales ciudades de cada país, buena parte del cambio de sitio y la consecuente “trata” se hace a “poca distancia y hasta con explotaciones ocasionales o de poco tiempo”, cometidas por hombres no indígenas, con una previa privación de la libertad, breve en el tiempo, pero contenida de toda la violencia y humillación posibles, y conllevando como consecuencia traumas psicosociales propios de este tipo de sometimiento.

Lo relevante es que el traslado de mujeres, sobre todo jóvenes y niñas, desde sus aldeas a otro lugar o hacia sitios cercanos, se da siempre por engaño o de una manera forzosa, ocasionando finalmente una lesión a toda su humanidad. Por ello es considerado un delito violatorio de lesa humanidad, al privar a las víctimas de su libertad para constituirse en mano de obra barata en el sistema de servidumbre laboral, doméstica o para ser explotadas sexualmente. De este modo, estos procesos cruzan la violencia étnica, la violencia basada en el género y la violencia orientada a la edad joven.

Al parecer, por los datos disponibles en el referido estudio, la trata se ejerce con mayor intensidad dentro del país de residencia⁸, incluso sin un total desarraigo de la joven o niña indígena, al desarrollarse dentro del mismo departamento o en el

7 Estudios como el de Luna Nueva ponen énfasis en la urgente necesidad de atender la trata interna y la situación de las comunidades indígenas (*La trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual. Características y factores que inciden* (2011). Grupo Luna Nueva/UE/Inecip. Elizabeth Duré. Ade Comunicaciones. Asunción). Asimismo, varios movimientos de la sociedad civil de Paraguay han acercado al Comité Cedaw varios puntos críticos en torno a la trata de personas y la violencia de género para examinar la situación paraguaya respecto a la vigencia de los derechos establecidos en la Cedaw (*Informe sombra Cedaw 2005-2011. Vigilancia ciudadana por los derechos de las mujeres en Paraguay*. CDE/Cladem Paraguay/CMP/Codehupy/EFC, 2012).

8 Si bien las mujeres indígenas investigadoras han reportado algunos casos de mujeres obligadas a trabajar y objeto de trata fuera del país, la mayoría de los casos no implica (como lo proveen los Estados-nación) un cruce de la frontera internacional, por ejemplo, desde Paraguay a Brasil.

mismo distrito o zona de origen, como en un establecimiento ganadero circundante a la comunidad, a la vera del camino, en embarcaciones de pescadores o turistas adinerados de Brasil, hasta en grandes establecimientos vecinos. En el caso de las mujeres indígenas del Chaco paraguayo, el delito de la trata de mujeres jóvenes indígenas es cometido muy usualmente por capataces, que aprovechan su poder frente a la necesidad de otorgar/mantener fuentes de empleo a mujeres que requieren trabajar o de las hermanas de los jóvenes trabajadores.

IMPUNIDAD Y VIOLENCIA EXTREMA

Otro tipo de violencia revelada es la recibida por varones y mujeres indígenas de mano de guardias privados de grandes establecimientos agropecuarios (sojeros, ganaderos), y una importante franja por parte de narcotraficantes que tienen un poder gravitante en las zonas rurales en torno a sus comunidades, indicando que no sólo explotan laboralmente a la juventud, sino que en el caso de las mujeres jóvenes (*kuñataĩ*), las explotan sexualmente hasta llegar incluso a lo más degradante: se relevaron casos en que las violaciones terminaron con la ejecución de la víctima, que además puede considerarse lisa y llanamente como juvenicidio, asesinatos éstos seguidos de quema del cadáver⁹. En efecto, la investigación muestra también la peor forma de trata que se ha registrado entre el colectivo de mujeres jóvenes, la trata laboral, explotación sexual, seguido de feminicidio de jóvenes indígenas.

Aquí vale destacar la enorme impunidad con la que operan estos delincuentes, sobre todo cuando se trata de delitos que padecen indígenas, pues en varios casos los tratantes no tienen mucha complicación para perpetrar estas bajezas denigrantes que tienen como víctimas a jóvenes indígenas: si no las matan, al menos las encierran y las someten a todo tipo de vejámenes, luego las desechan y liberan; pasado un tiempo, las vuelven a explotar, con una amenaza constante.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN

La violencia institucional es también una de las violaciones contra las mujeres y varones con rasgos étnicos planteada en Paraguay por todas las comunidades, ya que consideran que “las autoridades no nos suelen hacer caso”, mostrando mucho descontento con los sistemas de protección y la justicia positiva.

También es preocupante que las autoridades locales (jueces y juezas, fiscales y fiscalas, agentes del orden público, personal de salud, educadores y educadoras, periodistas, funcionarios y funcionarias de gobiernos locales) no tengan una preparación adecuada, demuestren racialización de las relaciones de poder y no expresen una decidida voluntad de apoyar a los pueblos indígenas en la preven-

9 En este último patrón de casos investigados por las mujeres en territorio paraguayo, ellas registran “la atracción de las mujeres por los productores de marihuana” acompañadas de situaciones de trabajo forzoso, hasta situaciones al límite de la violencia de género ejercida por grupos de hombres, desembocando en la trata con fines de explotación sexual múltiple, seguida de asesinato; esto último en una triple combinación: feminicidio encubierto, etnocidio y juvenicidio.

ción de este flagelo y cuidado ante los reclutadores y mafias delictivas. Según los testimonios, cuando las mujeres o comunidades indígenas pretenden hacer denuncias, sienten la completa omisión o la violencia institucional que se practica en las instituciones que prestan servicios públicos, la Policía o el Poder Judicial¹⁰.

Y si se piensa en la insensibilidad, falta de recursos, e incluso falta de comprensión de la trata indígena por parte del sistema educativo, el mismo Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y organismos con atribuciones más directas como las representaciones locales del Ministerio Público, se tiene una situación donde las instituciones que deben proteger a las personas y garantizarles una vida digna terminan favoreciendo el mantenimiento y el agravamiento de los riesgos de la trata y las violencias en general contra las mujeres. Al respecto, una mujer guaraní-pa'itavyretã reflexionaba de este modo sobre el no cumplimiento de los derechos humanos por parte de la policía: “cuando no nos hacen caso ante denuncias que hacemos de violencia a nuestras niñas y mujeres”.

Tanto en los cuadernos de registro como en los *aty kuña* de las comunidades se reportaron casos de desapariciones de niñas y adolescentes de 12, 13 y 14 años de edad, de las cuales nada se sabe. Es para resaltar que si bien esas desapariciones fueron denunciadas y preocupan a las familias, recién a partir de las capacitaciones pudieron vincularlas con posibles casos de tráfico/trata de niñas y adolescentes.

OTRAS VIOLENCIAS

También las mujeres indígenas hicieron referencia al acoso sexual que sufren por parte de hombres no indígenas. Distintos testimonios señalan que son comunes los casos de falta de respeto a las niñas, adolescentes y jóvenes que salen solas de sus aldeas, por parte de varones no indígenas, que apelan a distintas formas de coacción o acoso sexual, muchas veces bajo la forma simple del engaño. En efecto, por ejemplo, en el caso de situaciones relatadas por las mujeres ayoreas¹¹, denuncian que al transitar por los caminos se ven presionadas y obligadas a tener relaciones sexuales con paraguayos o brasileños. Según testimonios de los ancianos y las ancianas indígenas, la incursión del blanco o “del paraguayo”¹² es lo

10 Lo cual se complementa con lo indicado por el “Informe alternativo”, al señalar fuertes inconvenientes para elevar denuncias de violaciones hacia mujeres, niñas y adolescentes: “La falta de confianza, la cultura machista, las dificultades de comprensión del idioma (principalmente para mujeres monolingües guaraní), el desconocimiento de derechos y de las leyes que las protegen contra la violencia, la falta de funcionamiento permanente de los juzgados, la carencia de datos estadísticos, son otros de los obstáculos que enfrentan para hacer justicia ante casos de violencia” (*Informe sombra Cedaw 2005-2011. Vigilancia ciudadana por los derechos de las mujeres en Paraguay*. CDE/ Ciadem Paraguay/CMP/Codehupy/EFC (2012), sobre la rendición de cuentas del Estado paraguayo ante el Comité de las Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la Cedaw.

11 Una importante población de comunidades ayoreo viven en colonia Carmelo Peralta, como la comunidad Guida Ichai, en las márgenes del río Paraguay (departamento de Alto Paraguay), frente a Porto Murinho, Brasil, con casi ausencia del Estado paraguayo y más influencia del Estado y turismo brasileños.

12 Si bien las raíces de la mayor parte del pueblo paraguayo son indígenas, con la contundente marca de la rica vigencia del guaraní como idioma mayoritario y en el ser paraguayo, como explica Beater (2009), dicha identidad fue negada por la sociedad colonial y neocolonial, asociando el ser indígena paraguayo al “atraso cultural y económico (...)”. El rechazo a este origen común llegó a tal punto que la palabra *ava*, hombre en guaraní, se convirtió en un grave insulto...”: *Economía indígena - economía campesina* (2009). Conapi. CEP: MDS, Paraguay.

que trae las formas de opresión (bebidas alcohólicas, drogas, falta de respeto a las normas indígenas), las nuevas formas de violencia y la atracción a otros sitios peligrosos para las mujeres indígenas. Estos hechos permiten afirmar la fuerte presencia de discriminación racial desde hombres adultos, que clasifican a las mujeres por su pertenencia étnico-cultural.

En su tarea de investigación, también las mujeres indígenas (en el campo y en la ciudad) revelaron muchos casos de servidumbre doméstica y explotación laboral, embarazo forzado, por causa de opresión simbólica y abuso de poder de los patrones o temor de muerte, manifestando fuerte preocupación al respecto.

LA PROBLEMATIZACIÓN COMO CLAVE DE LA LIBERACIÓN

Una preocupación clave a destacar, porque constituye una deuda para con los pueblos originarios del Paraguay, tiene relación con el desconocimiento que se tiene en los centenares de comunidades indígenas acerca de cuál es el problema de la trata de personas en particular y otros tipos de violencia de los que son víctimas. En este sentido, una cuestión relevada por las mujeres indígenas que lideraron la pesquisa es de tipo definicional, por cuanto la trata y el tráfico son conceptos que no forman parte del idioma materno. Si bien son fenómenos ya presentes desde el inicio de la misma historia de colonización española, al escuchar dichos términos en los encuentros de capacitación, éstos se presentaron como nuevos para las mujeres indígenas. Por cierto, dichos términos eran desconocidos hasta antes de participar de los talleres y los *aty kuña* (asambleas de mujeres), por lo cual se trabajó durante casi dos años con reflexiones a partir de diversas metodologías de educación popular y traducciones¹³.

El primer desafío, que consiste en objetivar el fenómeno, en percibirlo como un problema, ya está siendo abordado, y se avanza muy lentamente: está germinando en algunas pocas comunidades indígenas la idea de que la trata de personas, su esclavización sexual y económica, no es una cuestión natural, y por lo tanto aceptable, o inevitable, sino que está vinculada a la acción del Estado —o a su inacción, como es en este caso—, que se muestra totalmente inoperante frente al poder de las mafias económicas y narcotraficantes¹⁴.

El problema de las violaciones de derechos y de la trata/tráfico en el que las víctimas son mujeres indígenas es un aspecto que humilla a toda la sociedad —tanto paraguaya como brasileña—, y por ello requiere la urgente voluntad de incorporar en el diseño de las políticas públicas la consideración, con mucho conocimiento

13 Siguiendo al Protocolo de Palermo, trata de personas significa en guaraní *“ojehu peteĩ tapicha yvypóra, mbare-tépe ojejapyhýrõ ha ojereraha ambue hendápe, ojeguerova upe oĩhãgui, ojehipi mba'yrúpe ha oñemondo ojeporu rupi mbarete, ñemongyhyje, ñeguerokañy, huvicha ýrõ ipatrón he'i rupi, ikatu haguã ojeporu térã ojeporuka upe tapicha oñegana haguã hupive plata. Avei ohupyty ko trata de personas umi tekove oha'árõ ha omohendáva umi tapicha oñeguerokañymbyre”* (traducción de Gregorio Gómez).

14 Interesa comentar que si la comunidad y la familia de la persona joven están insertas en una organización indígena, ésta puede pautar en buena parte las libertades y conductas de la gente joven, la mayoría de las veces resguardándola de los peligros de la vida no indígena presentes en las sociedades nacionales.

y cuidado, de las especificidades étnicas y culturales de los pueblos nativos, sus mujeres y juventudes. Dicho conocimiento, en clave de educación popular, debe venir de la participación protagónica de todos los miembros de las comunidades.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PRIORITARIAS

Se pudo ver que la mayoría de las y los habitantes de las comunidades indígenas vive (un *tekoha*) en condiciones muy duras, lo cual desata una serie de violencias contras las mujeres. El estudio participativo está sacando a luz que los crímenes y constantes violaciones son en gran parte cometidos por personas no indígenas: paraguayos y brasileños. La existencia de una elevada proporción de mujeres que son violentadas en sus derechos, en un momento que debían estar estudiando, contribuyendo al fortalecimiento de sus pueblos y cultura, resulta inadmisibles. Durante las capacitaciones, las mujeres participantes, al ser consultadas sobre las salidas, hicieron referencia a varios elementos, que se pueden agrupar en cuatro categorías.

- Necesidad de conocer y profundizar la violencia de género, y especialmente el tráfico y la trata de personas.
- Esperanzas de encontrar mecanismos de prevención conjuntos entre mujeres indígenas de Brasil, Bolivia, Argentina y Paraguay.
- Expectativas respecto a la propia fuerza de la comunidad, sus pares mujeres, la juventud y de sus líderes políticos.
- Erradicación de violencia de género y explotación, que depende del Estado, sobre todo, enfrentando las “causas” que la generan.

Las políticas públicas contra la trata y otras violencias hacia las comunidades indígenas, en especial hacia niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres, se deben adoptar por el Estado a nivel central, departamental y municipal, involucrando fuertemente a todos los poderes, incluidos el Parlamento y el Poder Judicial, ministerios, e instituciones especializadas, tales como el INDI, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), entre otras.

RECOMENDACIONES FINALES

- Asegurar para todos los pueblos indígenas en contacto con la sociedad no indígena la inviolabilidad de su *tekoha*, y la recuperación de sus territorios; la disposición adecuada y empoderada de escuelas, hospitales, condiciones de producción de la tierra, acceso al agua potable, programas sociales, de rescate cultural y de asistencia jurídica. Estas son políticas públicas imprescindibles para los pueblos originarios.
- Contar con políticas participativas y respetuosas que permitan fortalecer los vínculos familiares y de las comunidades que actualmente están siendo gol-

peadas por el cambio de contexto socioeconómico y violencia ambiental, brindando mucha atención, cuidado y consejos a las hijas e hijos. Esto implica garantizar a las familias indígenas todas las condiciones para poder cuidar, criar y arraigar a las nuevas generaciones en sus territorios y cultura.

- Discontinuar por parte del gobierno la promoción de la agricultura empresarial o cultivos ilícitos, y que no permita el uso de los excesos políticos y la institucionalización de la violencia, excluyendo de sus derechos a las mujeres, niñas, niños, adolescentes y juventud.
- Asegurar programas que permitan a las mujeres, especialmente, continuar estudiando, capacitándose y alfabetizándose, con modelos curriculares no impuestos. En relación con esto, es importante recordar que el Comité Cedaw le ha indicado al Estado paraguayo, como un tema acuciante, dar respuesta a la “elevada vulnerabilidad” de las comunidades indígenas, sobre todo en cuanto al “derecho al agua potable y a una alimentación suficiente”, al tiempo de manifestar “su preocupación por la persistencia del analfabetismo, la baja tasa de matriculación escolar, el reducido acceso a la atención a la salud y el alto nivel de pobreza” (2012: 38), mientras reitera la ausencia del Estado: “las campesinas e indígenas continúan siendo discriminadas, su acceso a la tierra es aún limitado, al igual que el crédito y la formación técnica” (2012, 45)¹⁵.
- Dejar de silenciar la voz de las mujeres y comunidades indígenas sobre las violencias, mediante grupos de trabajo, reflexión e incidencia. Las propias infancias, juventudes, mujeres y comunidades indígenas deben contar con espacios para exigir al Estado hacer todo lo necesario para que las nuevas generaciones y las mujeres puedan crecer y desarrollarse dignamente.
- Posibilitar recursos suficientes para crear espacios de vinculación entre asociaciones indígenas, la Red Juvenil Indígena Paraguaya y las comunidades para emprender debates, aunar esfuerzos y acuerdos para lograr el posicionamiento del tema de las violencias y explotaciones de las mujeres indígenas, de modo tal que se posibilite incluir la evaluación de la situación de la trata de mujeres, jóvenes y niñas indígenas desde la diplomacia de los pueblos originarios y de la ciudadanía. Estos insumos serán importantes de cara a las sesiones de integrantes de CSW 2013 (presentación del informe ante el Comité Cedaw a mitad de término, antes del séptimo informe para octubre de 2015), en coordinación con el proceso liderado por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem) Paraguay, organizaciones feministas y redes de derechos humanos como Codehupy en el cumplimiento del derecho a una vida libre de violencias y para combatir la trata de personas en los pueblos indígenas.

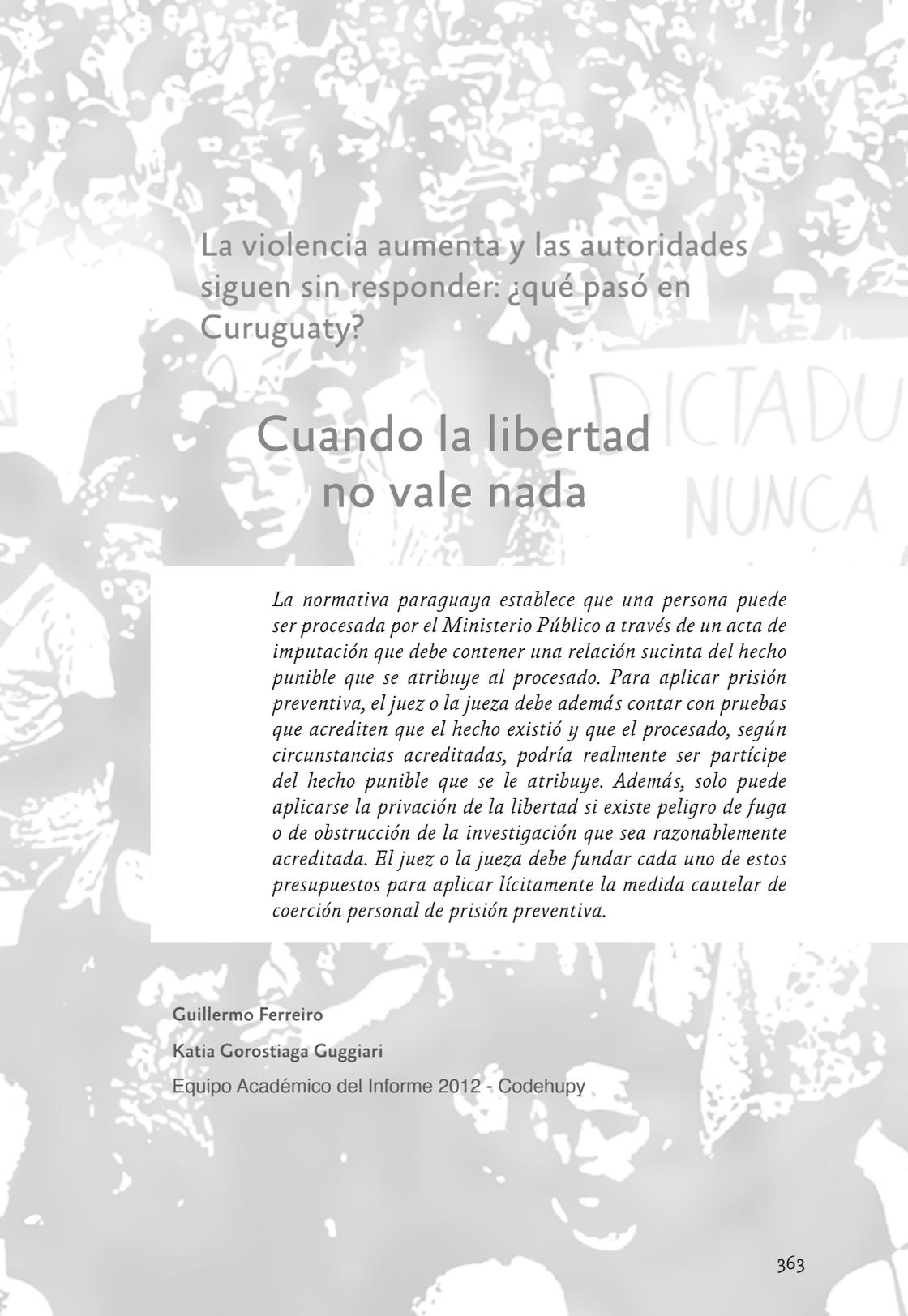
¹⁵ Véase *Informe sombra Cedaw 2005-2011. Vigilancia ciudadana por los derechos de las mujeres en Paraguay*, CDE/Cladem Paraguay/CMP/Codehupy/EFC (2012).

- Incorporar con fuerza en la legislación paraguaya la figura de trata interna, que aportaría mayor anclaje y pertinencia a instituciones y programas a crearse, lo cual constituiría una auténtica política pública¹⁶.
- Empezar campañas de alertas para evitar la posible trata indígena, atendiendo la especificidad y *modus operandi* con los que las redes de tratantes operan.
- Garantizar las capacidades institucionales para el asesoramiento de defensoras/as de las comunidades indígenas, especialmente de las mujeres, jóvenes, niñas y niños.
- Adecuar la legislación de manera participativa para hacer efectivo el acceso a la justicia de las mujeres, jóvenes, niñas/os y adultos, víctimas de trata o violencia, asegurando de hecho, a través de la Fiscalía, Policía, INDI, Ministerio de la Mujer, centros de salud, escuelas, municipios, la concreción de los derechos, aumentando la inversión en recursos humanos, capacitación, consejería y condiciones operativas para actuar con rapidez ante las denuncias o casos bajo sospecha.
- Fortalecer la alicaída Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas con apertura a las asociaciones indígenas y la sociedad civil para emprender dichas tareas.

BIBLIOGRAFÍA

- CDE/Cladem Paraguay/CMP/Codehupy/EFC (2012). *Informe sombra Cedaw 2005-2011. Vigilancia ciudadana por los derechos de las mujeres en Paraguay*. Asunción.
- Imengri, Juan Bautista (2012). *Los congresistas transforman al Paraguay en un estado canalla*, en revista Rebelión, España, octubre de 2012.
- *Convenio Europeo de Derechos Humanos* (1950).
- *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer* (Cedaw, 1979), ley 1215/86.
- *Estatuto de Roma* (1998). Corte Penal Internacional.
- Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (*Protocolo de Palermo contra la Trata de Personas*), 2000.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ley 2396/04.
- Código de la Niñez y Adolescencia, ley 1680/01.
- Grupo Luna Nueva/UE/Inecip (2011). *La trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual. Características y factores que inciden*. Elizabeth Duré. Ade Comunicaciones. Asunción.
- Lehener, Beater (2009). *Economía indígena - economía campesina*. Conapi, CEP, MDS, Paraguay.
- Ley 3440 de 2008 (que modifica varias disposiciones de la ley 1160/97 de Código Penal).

16 En este sentido, se reitera lo ya manifestado en las recomendaciones del estudio del Grupo Luna Nueva (2011: 231): "Tipificar como hecho punible la trata interna y hacerla visible como problemática que afecta principalmente a niñas, niños y adolescentes que provienen de poblaciones expulsadas del orden social tales como quienes forman parte de comunidades indígenas..." (*La trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual. Características y factores que inciden*. Grupo Luna Nueva/UE/Inecip. Elizabeth Duré. Ade Comunicaciones. Asunción). Por su parte, durante noviembre de 2011 el Comité Cedaw expuso al Estado paraguayo su preocupación "por la dimensión alarmante de la trata". También le inquieta "la falta de una ley integral de la trata que cumpla plenamente el art. 6 de la Convención", así como "la falta de recursos humanos y financieros para combatir adecuadamente la trata (...) y ofrecer protección y servicios a las víctimas", instando al Estado paraguayo a adoptar: a. "una ley de la trata de personas que cumpla plenamente con los estándares fijados por la Convención y el Comité" (2012: 22); b. medidas contra este flagelo e "investigar las causas de trata interna de niñas y mujeres", adoptando "mecanismos efectivos de remisión e identificación de las víctimas de trata"; c. además de "aplicar una estrategia integral para prevenir la trata y sancionar a los autores", e intensificar "su labor de cooperación internacional, regional y bilateral con los países de origen, de tránsito y de destino para prevenir la trata...", entre otras observaciones (2012: 36, Informe sombra Cedaw 2005-2011. Vigilancia ciudadana por los derechos de las mujeres en Paraguay. CDE/ Cladem Paraguay/CMP/Codehupy/EFC).



La violencia aumenta y las autoridades siguen sin responder: ¿qué pasó en Curuguaty?

Cuando la libertad no vale nada

La normativa paraguaya establece que una persona puede ser procesada por el Ministerio Público a través de un acta de imputación que debe contener una relación sucinta del hecho punible que se atribuye al procesado. Para aplicar prisión preventiva, el juez o la jueza debe además contar con pruebas que acrediten que el hecho existió y que el procesado, según circunstancias acreditadas, podría realmente ser partícipe del hecho punible que se le atribuye. Además, solo puede aplicarse la privación de la libertad si existe peligro de fuga o de obstrucción de la investigación que sea razonablemente acreditada. El juez o la jueza debe fundar cada uno de estos presupuestos para aplicar lícitamente la medida cautelar de coerción personal de prisión preventiva.

Guillermo Ferreiro

Katia Gorostiaga Guggiari

Equipo Académico del Informe 2012 - Codehupy

INTRODUCCIÓN

Si bien hace años se vienen denunciando en este informe todo tipo de violaciones al derecho a la libertad, en especial aquellos casos en que las personas son privadas de la misma sin mediar causas legales y sin respetar las condiciones mínimas establecidas en mandatos constitucionales y legales, el periodo de tiempo que toca analizar en este artículo se vio teñido de arbitrariedades de todo tipo, principalmente desde el segundo semestre de este 2012.

El 15 de junio de este año, en un lugar denominado Marina Cué, en el distrito de Curuguaty, un juez dictó una orden de allanamiento contra un asentamiento campesino, fundada ésta en un supuesto hecho de invasión de inmueble. Las campesinas y los campesinos afectados sostenían que la Empresa Campos Morumbí SA Comercial y Agropecuaria, supuesta propietaria del inmueble que ocupaban y reclamaban, no tenía un título de propiedad. Al tiempo de la intervención policial/fiscal en el lugar se produjo una matanza, resultando muertos 6 policías y 11 campesinos. Dicha matanza generó exaltados pedidos de castigo contra los ocupantes, difundidos a través de medios masivos de comunicación y redes sociales.

En este contexto, la Policía reaccionó violentamente en contra de las personas que se encontraban, tanto en el asentamiento como en zonas aledañas. Éstas fueron privadas de su libertad, en muchos casos torturadas, y procesadas. En el proceso penal –plagado de irregularidades– se aplicó prisión preventiva sin contar con circunstancias que acrediten o pudieran acreditar que dichas personas podrían realmente haber sido partícipes de los hechos punibles que les fueron atribuidos ni que exista peligro de fuga o de obstrucción de la investigación.

MARCO LEGAL

Las consideraciones en relación con la situación de las detenciones ilegales y arbitrarias en Paraguay deben comenzar con lo establecido en los artículos 9, 11 y 12 de la Constitución Nacional, que establecen, en conjunto, que toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad, y que no será detenida ni arrestada sin orden escrita de autoridad competente, salvo caso de ser sorprendida en flagrante comisión de delito que mereciese pena corporal.

Estas disposiciones constitucionales recogen normativas internacionales del sistema universal y del sistema interamericano, que integran el orden positivo nacional, al haber sido ratificadas por el Estado. Ejemplo de estas normativas es la Declaración Universal de Derechos Humanos, que afirma que nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso, ni desterrado (art. 9). Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92, habla expresamente de que todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales, y que nadie podrá ser sometido a detención o presión arbitrarias (art. 9). La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) manda que ningún niño o niña sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente (art. 37).

Por otro lado, en el sistema interamericano de protección de derechos humanos se cuenta con la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, que establece que nadie puede ser privado de su libertad, sino en los casos y según las formas establecidas en leyes preexistentes (art. 25); a su vez, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, sostiene que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales (art. 7); y, finalmente, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, ley 605/95, establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos, entre ellos el derecho a la libertad y a la seguridad personales (art. 4).

LA GOTA QUE REBASÓ EL VASO: CURUGUATY

El día de la masacre de Curuguaty, la Policía Nacional detuvo a todas las personas que se encontraban supuestamente en el lugar de los hechos y las puso a disposición de la Fiscalía, que solicitó su prisión preventiva. El criterio aplicado por la Fiscalía en la investigación de la causa es que toda persona que se encontrara en el lugar debía ser imputada por el hecho punible de homicidio doloso, entre otros.

Desde un primer momento varios de los detenidos, detenidas, imputadas e imputados sostuvieron que se encontraban en el lugar ocasionalmente; otro señalaba que no se encontraba en el lugar y denunciaba haber sido detenido en las proximidades intentando auxiliar a un herido. Incluso uno de ellos dijo haber sido detenido en el Hospital de Curuguaty, a kilómetros del lugar de los hechos.

Emblemático resulta el caso de Marcelo Trinidad, quien alegaba haber sido detenido horas después en el Hospital de Curuguaty. La Fiscalía y el juez de garantías hacían caso omiso de los testigos que afirmaban que Marcelo Trinidad no se encontraba en lugar conocido como Marina Cué. Se basaban las autoridades judiciales en el informe policial que decía que él, junto con otras personas, fue detenido en el lugar de los hechos.

La defensa obtuvo y agregó al expediente videos realizados por un periodista local, que muestran el momento exacto en que detienen a Marcelo Trinidad en el Hospital de Curuguaty¹. En los videos se observa perfectamente a Marcelo Trinidad con sombrero y camisa blanca siendo esposado en la zona de urgencias del hospital por policías uniformados, quienes luego lo conducen hasta una patrulla.

¹ Detención de Marcelo Trinidad: disponible en <<http://www.youtube.com/watch?v=ymCw5Wi0uwA> (Minuto 3:45); <http://www.youtube.com/watch?v=0xNL1X3I7pg>>; <<http://www.youtube.com/watch?feature=endscreen&v=wuDirJTBfj4&NR=1>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

Ante la contundencia de estas pruebas, el fiscal de la causa no tuvo más remedio que solicitar la modificación de las medidas cautelares impuestas al imputado, por lo que la prisión preventiva le fue revocada. Sin embargo, el señor Trinidad no ha sido sobreseído de la causa, continúa imputado y con medidas cautelares que constituyen, por naturaleza, restricciones a su libertad.

La Fiscalía nada ha hecho para investigar esta detención arbitraria, pese a contar con videos en los que se observa claramente el rostro de los agentes policiales que lo detuvieron y un informe firmado por los responsables del procedimiento, en el que se consigna falsamente el lugar de la detención.

Otro caso similar es el de Miguel Ángel Correa, quien fue liberado por el juez de garantías luego de una intensa presión ejercida por pobladores de la zona y por Amnistía Internacional. Ni la Fiscalía ni el Juzgado de Garantías tomaban en cuenta a los múltiples testigos que afirmaban que el señor Correa se encontraba trabajando al momento de la masacre. Se basaban en el mismo informe policial que señalaba el lugar de detención en Campos Morombí, donde ocurrió la masacre.

Luego de la puesta en libertad de Trinidad y Correa, el mismo juez de garantías José Benítez dijo en entrevista a una emisora de la capital que “Fueron liberados porque justificaron que en el momento de los hechos no estaban en el lugar. Fueron detenidos en el hospital. Presentaron filmaciones a la Fiscalía... Se les privó de su libertad cuando fueron a visitar a familiares al hospital, y no en el lugar de los hechos”. “Se probó que no estuvieron en Campos Morombí, dentro del escenario de los hechos”. “Apenas recuperada su libertad, Miguel Ángel Correa denunció ante la prensa haber sido sometido a tortura y amenazas por parte de la Policía”³.

Esta denuncia no ha sido investigada. La Fiscalía General del Estado, pese a contar con una Unidad de Derechos Humanos, no ha imputado a ningún funcionario ni funcionaria por estos hechos. El mismo juez Benítez manifiesta la imposibilidad de identificar a los agentes que efectuaron las detenciones⁴, pese a contar con el informe y los videos. Resulta simple identificar a los responsables de las detenciones, manifestó en fecha 19 de julio de 2012 el comisario Pablino Vera, en entrevista periodística, al informar sobre las detenciones a su cargo⁵.

El caso más escandaloso lo constituye, sin lugar a dudas, el del señor Felipe Urbina. Comerciante y dirigente político del departamento de Canindeyú, Urbina no pertenece a organizaciones campesinas ni se encontraba entre quienes reclamaban por las tierras en disputa. Numerosos testigos lo ubican en una reunión política el día y hora de la masacre, a 5 kilómetros del lugar de los hechos⁶.

2 <http://www.nanduti.com.py/v1/include-audio.php?audios_id=82119&tipo=Policiales>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

3 <http://www.cardinal.com.py/noticias/miguel_ngel_correa_campesino_imputado_y_posteriormente_liberado_por_el_caso_curuguay_denuncia_torturas_y_amenazas_por_parte_de_policas_13033.html>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

4 Ídem nota al pie N° 2.

5 Ver <<http://www.youtube.com/watch?v=rdb3lJnj4Mk>>

6 Diario Última Hora, 17 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/569808-Intendente-de-Curuguay-sostiene-con-fotos-que-presos-no-estuvo-en-masacre>>, consultado en fecha 30 de noviembre de 2012.

Manifiesta el señor Urbina que, enterado de lo que estaba pasando, intenta dirigirse al lugar de la masacre para colaborar con el auxilio a los heridos. Antes de llegar, se encuentra con un campesino herido de bala, para quien solicita auxilio. Numerosos policías detienen a ambos, los golpean, rocían con gas pimienta en el rostro y niegan el auxilio de una ambulancia que se había detenido a la vera del camino. Finalmente los introducen en una camioneta y se los llevan detenidos.

Estos dichos del señor Urbina encuentran sustento en la secuencia fotográfica tomada por un periodista, la cual consta de unas 30 o 40 tomas. En dichas imágenes se observa a Urbina salir del pastizal con el también imputado Arnaldo Quintana, mientras agentes uniformados les apuntan con sus armas de fuego. Quintana exhibe la herida, ambos son golpeados y echados al suelo. Se observa claramente que se llevan la mano a los ojos con gestos de soportar ardor, mientras un policía sostiene en la mano un objeto metálico que no es un arma de fuego.

Numerosos pedidos de libertad planteados por la defensa de Urbina han sido rechazados por el juez José Benítez, en vista de la oposición del fiscal de la causa, Jalil Rachid. Sostiene el fiscal que el informe médico de Felipe Urbina manifiesta que tenía los ojos llorosos, lo que lo ubica en el lugar de los hechos.

Imputado por homicidio doloso y privado de su libertad en la Penitenciaría de Coronel Oviedo, Urbina sostuvo una prolongada huelga de hambre por más de 50 días, junto con otros detenidos, reclamando su libertad e inocencia.

El juez de la causa concedió arresto domiciliario a tres imputados y a una imputada “por razones humanitarias” cuando la huelga de hambre que realizaban llegaba al día 59 y la vida de la y los detenidos corría serio riesgo⁷. Urbina había levantado la medida unos días antes, debido a que su condición cardíaca le impedía continuar sin riesgo severo para su vida. La medida de arresto domiciliario no benefició a Urbina, quien continúa reclamando su libertad por medio de su abogado⁸.

Luego de oponerse sistemáticamente a la sustitución de la prisión preventiva, en razón de que el hecho punible de homicidio doloso conlleva una elevada expectativa de pena, el fiscal Rachid ha ampliado imputación contra Felipe Urbina por el hecho punible de “frustración de la persecución penal”, por supuestamente haber intentado ayudar al herido Quintana a escaparse de las autoridades.

Si bien esta nueva imputación implica un reconocimiento tácito de lo alegado por Urbina, no se ha solicitado el sobreseimiento por homicidio y se ha aclarado que la imputación fue ampliada, por lo que se suma un nuevo hecho punible imputado a Felipe Urbina⁹, y por esta nueva imputación se ha solicitado la prisión preventiva.

Estas detenciones arbitrarias se encuentran probadas en el expediente y acaorean la nulidad de todos los actos posteriores que deriven de las mismas. Sin embargo, el juez de garantías se encuentra abocado a convalidar todos los actos

7 El arresto domiciliario fue concedido a Juan Carlos Tillería, Alcides Ramírez, Luis Olmedo y Lucía Agüero.

8 Diario Última Hora, 26 de noviembre de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/580421-Abogado-solicita-la-libertad-de-Felipe-Urbina,-imputado-por-el-caso-Curuguay>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

9 Diario Última Hora, 26 de noviembre de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/580331-Fiscal-ahora-amplia-imputacion-contr-un-preso-por-la-masacre>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

procesales tendientes a sostener acusaciones contra estos ciudadanos imputados por homicidio.

Otro caso de suma gravedad es el del adolescente RAB, de 15 años de edad, el cual fue detenido en el asentamiento. Él vivía con sus padres en Yasy Kañy, Manduara'a, Quinta Línea, San José, y se había trasladado al asentamiento a llevar provistas para su hermano el día jueves 14 de junio, pasando la noche en el lugar. Cuando ocurrió la matanza, se dirigió a la Policía buscando amparo, siendo aprehendido. Actualmente se encuentra imputado, habiendo quedado recluso hasta el mes de octubre en el Centro Educativo El Sembrador, en Villarrica.

El adolescente, en un testimonio brindado al equipo jurídico de la Codehupy, manifestó, entre otras cosas, lo siguiente: “El jueves 14 de junio por la tarde fui a llevar mercaderías a mi hermano, que era ocupante en ese asentamiento desde hace un mes aproximadamente. Al caer la noche ya no pude salir del lugar y entonces me quedé a dormir ahí por recomendación de un dirigente. En la mañana del 15 yo estaba tomando tereré, lejos de la reunión de las personas del asentamiento. En un momento dado, gente de la policía comienza a acercarse al grupo donde estaban reunidos los campesinos. Cuando comenzaron los tiros ese viernes 15 de junio, yo fui corriendo junto a la policía, buscando protección. Cuando llegué hasta ellos, me apresaron y me dijeron ‘Vos disparaste, sabés dónde están los otros’, luego me subieron a la patrullera y me llevaron a la comisaría”.

En el caso de este adolescente, no obstante estar amparado por un sistema penal especializado para adolescentes, ha sido detenido por la Policía y privado de su libertad por la justicia en forma arbitraria. De acuerdo a la ley 1680/01, Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), en relación a las infracciones penales cometidas por adolescentes (personas de entre 14 y 17 años), dispone que la medida privativa de libertad tiene carácter de “última ratio”, es decir, que ante la supuesta comisión de un hecho punible por parte de un o una adolescente, el juez sólo podrá aplicar la privación de la libertad cuando otras medidas más adecuadas (en régimen de libertad) no sean suficientes (art. 196).

En lo que respecta a la prisión preventiva, el CNA establece que: “la prisión preventiva de un adolescente podrá ser decretada solo cuando con las medidas provisionales previstas en este Código no sea posible lograr su finalidad. Al considerar la proporcionalidad de la medida, se tendrá en cuenta la carga emocional que la ejecución de la misma implica para el adolescente. En caso de decretar la prisión preventiva, la orden debe manifestar expresamente las razones por las cuales otras medidas, en especial la internación transitoria en un hogar, no son suficientes y la prisión preventiva no es desproporcionada”.

La defensa pública del adolescente RAB presentó un habeas corpus solicitando su libertad en fecha 15 de junio de 2012, el cual fue rechazado y luego apelado, siendo denegada dicha apelación. La defensora pública solicitó la revisión de la medida en tres ocasiones. Finalmente, y luego de estas idas y venidas, en detrimento de los derechos y garantías, el juez le otorgó la medida de prisión domiciliaria al adolescente el día 5 de octubre, habiendo permanecido privado de su libertad de manera arbitraria por más de dos meses y medio.

OTROS CASOS

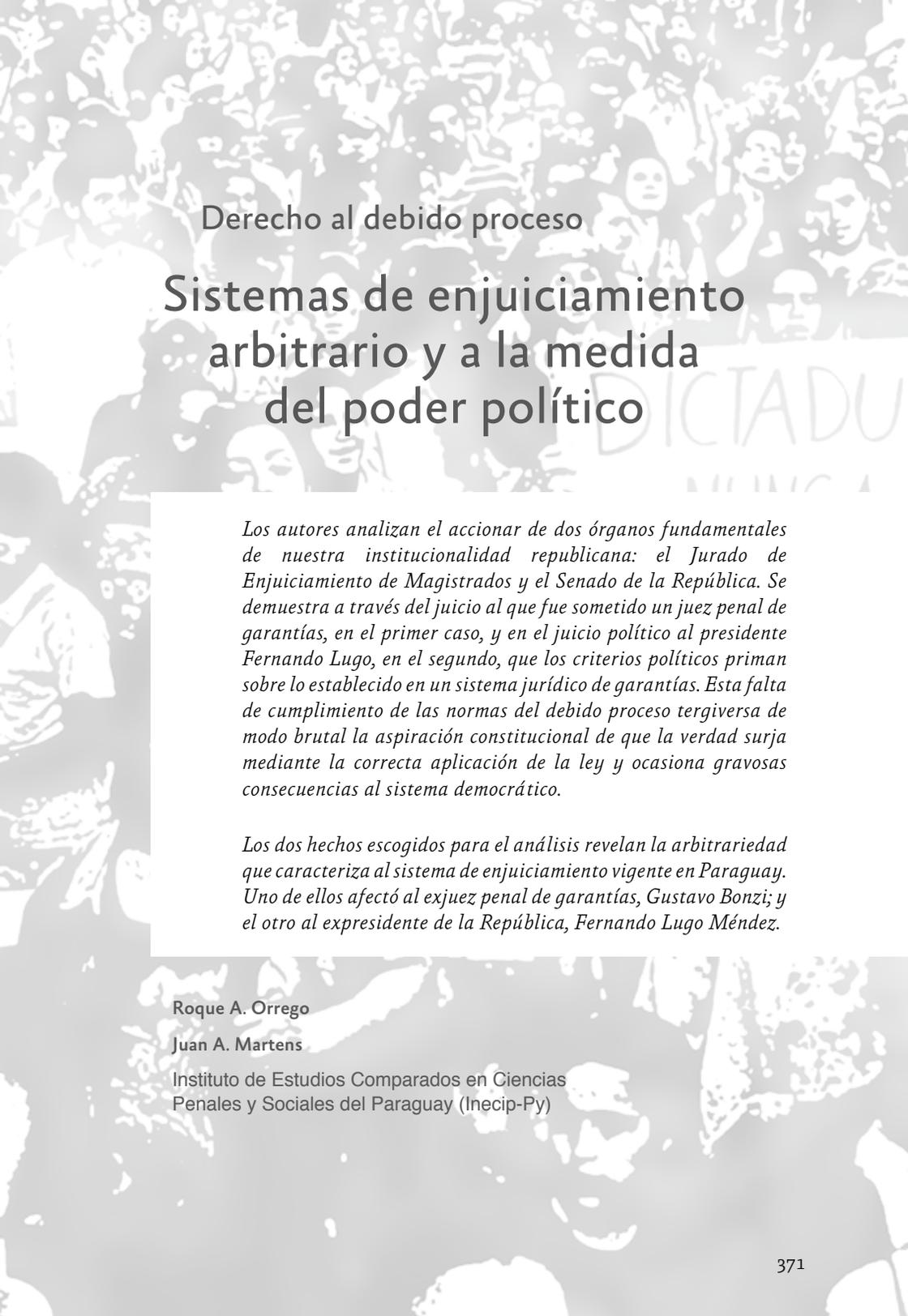
Además de los casos mencionados, existen otras personas que fueron arbitrariamente privadas de su libertad, entre quienes podemos mencionar a Felipe Martínez Balmori, paraguayo de 57 años de edad, de la Colonia Yvy Pyta, distrito de Curuguaty, quien actualmente se encuentra recluido en la Penitenciaría de Coronel Oviedo. Asimismo, Adalberto Castro, paraguayo, 24 años, de la Colonia Yvy Pyta del distrito de Curuguaty, quien se encuentra recluido en la Penitenciaría de Coronel Oviedo. También se encuentran en esa situación Néstor Castro, paraguayo, mayor de edad, de Colonia Yvy Pyta del distrito de Curuguaty, recluido en la Penitenciaría de la Esperanza, de Asunción; María Fanny Olmedo, paraguaya, de 19 años de edad, del distrito de Curuguaty, en la Penitenciaría de Coronel Oviedo; Dolores López Peralta, paraguaya, de 22 años de edad, oriunda del distrito de Curuguaty, recluida en la misma penitenciaría que la anterior; Arnaldo Quintana, paraguayo, de 18 años de edad, del distrito de Curuguaty, recluido también en la Penitenciaría de Coronel Oviedo.

RECOMENDACIONES

- Investigar a los responsables que llevaron adelante las detenciones arbitrarias.
- Dictar la libertad y el sobreseimiento de las campesinas y campesinos imputados y detenidos arbitrariamente en el caso Marina Cué.
- Establecer un mecanismo de investigación interna de los hechos de abusos de la Policía a fin de evitar su repetición.
- Hacer campañas de prevención de abusos policiales.
- Capacitar a efectivos policiales en el uso de buenas prácticas.
- Iniciar procesos administrativos y judiciales, según corresponda, para sancionar a las personas responsables de las detenciones ilegales.

BIBLIOGRAFÍA

- Martens, Juan y Orrego, Roque (2011). *Policías utilizan detención ilegal como medio de chantaje o para placer sexual*, en: Codehupy (2011). *Yvypóra derécho Paraguáipe. Derechos humanos en Paraguay 2011*. Asunción: Codehupy, pp. 295 – 302.
- Martens, Juan (2010). *El derecho penal del enemigo naturaliza detenciones arbitrarias de "personas peligrosas"*, en: Codehupy (2010). *Yvypóra derécho Paraguáipe. Derechos humanos en Paraguay 2010*. Asunción: Codehupy, pp. 135 – 146.



Derecho al debido proceso

Sistemas de enjuiciamiento arbitrario y a la medida del poder político

Los autores analizan el accionar de dos órganos fundamentales de nuestra institucionalidad republicana: el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y el Senado de la República. Se demuestra a través del juicio al que fue sometido un juez penal de garantías, en el primer caso, y en el juicio político al presidente Fernando Lugo, en el segundo, que los criterios políticos priman sobre lo establecido en un sistema jurídico de garantías. Esta falta de cumplimiento de las normas del debido proceso tergiversa de modo brutal la aspiración constitucional de que la verdad surja mediante la correcta aplicación de la ley y ocasiona gravosas consecuencias al sistema democrático.

Los dos hechos escogidos para el análisis revelan la arbitrariedad que caracteriza al sistema de enjuiciamiento vigente en Paraguay. Uno de ellos afectó al exjuez penal de garantías, Gustavo Bonzi; y el otro al expresidente de la República, Fernando Lugo Méndez.

Roque A. Orrego

Juan A. Martens

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (Inecip-Py)

INTRODUCCIÓN

En los últimos informes sobre debido proceso se ha venido haciendo una descripción de los distintos aspectos del incumplimiento de estas garantías concebidas para dotar de un cierto grado de racionalidad al proceso penal, en el marco de un estado de derecho (Ferrajoli, 1995).

Las principales víctimas identificadas son personas vulnerabilizadas, ya sea por su clase social, su militancia social, gremial o política, su lugar de residencia, su historia personal, su orientación sexual, su exposición mediática. Asimismo, personas que, debido a las circunstancias, son utilizadas como *chivo expiatorio* ante un caso que tiene repercusión a través de los medios de comunicación.

A diferencia de los anteriores, este año se analiza el enjuiciamiento realizado por dos órganos distintos al Poder Judicial: el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y el Senado de la República. Sin embargo, no por ello dejan estos órganos de tener las obligaciones de cumplir con las garantías del debido proceso, pues para dotar de estricta legalidad y legitimidad a sus decisiones, deben ajustarse a los mandatos constitucionales que contienen las reglas de racionalidad del proceso.

Los dos hechos escogidos para el análisis revelan la arbitrariedad que caracteriza al sistema de enjuiciamiento vigente en Paraguay. Uno de ellos afectó al exjefe penal de garantías, Gustavo Bonzi; y el otro al expresidente de la República, Fernando Lugo Méndez.

En relación con esto, debe decirse que la Constitución Nacional no tiene valor alguno cuando se trata de resolver lo que poderes fácticos determinan como necesario para sus intereses. En el mismo sentido, el sistema de justicia, construido en contra de las reglas del debido proceso, torna inocuo el funcionamiento de las instituciones republicanas llamadas a proteger el estado social de derecho.

EL CASO BONZI: LA ACTUACIÓN DEL JURADO DE ENJUICIAMIENTO DE MAGISTRADOS

El sistema constitucional prevé mecanismos de remoción de jueces/zas para los casos en que se aparten del cumplimiento de su deber. El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados fue instituido como un órgano con competencias para tal efecto en la Constitución de 1992¹.

En anteriores artículos se ha sugerido la necesidad de una depuración del Poder Judicial a partir de la revisión de las actuaciones judiciales de aquellos/as jueces

¹ Artículo 253. Del enjuiciamiento y de la remoción de los magistrados.

y juezas que incumplan manifiestamente las funciones del cargo, sobre todo en casos de criminalización de la protesta y de las organizaciones sociales².

Ciertamente, tanto el sistema de selección como el de remoción de magistrados/as es central para iniciar un proceso de depuración de la justicia paraguaya, caracterizada por la mediocridad y la corrupción (Mendonça, 2006³). En sus investigaciones y decisiones, el Jurado debe adecuarse al modelo de enjuiciamiento diseñado por nuestra Constitución. Sin embargo, las leyes que rigen dicho órgano le permiten apartarse de la Carta Magna⁴.

El caso del juez Gustavo Bonzi deja una lección de lo que no se debe hacer. Si bien fue mencionado en el anterior informe, se lo retoma este año, pues constituye un ejemplo paradigmático que demuestra cuán distorsionado queda todo el sistema de enjuiciamiento cuando no respeta las reglas de garantías previstas en la Constitución Nacional. La actual ley que rige el proceso de enjuiciamiento de magistrados no se ajusta a la Constitución Nacional.

Las reglas de la Constitución establecen que, para que un sistema de enjuiciamiento sea válido, debe operar en condiciones de imparcialidad. La imparcialidad, entre otras cosas, exige que el juzgador o juzgadora nada tenga que ver con la construcción de la acusación y la demostración de los presupuestos probatorios que ameritan la aplicación de la sanción que se requiere. De lo contrario, el juicio se vuelve subjetivo y peligrosamente tiende a ponerse al servicio de un esquema de poder que históricamente no beneficia al más débil en la relación procesal. La concentración de poder tiende a proteger al que está en situación de poder (Binder, 1999; Zaffaroni, 2011).

En el caso del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, la ley conservó en poder de dicho órgano la posibilidad de iniciar el proceso en el cual el mismo órgano está llamado a decidir finalmente la existencia –o no– de la causal de sanción que da origen al juicio de responsabilidad. Esta estructura constituye un legado inquisitivo contrario al paradigma de enjuiciamiento contemplado en la Constitución. Por su misma construcción, viola el debido proceso constitucional⁵.

2 Juan Martens y Roque Orrego (2008). Aumento del uso del sistema penal para perseguir a organizaciones sociales, en *Derechos Humanos en Paraguay 2008*. Asunción, (págs. 161-181). "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 responsable de estos hechos. - Seleccionar y remover a magistrados con base en criterios objetivamente evaluables y con participación ciudadana".

3 El Poder Judicial aparece entre las cinco instituciones más corruptas de la administración de justicia. La situación reflejada en tales estudios, sin embargo, no se corresponde con el desempeño institucional del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. De acuerdo con los datos consignados, la institución ha dictado apenas 47 sentencias condenatorias en el periodo 1992/2005, lo que supone una media de 3,3 sentencias condenatorias por año. En un contexto de corrupción sistémica como el descrito precedentemente, el número de causas atendidas por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados debió ser mucho mayor que el registrado, fijando en 442 causas en el periodo considerado. No se cuenta con un estudio similar que cubra el periodo 2006-2012.

4 Ley N° 1084/97 y sus modificatorias.

5 CN-, artículo 225. La forma del juicio político es acusatoria. La Cámara de Diputados acusa y la Cámara de Senadores juzga. Las reglas que rigen dicho juicio son las del art. 17 de la Constitución Nacional.

Quienes apoyan este modelo procesal, ven en la concentración de poder una ventaja para lograr eficacia en el descubrimiento de las irregularidades que ameritan una sanción. En lo que respecta a magistrados/as, se favorecería supuestamente la pronta remoción de ineptos/as y corruptos/as que estorban a la justicia.

Los/as detractores/as del sistema inquisitivo, que apuestan al paradigma constitucional acusatorio, confían en que la verdad queda garantizada con un juego de roles que provoque condiciones aptas para que el/la acusador/a no se arriesgue a enjuiciar sin pruebas que, con toda seguridad, puedan convencer a un órgano imparcial de la veracidad del extremo que alega (Binder, 1999).

El juez de garantías Gustavo Bonzi fue objeto de una indagación iniciada por el mismo órgano que lo juzgó⁶. El resultado, esperado desde el inicio de su arbitrario proceso, fue su destitución. Increíblemente, fue procesado de oficio y luego destituido por haber declarado inadmisibles una acusación presentada por el Ministerio Público contra 14 supuestos/as colaboradores/as del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP).

El juez se había limitado a resolver que era inadmisibles una acusación que no especificaba el objeto por el cual los/as acusados/as debían ser juzgados,⁷ y que ello era aún más así ya que la defensa pidió en reiteradas ocasiones al Ministerio Público que especifique los hechos que atribuía a cada uno/a de los/as acusados/as.⁸ Es decir, el juez Bonzi se ajustó en todo momento a lo establecido en mandatos constitucionales y el código correspondiente⁹.

Las condiciones objetivas de imparcialidad que constituyen un requisito constitucional para la validez del juicio de ninguna manera se cumplieron en la destitución

6 Al N° 220 del 27 de junio de 2011 dictado por el juez Gustavo Bonzi de Yby Ya'u. Página 35/37. El juez criticó al Ministerio Público diciéndole que "No se puede jugar a las escondidas para luego supuestamente sorprender en juicio oral. En juicio oral no puede haber sorpresas de los hechos punibles alegados y las pruebas presentadas. Para ninguna de las pruebas del Ministerio Público 'que es lo que se probará con ellas', dejando sin poder estudiar su conducencia o impertinencia al juzgado y a la defensa sin saber cómo se defenderá, si no saben que es lo que pretender probar".

7 Al N° 220/2011, págs. 32/33. El juez señala que el Ministerio Público incumplió la obligación de fundar la acusación (art. 55 y 347 numeral 2 y 3 del CPP) y que "al exigirles (la defensa) en plena audiencia que se le indique y que se le aclare hechos concretos para corregir ese error formal (la ausencia de un relato acusatorio circunstanciado), simplemente se ratificaron, ni siquiera dijeron un hecho concreto en particular. Esto es lo que deja en evidencia el incumplimiento de los requisitos para una acusación por parte del Ministerio Público, no pudieron dar por lo menos un hecho punible concreto en forma circunstanciada".

8 CN, artículos 16 y 17. Pacto de San José de Costa Rica, arts. 8 y 9. Declaración Universal de Derechos Humanos, Aart. 10. CPP, arts. 6, 55, 347 inc. 2 y 3.

9 El mismo día 27 de julio de 2011, en el que por Al N° 115 el Jurado de Enjuiciamiento procesó a Gustavo Bonzi, por Al N° 118 rechazó in limine la denuncia contra los fiscales Sandra Quiñónez, Francisco Ayala, Federico Delfino y Guillermo Ortega, quienes, según Bonzi, acusaron sin definir el objeto acusatorio a los/as 14 campesinos/as que sobreesayó. "Este jurado ya ha señalado en similares ocasiones a la presente que no es su función actuar como órgano revisor de las decisiones judiciales o fiscales, pendientes de recurso, en tanto ostenten la apariencia de un acto jurídico válido, en el pleno entendimiento que la forma de resolver las cuestiones de fondo que se plantean en el expediente son muchas veces opinables y, aun cuando hayan diferencias de criterio, por más que sean sustanciales, ello no puede constituir material ponderativo como para sostener un juicio de responsabilidad en esta instancia. Recordemos que los reclamos formulados contra las actuaciones que pudieran agraviar a una de las partes dentro del proceso penal deben ser canalizados a través de las vías recursivas que reglamentan las legislaciones de fondo y forma, más ello no puede sostener una acusación por supuesto mal desempeño funcional ante el jurado (...)", afirmó el Jurado. El argumento de la apelación pendiente, válido para rechazar la denuncia contra los fiscales, no fue obstáculo para que el mismo día, de oficio, el Jurado procese y suspenda al juez Bonzi en la misma causa.

del juez Bonzi. No es extraño que el Jurado haya terminado encontrando causales para justificar un enjuiciamiento que contradecía su misma jurisprudencia, para luego destituirlo del cargo.

El Jurado siempre sostuvo que no podía constituirse en un órgano revisor de resoluciones todavía sujetas a control institucional del Poder Judicial por la vía recursiva¹⁰. En este caso, antes de que la Cámara de Apelaciones, que revisaba la decisión del juez Bonzi, resolviera si éste había actuado o no conforme a derecho, lo procesó por haber dictado la resolución que en ese tiempo estaba aún en estudio ante el tribunal de alzada.

El proceso iniciado de oficio y en contra de su propia jurisprudencia deviene inconstitucional y ello fue reclamado a la Corte Suprema de Justicia, sin que esta instancia haya aún resuelto lo requerido por el juez destituido. El perfil del caso en el que Gustavo Bonzi tomó la decisión de declarar inadmisibles las acusaciones y que fue el motivo de su destitución revela el verdadero sentido de lo resuelto por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

El caso resuelto por Bonzi benefició a personas largamente estigmatizadas por los medios de comunicación social y por las mismas fuerzas policiales del Estado. El entonces ministro del interior, Rafael Filizzola, durante el gobierno de Fernando Lugo Méndez había presentado la captura de los/as procesados/as que Gustavo Bonzi liberó como una victoria de la lucha contra el denominado EPP. El acto se hizo en una conferencia de prensa en la Comandancia de la Policía Nacional, donde los/las procesados/as fueron públicamente exhibidos/as como trofeos de guerra, y donde el entonces jefe de Antisecuestros de la Policía dijo que saldrían en libertad si demostraban su inocencia.

El delito al que se vinculaba a los/las sobreseídos/as por Bonzi afectaba a un estanciero de la zona norte, el que reclama una actuación eficaz del poder penal del Estado. La zona donde fueron capturados/as fue objeto de declaración de estado de excepción en dos oportunidades. El estado de excepción se declaró en el contexto de enfrentar al EPP, aunque sus motivos nunca quedaron explicitados con la transparencia que lo exige la Constitución.

La decisión del juez Bonzi evidencia que la acusación fiscal carece de los requisitos mínimos que deben ser cumplidos si se pretende abrir un juicio. El Ministerio Público quedó en ridículo ante la comunidad jurídica gracias a las argumentaciones del juez, ampliamente difundidas en la prensa.

10 "Sobreseen a procesados del caso Lindstron por mala acusación", diario Última Hora, 29 de junio de 2011. Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/441955-Sobreseen-a-procesados-del-caso-Lindstron-por-mala-acusacion>>. "Me sorprende que se haya discutido la validez de las pruebas. Lo ideal hubiera sido que se llegue a un juicio oral, público y transparente, para que los jueces puedan valorar las pruebas presentadas tanto por la Fiscalía y el fruto de las investigaciones de la Policía Nacional", dijo el exministro del Interior, Rafael Filizzola, al conocer el fallo. "El EPP es una amenaza. Es gente que ha asesinado, secuestrado y robado. Constituye un peligro para la sociedad. Así que no debemos bajar la guardia. Tenemos que apoyar los trabajos de los fiscales que están llevando adelante las investigaciones y el Estado no debe descansar hasta que el último integrante del EPP sea capturado", agregó. "Entonces, a todos nos conviene que el Ministerio del Interior, la Fiscalía y la Policía tengan un buen resultado sobre lo que significa el EPP –aparte de todas sus gestiones en otras áreas. Como digo, yo realmente esperaba que las pruebas presentadas se discutan en juicio oral". El juez Bonzi explica muy bien en su AI N° 220/2011 que era imposible valorar pruebas pues ni siquiera se podía determinar si eran o no pertinentes por ausencia de un relato acusatorio que permitiese establecer el motivo de su ofrecimiento.

La decisión de Bonzi puso en jaque la credibilidad de un sistema investigativo que invierte ingentes recursos del Estado en una actividad que, de este modo, era develada en toda su ineficacia. Tanto el Ministerio Público como el Ministerio del Interior eran develados en la profunda falencia de garantizar la captura y procesamiento de los miembros del EPP. Así las cosas, era de esperar una defensa de sus agencias y las voces críticas, desde el poder, que anunciaban la lección que se daría al juez¹¹.

El sistema de proceso inquisitivo instalado en el Jurado de Enjuiciamiento sigue un padrón histórico: proteger al fuerte y al poderoso para que no quede expuesto a una crítica que lo ponga en dudas, así como evitar que las autoridades encargadas de la persecución penal queden descubiertas en su inutilidad ante los ojos de una ciudadanía cansada de reclamar la punición de un grupo delictivo cuya captura se exige con vehemencia.

El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados utilizó su facultad de concentrar el poder para construir una “verdad” que protegiese el orden puesto en jaque con la decisión jurisdiccional del juez Bonzi. Ésta, por más de que estaba ajustada a la Constitución Nacional, el derecho internacional vigente y el Código Procesal Penal, no era funcional al corporativismo que rige la vida tribunalicia y policial del sistema penal paraguayo.

Por otra parte, no es menos importante notar que de este modo el Jurado de Enjuiciamiento dio un claro mensaje a todos/as los/as jueces/as de la República: no se puede hacer notar la ineficiencia de la acusación fiscal cuando ésta se pronuncia en materias en las que la punición debe ser construida por razones de poder, aunque fuese por encima del orden constitucional¹².

El sistema constitucional que estableció el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados con la noble función de erradicar la arbitrariedad judicial, al encarnar desde el orden jurídico positivo reglamentario que lo rige un modelo procesal contrario a las reglas del debido proceso constitucional, termina de este modo traicionando su finalidad y alimentando la lógica que sostiene el estado de policía, sus servidores y un Poder Judicial corrupto y mediocre, subordinado a los intereses de los políticos de turno.

11 Una lectura del AI N° 187 del 10 de agosto de 2011 de la Cámara de Apelaciones de la Circunscripción de Concepción devela que la revocatoria del sobreseimiento otorgado por Bonzi se funda en premisas falsas. La Cámara afirma que Bonzi incurrió “en un análisis sustancial” propio de la instancia del debate, que valoró pruebas y que inclusive llegó a pronunciarse sobre “la inexistencia del delito y la falta de conexión de elementos incriminantes, conclusiones estas (...) propias de una instancia superior a la instancia preliminar”. De una acabada lectura del auto dictado por el exjuez Gustavo Bonzi, y de las partes transcriptas en este artículo, es absolutamente claro que el exjuez, en contra de lo que sostiene la Cámara, afirma que no se puede conocer lo que se pretende probar en juicio, dado que la acusación carece de objeto, por lo que mal podría valorar pruebas como lo afirma el AI N° 187. Puede también notarse la concordancia de las declaraciones públicas del exministro Rafael Filizzola con lo que sostiene la Cámara. Ambas son versiones de un discurso desarrollado a la medida de la destitución de un juez que se atrevió a aplicar la Constitución y la ley, eliminando, escandalosamente, una acusación infundada.

12 “Presentan acusación contra Lugo en el Senado”, diario Última Hora, 21 de junio de 2012. Disponible en <http://www.ultimahora.com/notas/538629-Presentan-acusacion-contra-Lugo-en-el-Senado>. “Minutos después de las 18:00 comenzó la sesión extraordinaria en el Senado. Se trata de la segunda del día y una de las cinco sesiones anunciadas para el proceso de juicio político al jefe de Estado. Los integrantes de la comisión acusadora son los diputados Carlos Liseras, Oscar Tuma, José López Chávez, Jorge Ávalos Marín y Clemente Barrios, se presentaron hoy a las 18:00. Tuvieron un tiempo máximo de 1 hora y 30 minutos”.

En el Jurado de Enjuiciamiento, los criterios políticos priman sobre las verificaciones sustantivas que exige el sistema jurídico de garantías; la aspiración constitucional de que la verdad surja de lo objetivamente demostrado y de la correcta aplicación de la ley no se cumple. Las decisiones tenderán, como en este caso, a ajustarse a la voluntad de agencias y sectores que protegen sus propios intereses.

Para que esto no siga ocurriendo, es urgente una reforma normativa que aumente las condiciones objetivas de imparcialidad de este desprestigiado órgano del sistema de justicia; desde luego, ello tampoco acontecerá si sus agentes no encaran el trabajo de depuración en la dirección que la Constitución les encomienda.

La inseguridad que hoy viven los/as magistrados/as es un verdadero peligro para el/la ciudadano/a común que no puede acceder a los hilos del poder que mueven sus decisiones.

EL PARLAMENTO DESNATURALIZA EL JUICIO POLÍTICO Y LOGRA LA DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El otro proceso que devela el desapego a las reglas del debido proceso del sistema de enjuiciamiento paraguayo se dio también en un juicio de responsabilidad, pero en este caso en sede parlamentaria.

El 20 de junio de 2012, la Cámara de Diputados decidió enjuiciar al presidente de la República del Paraguay, Fernando Lugo Méndez. Entre los días 21 y 22 de junio fue sustanciado dicho juicio. La tarde del 22 de junio, el Senado procedió a la destitución del titular del Poder Ejecutivo¹³.

Por más que la Constitución Nacional dice claramente que las reglas del debido proceso constitucional se aplican a todos los procesos de los que pueden devenir sanciones,¹⁴ hubo personas que invocaron que el juicio político escapa a esas reglas porque la naturaleza de su resolución es política. En el sustrato de este pensamiento se encuentra una matriz autoritaria sobre cómo concebir el gobierno del Estado y la actividad política¹⁵.

13 CN, art. 17. De los Derechos Procesales.

14 "Juicio político: Debate entre Vargas Peña, Ferreiro y García", diario La Nación, 9 de julio de 2012 <<http://www.lanacion.com.py/articulo/80098-juicio-politico-debate-entre-vargas-pena-ferreiro-y-garcia.html>>.

15 "Presentan acusación contra Lugo en el Senado", diario Última Hora, 21 de junio de 2012. Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/538629-Presentan-acusacion-contra-Lugo-en-el-Senado>>. "Así el Senado aprobó el procedimiento para la tramitación del juicio político previsto en el artículo 225 de la Constitución Nacional y, constituido en Tribunal, dispuso la notificación inmediata a la Cámara de Diputados, como parte acusadora, y al presidente de la República, Fernando Lugo, como parte acusada, de los plazos establecidos para el debido proceso. En ese sentido, tras una discusión en el pleno, una mayoría del Senado decidió aprobar la propuesta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, que planteó el siguiente horario para el proceso de juicio político: este jueves a las 18:00 se presentará la acusación ante el Tribunal que juzgará al jefe de Estado; mañana viernes a las 12:00 se realizará la sesión para la defensa (dos horas); a las 14:30 se evaluarán las pruebas; a las 15:30 se presentarán alegatos finales y en una sesión de las 16:30 se dará a conocer el veredicto. La propuesta del senador oficialista, Carlos Filizola, de dar un tiempo de tres días para la defensa del Ejecutivo, solo obtuvo tres votos".

En el estado de derecho nunca lo jurídico deja de ser la fuente que legitima la acción de una autoridad, no existe actividad política que pueda llevarse a cabo lícitamente por fuera de lo que la ley establece. Ningún órgano del Estado puede llevar a cabo una acción de gobierno que quede fuera de los principios constitucionales.

Las reglas del debido proceso están destinadas a que la búsqueda de la verdad responda a principios que garanticen el acceso a ella con la máxima seguridad, de tal manera que sólo la verdad a la que se ha accedido en cumplimiento del método que determina el principio del debido proceso sea la que satisfaga el estándar de un juicio constitucionalmente válido.

En el juicio contra Fernando Lugo Méndez no se cumplieron los estándares del juicio constitucional. Sólo se hará referencia a algunos rasgos que dan una idea de cuán alejado está del modelo constitucional.

Por ausencia de una ley reglamentaria del articulado de la Carta Magna sobre juicio político, el poder de los juzgadores se constituyó en constitutivo de la causal de remoción y se vació de seguridad jurídica al proceso de búsqueda de la verdad en el juicio.

La ausencia de ley para establecer los motivos de destitución constituye un obstáculo epistemológico en el sistema garantista, pues no permite controlar si el/la juzgador/a se limita a reconocer en la verdad objetivamente demostrada el incumplimiento de un mandato que condicionaba la conducta juzgada y le conminaba con una sanción, o ella deviene desvalorizada por el solo antojo del juzgador.

Ciertamente, este mandato no comparte las mismas exigencias de las normas del sistema penal. En el juicio político, los márgenes pueden ser más laxos, pero ello no quiere decir que no deban tener cierto ámbito de delimitación conceptual que parta de la ley. La ausencia de ley reglamentaria contribuye al “decisionismo” que otorga al juzgador no solo el poder de juzgar, sino de constituir con su decisión lo que debe entenderse por ilícito.

El juicio no se fundó en una ley anterior al hecho del proceso. La Constitución prohíbe los juicios hechos a la medida del procesado/a. Estos, en general, son juicios que se realizan para garantizar los abusos de poder contra los/as mismos/as. La resolución N° 878 de la Cámara de Senadores, del 21 de junio de 2012, estableció el procedimiento que reglamentaba el art. 225 de la Constitución Nacional y es el que se le aplicó a Fernando Lugo Méndez.

Esta reglamentación fue dictada luego de que la Cámara de Diputados decidiera llevar a cabo el juicio político al entonces presidente de la República y es de la fecha en que se presentó el libelo acusatorio. El reglamento no es una ley procesal que cuente con los mecanismos de peso y contrapeso establecidos en la Constitución Nacional, en el proceso de creación del derecho, y por tanto no es propiamente la ley a la que refiere el principio constitucional de estricta legalidad procesal. Debieron aplicarse leyes análogas ante el vacío.

Por otra parte, la resolución que estableció el procedimiento a seguir ni siquiera respetó normas análogas que debían entrar a cubrir la ausencia de una ley que reglamentase la materia, sobre todo en lo que respecta a los plazos procesales

para la preparación de la defensa y la búsqueda de la prueba en descargo. La resolución 878/2012 no fija plazos para que las secuencias procesales respeten un rigor que permita hablar de igualdad ante la ley, ya que deja al arbitrio del órgano el establecimiento de estos plazos. El único tiempo reglamentado es aquel con el que se cuenta para exponer la acusación y para presentar la defensa, al inicio y final del debate en la audiencia.

La acusación fue decidida el 20 de junio de 2012. Se presentó por los diputados designados para tal efecto el día 21 de junio. La contestación a los cargos se hizo al día siguiente, el viernes 22 de junio; el mismo día 22 se llevó a cabo la votación del Senado y se resolvió la destitución del acusado. El escasísimo tiempo con el que contó la defensa constituye una violación al derecho a contar con un plazo razonable para su preparación¹⁶.

LA PERVERSA CONEXIÓN DE AMBOS CASOS, UNA TRAMA DE FONDO QUE DECONSTRUYE EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El texto de la acusación en contra de Fernando Lugo, examinado a la luz de las garantías procesales, muestra el rasgo fundamental del tipo de proceso al que se adscribe. Este rasgo conecta el modelo de enjuiciamiento aplicado a Bonzi y a Lugo en su trama ideológica. En el punto 3 del libelo acusatorio dice claramente que la acusación se funda en hechos que, como son de “pública notoriedad”, no necesitan ser demostrados “conforme al derecho positivo”.

Jamás el derecho sancionador puede renunciar a la necesidad de la prueba, conforme a la Constitución Nacional. El juicio no es tal si en él no se demuestran los extremos fácticos de la acusación para identificar, a partir del conocimiento de lo sucedido, el reconocimiento del derecho aplicable.

No existe, en el proceso del que pueda derivar sanción, algún hecho de relevancia que no deba ser demostrado contra toda duda en el juicio del que se trate. Una mirada liviana da la impresión que, al final de la frase del ítem 3, el libelo acusatorio de los diputados nos ubica ante una grotesca burla a la racionalidad.

Sin embargo, no es así, sino que se nos ubica ante un criterio de autoridad que identifica la razón política con la razón de los políticos. Esta es una epistemología autoritaria en la que la verdad no depende de que sea pronunciada conforme a reglas lógicas y a partir de verificaciones empíricas, sino que se la declara como tal por aclamación de quienes se consideran con el poder de construir verdades

¹⁶ “El increíble libelo acusatorio contra el presidente de la República”, periódico E’a, 21 de junio de 2012. Disponible en <<http://ea.com.py/el-increible-libelo-acusatorio-contra-el-presidente-de-la-republica/>>. “Los diputados ni siquiera presentan pruebas para sostener sus acusaciones. Irresponsabilidad e impunidad. En el libelo acusatorio se expone la poca seriedad y el apuro de los diputados por destituir al presidente Fernando Lugo. Las causas del juicio político no fueron sustentadas documentalmente, y se aguarda que en la fecha sean presentadas. ‘Todas las causales son de pública notoriedad, por lo cual no necesitan ser probadas, conforme a nuestro ordenamiento jurídico vigente’. Esta es una ‘perla’ sustentada en el punto 3, del libelo acusatorio aprobado por la Cámara de Diputados este jueves 21. A continuación todo el texto íntegro de la resolución emitida por la Cámara baja, que acto seguido decidió dejar de sesionar, en otra muestra de que la agenda pública está lejos de su interés”.

por encima de las reglas del conocimiento seguro que exige la Constitución de la República, a través del debido proceso.

Se apela a una supuesta razón de Estado (pura razón “política”), que puede ser identificada con quien, por ocupar el cargo, pasa indiscutiblemente a constituirse en la fuente de un tipo de verdad oficial que no requiere de un auténtico juicio para sancionar y dejar fuera de la esfera del poder al que molesta a sus intereses.

Este modelo, en realidad, sirve para proteger al que no le queda otro discurso que la prepotencia para imponer su criterio. Nada más lejano al principio republicano y democrático de gobierno que apela a la fuerza de la convicción racional. No se apela a la fuerza de la verdad, sino a un modo de verdad impuesta o construida por la fuerza. *Eppur si muove*¹⁷.

Lo grotesco de la frase en la acusación a Lugo, y lo absurdo del juicio a Bonzi, es el recurso con el que se advierte a quien le quede dudas de que contra toda razón, el interés del que manda prima. Éste no se pone en dudas en un país donde sus procesos están aún muy lejos del debido proceso, ese punto de equilibrio entre verdad y poder al que aspira el estado social de derecho.

RECOMENDACIONES

- Sancionar una ley que establezca las reglas para el juicio político en coherencia con el art. 17 de la Constitución Nacional, previa amplia participación de un debate ciudadano.
- Que la Corte Suprema de Justicia declare la inconstitucionalidad de las facultades de enjuiciamiento oficioso que tiene el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, ínterin se modifique la ley reglamentaria en este punto.
- Que la Corte Suprema de Justicia haga lugar a la inconstitucionalidad de los procesos iniciados de oficio por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, cuando esto le haya sido requerido.

BIBLIOGRAFÍA

- Binder, A. (1999). *Introducción al Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: ad hoc.
- Ferrajoli, L. (1995). *La verdad y las formas jurídicas*. Madrid: Trotta.
- Mendonça, D. (2006). Desempeño institucional del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Marco legal y desempeño institucional. Asunción: Cidsep/Usaid.
- Zaffaroni, E. (2011). *La palabra de los muertos. Conferencias de criminología cautelar*. Buenos Aires: Ediar.

¹⁷ “Y sin embargo se mueve”, en alusión a la frase de Galileo Galilei, víctima de un modelo autoritario de constitución de verdad.

Aumenta de manera sostenida la población penal

La peligrosidad judicial¹

En este informe no se hace referencia a las condiciones de reclusión en Paraguay. Para ello se remite íntegramente a las ediciones anteriores, principalmente de los años 2009², 2010³ y 2011⁴, pues se mantienen las mismas violaciones de derechos humanos documentadas en dichos informes, es decir, altos índices de hacinamiento, privación de otros derechos fundamentales más allá de la libertad, como el acceso a la salud, a la educación, al agua potable, práctica sistemática de abusos y torturas físicas y psicológicas por parte del personal penitenciario, inexistencia de programas de tratamiento para reclusos, los cuales constituyen un peligro constante para la vida y la integridad física de los reclusos y reclusas⁵.

Este año, los autores han decidido realizar una reflexión acerca del porqué del hacinamiento y la validez de la cárcel como sistema disuasorio de la comisión de hechos punibles, que es una de las bases centrales de esta institución, en la dogmática penal.

Juan A. Martens

Roque A. Orrego

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias
Penales y Sociales del Paraguay (Inecip-Py)

- 1 Esta expresión es utilizada por el criminólogo y penalista argentino Eugenio Raúl Zaffaroni, en su libro *La palabra de los muertos* (2011) para referirse a las prisiones preventivas decididas por los jueces por la presión mediática de los casos y el grado de peligro que una liberación, absolución o excarcelación puede depararle.
- 2 Martens y Durán (2009). *Tímidas intenciones ante persistentes precariedades*, en Codehupy, "Derechos humanos en Paraguay 2009", págs. 163-173.
- 3 Martens (2010). *Las cárceles mantienen en condiciones indignas a reclusos y reclusas. Trato inhumano a personas privadas de libertad*, en Codehupy, "Derechos humanos en Paraguay 2010", págs. 159-172.
- 4 Martens y Orrego (2011). *Más de lo mismo, un reclamo que parece no tener fin*, en Codehupy, "Derechos humanos en Paraguay 2011", págs. 303-309.
- 5 Todos estos informes están disponibles en la página web de la Codehupy: <www.codehupy.org>

INTRODUCCIÓN

Las condiciones de reclusión de las personas en Paraguay son una responsabilidad compartida, principalmente entre el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), y el Poder Judicial.

El MJT tiene la responsabilidad directa de velar por las condiciones de reclusión, es decir, garantizar a las personas privadas de libertad condiciones dignas de subsistencia durante el encierro. Sin embargo, es por decisión jurisdiccional, principalmente de los jueces y juezas de garantías, que las cárceles de Paraguay están hacinadas, principalmente las de Ciudad del Este y Tacumbú⁶.

Los jueces y juezas de garantías son quienes deciden mantener en libertad o en prisión a una persona imputada, mientras se investiga su participación en un hecho punible. En la mayoría de los casos, tienen la facultad de valorar las circunstancias personales y del proceso para decidir la prisión o la libertad. Sólo en los hechos punibles dolosos contra la vida y la integridad física existe un mandato legal de prisión preventiva⁷.

Sin embargo, debido a la presión mediática, el discurso del creciente aumento de la criminalidad y la peligrosidad judicial, por rutina los jueces y juezas tienden a decidir la prisión preventiva de imputados e imputadas de baja peligrosidad, e incluso de autores u autoras de hechos bagatelarios.

Zaffaroni (2011) sostiene al respecto que los jueces y juezas de primera instancia, amedrentados por la criminología mediática y por los políticos y sus propios colegiados, prefieren disponer prisiones preventivas, y que sean los colegiados de segunda instancia los que resuelvan. Se defienden de este modo, pues actúan en soledad, mientras los tribunales colegiados son menos vulnerables. Pero, en tanto, pasa un tiempo hasta que el colegiado puede resolver y el sujeto continúa sufriendo una pena por un hecho que no se sabe si cometió o no.

En este informe no se hace referencia a las condiciones de reclusión en Paraguay. Para ello se remite íntegramente a las ediciones anteriores, principalmente de los años 2009⁸, 2010⁹ y 2011¹⁰, pues se mantienen las mismas violaciones de derechos humanos documentadas en dichos informes, es decir, altos índices de hacinamiento, privación de otros derechos fundamentales más allá de la libertad,

6 De acuerdo al parte diario de la Dirección de Institutos Penales del 2 de agosto de 2012, existe 22,3% más de presos que la capacidad a nivel nacional. Sin embargo, Tacumbú alberga a 62,6% más de presos que su capacidad, y la de Ciudad del Este a 98,8% más. En esa fecha, la cifra de presos adultos alcanzó 7748 personas.

7 Este mandato legal se introdujo por ley 2493, de octubre de 2004. Es una de las tantas leyes penales fruto del populismo penal y de la criminología mediática. Sin embargo, su aplicación no es uniforme. Dependiendo del imputado, aun en contra de esta disposición legal, algunos jueces y juezas disponen medidas alternativas en casos de homicidios dolosos u otros crímenes.

8 Martens y Durán (2009). *Timidas intenciones ante persistentes precariedades*, en Codehupy, "Derechos humanos en Paraguay 2009", págs. 163-173.

9 Martens (2010). *Las cárceles mantienen en condiciones indignas a reclusos y reclusas. Trato inhumano a personas privadas de libertad*, en Codehupy, "Derechos humanos en Paraguay", págs. 159-172.

10 Martens y Orrego (2011). *Más de lo mismo, un reclamo que parece no tener fin*, Codehupy, "Derechos humanos en Paraguay 2011", págs. 303-309.

como el acceso a la salud, a la educación, al agua potable, práctica sistemática de abusos y torturas físicas y psicológicas por parte del personal penitenciario, inexistencia de programas de tratamiento para reclusos, los cuales constituyen un peligro constante para la vida y la integridad física de los reclusos y reclusas¹¹.

Este año los autores han decidido realizar una reflexión acerca del por qué del hacinamiento y la validez de la cárcel como sistema disuasorio de la comisión de hechos punibles, que es una de las bases centrales de esta institución, en la dogmática penal.

MARCO LEGAL

En atención a las características que tendrá este artículo, el marco legal estará limitado a las principales normas, sin dar mayor profundidad al análisis jurídico¹².

En atención a lo antedicho, lo primero que se debe traer a colación es el art. 20 de la Constitución Nacional, que establece que “Las penas privativas de libertad tendrán por objeto la readaptación de los condenados y la protección de la sociedad”.

En el orden jurídico internacional, no se puede dejar de mencionar el Protocolo Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo art. 10, inc. 1, establece expresamente que “Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”. En este mismo marco normativo debe mencionarse también la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes.

En el sistema interamericano de protección de derechos humanos reviste importancia la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en especial los artículos 6 y 7, que consagran, respectivamente, la prohibición de la esclavitud y servidumbre y el derecho a la libertad personal. En este mismo orden se tiene que mencionar la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

AUMENTO DE LAS TASAS DE PRISIONIZACIÓN

Los efectos negativos de la prisión sobre la persona y su poca efectividad para la reinserción social, principalmente si son por periodos muy cortos o muy largos, están bien documentados en la literatura especializada (Redondo, 2008; Zaffaroni, 2011a; Zaffaroni, 2011b; John Lea y Jock Young, 2001).

Por otro lado, las altas tasas de prisionización tampoco tienen efecto disuasorio en la comisión de hechos punibles, ni con la disminución de las tasas de homicidios. Así, Estados Unidos, el país que más gente en prisión tiene, casi 800 por cada 100 mil habitantes, seguido por Rusia, con cerca de 600 por cada 100 mil

11 Todos estos informes están disponibles en la página web de la Codehupy: <www.codehupy.org>

12 Para mayor información respecto del marco legal, remitirse a artículos de los informes de derechos humanos citados anteriormente.

habitantes, tienen altos índices de homicidios comparados con otros países industrializados (Zaffaroni, 2011a).

A la inversa, países que usan poco el sistema de la prisión también tienen bajas tasas de homicidios. Finlandia, con 71 presos por cada 100 mil habitantes, tiene una tasa de 2,9 homicidios; Australia, con 117 presos por cada 100 mil habitantes, tiene una tasa de 1,87; y Canadá, con 116 presos por cada 100 mil habitantes, tiene una tasa de 1,77 (Zaffaroni, 2011a).

En Paraguay, las tasas de prisionización han aumentado de manera alarmante en los últimos años. Este aumento de la población penal ha repercutido de manera directa en las condiciones de vida en los reclusorios caracterizados no solamente por privar de libertad, sino también de derechos humanos fundamentales, tales como el acceso a la salud, a la educación, al agua potable, incluso existen reclusos que ni tienen literas para dormir, y viven en la intemperie. Son conocidos como “pasilleros”. En reiteradas ocasiones, organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA) han llamado la atención al Estado paraguayo por las violaciones sistemáticas a los derechos humanos en las prisiones.

Cuadro 1

| Año | Total de reclusos | Tasa por 100 mil hab. |
|------|-------------------|-----------------------|
| 1998 | 3900 | 74,7 |
| 2008 | 6003 | 96,3 |
| 2009 | 6281 | 99,5 |
| 2012 | 7748 | 116,1 |

Fuente: elaboración propia en base al parte diario de la Dirección de Institutos Penales del MJT del 17 de octubre de 2008, el 9 de noviembre de 2009, el 2 de agosto de 2012; y la “Proyección de población por sexo y grupo de edad, según área urbana y rural” de la DGEEC, del censo 2002.

El cuadro 1 indica que la población penal no ha parado de crecer. Si la prisión redujese los índices de criminalidad o la percepción de inseguridad, la gente debería sentirse mucho más segura y tranquila. Sin embargo, los índices de miedo han aumentado y son similares a los de los países cuyas tasas de homicidios son muy superiores a las de Paraguay (ver cuadro 2).

EL EFECTO CRIMINÓGENO DE LA CÁRCEL

El sistema penitenciario de Paraguay, con violaciones sistemáticas a los derechos humanos (Martens y Orrego, 2011; Martens, 2010) y sin ninguna atención integral, tiene en los internos e internas más efectos criminógenos que herramientas

que les ayuden a llevar una vida sin delinquir. No hay programa de tratamiento¹³ para los diversos tipos de delincuentes, ni para aquellos de alto riesgo, por lo que la cárcel en Paraguay es simplemente un depósito de seres humanos, independientemente que hayan cometido o no un hecho punible.

Esta manera de prisionización fabrica delincuentes, genera reincidencia, condiciona patologías psíquicas (neurosis de carácter y reactivas regresivas) y refuerza los roles desviados por efecto de la exigencia de asumirlos en la vida carcelaria para sobrevivir sin provocar disrupciones agresivas (Zaffaroni, 2011).

En Paraguay no existen programas de apoyo a los internos y las internas durante su estancia en prisión y luego de abandonar la cárcel, así como tampoco un estudio que documente los niveles de reincidencia. Se habla mucho de seguridad, pero no se tiene programas para evitar que individuos que fueron encerrados en condiciones indignas y agresivas, una vez en libertad, puedan integrarse a la cotidianidad, de manera ordinaria.

El envío a prisión de personas por delitos menores contra la propiedad y/o delitos no violentos sigue siendo la regla, cuando en los países racionales este tipo de delincuencia no se prisioniza (Zaffaroni, 2011) precisamente para evitar que se conviertan en delincuentes peligrosos. Esto es así porque desde mediados del siglo XIX se conocen los efectos de deterioro de la prisión, y a ello respondió la creación de instituciones procesales vigentes en Paraguay desde la entrada en vigor del Código Penal de 1998, como la suspensión condicional del procedimiento, la conciliación, la suspensión a prueba de la ejecución de la condena y otras salidas alternativas del proceso penal.

Para Zaffaroni (2011), esta práctica judicial de mayor prisionización es un efecto de la incapacidad de los jueces y juezas de soportar las presiones de la criminología mediática, que va en pos de la prisionización masiva e indiscriminada de los molestos y chivos expiatorios, convirtiendo a la cárcel en campos de concentración, donde en la práctica opera como un sistema de pena de muerte aleatoria por cualquier delito o incluso por ningún delito (haciendo referencia a las personas inocentes que están en prisión).

En cualquier sistema penitenciario racional, para evitar que aumente sus efectos criminógenos, cuanto menos se da la posibilidad de un tratamiento psicológico al interno o interna. El tratamiento psicológico de las personas que comenten delitos es uno de los medios técnicos de los que se dispone en la actualidad para reducir su riesgo delictivo. Los mejores tratamientos actuales, que combinan la enseñanza de nuevas habilidades de vida con la promoción de cambios en los modos de pensamiento y en las expresiones emocionales, pueden ayudar a muchos y muchas delincuentes, de distintas tipologías, a interrumpir sus carreras criminales

¹³ El término "tratamiento" si bien es de origen clínico, no hace referencia a un abordaje médico de la delincuencia, interpretándola como una enfermedad o patología de base orgánica y tratamiento farmacológico, y menos aún la aceptación de la connotación siniestra del término, que implique la manipulación malévola de los delincuentes con métodos y finalidades aviesas. En radical confrontación con lo anterior, en coherencia con el conocimiento internacional en la materia, una multifactorialidad de los fenómenos y comportamientos delictivos se refiere a una perspectiva del tratamiento psicológico de carácter psicoeducativo, orientada a finalidades de desarrollo y bienestar individual y social (Redondo, 2008).

previas y a mantener una vida socialmente apropiada. Con todo esto, los tratamientos psicológicos no son la solución de la delincuencia (Redondo, 2008).

En este sentido, cobra actualidad y vigencia el dicho popular paraguayo de que Tacumbú, haciendo referencia al sistema penitenciario en general, es la universidad del delito, pues las condiciones de reclusión con alto nivel de estrés y peligros constantes para la vida e integridad psicofísica y como institución total condicionan a las personas privadas de libertad a asumir y/o internalizar roles desviados, las descultura introduciéndolas o profundizando en ellas una cultura desviada, que, una vez en libertad, dejará muy pocas opciones de vivir sin delinquir.

FUNCIÓN IDEOLÓGICA DE LA CÁRCEL¹⁴

Para el derecho penal, uno de los principales fundamentos de la pena es la prevención general positiva (Bustos Ramírez y Hormazábal, 2006). Sin embargo, la criminología viene cuestionando esta función de la pena (Garrido, Stangeland y Redondo, 2006). En este apartado, a partir de datos de México, Paraguay y Venezuela, se realiza una reflexión sobre la validez de la pena de prisión como sistema disuasorio de la comisión de crímenes violentos y su efecto en la sensación de seguridad de las personas. Se comparan las tasas de homicidios, tasas de prisionización y las percepciones de inseguridad.

Cuadro 2

| País | Tasa de prisionización | Tasa de homicidio | Percepción de inseguridad |
|-----------|------------------------|-------------------|---------------------------|
| Venezuela | 154 | 49 | 63 |
| Paraguay | 116 | 11,5 | 59 |
| México | 207 | 18,1 | 56 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de Gallup, UNODC y Latinobarómetro.

La tasa de homicidio es un indicador del estado de violencia y la seguridad en un país (UNODC, 2012). Para la criminología mediática, la prisionización, aún del sospechoso o sospechosa, dará seguridad a los ciudadanos y ciudadanas e impedirá que se cometan otros hechos (Zaffaroni, 2011).

Sin embargo, los datos parecen indicar lo contrario. Es más, Zaffaroni (2011) sostiene que a la alta tasa de prisionización corresponden más homicidios, ya que la cárcel tiene un efecto criminógeno, por lo que a más prisionización, hay más violencia y más muertes.

La población de Venezuela, Paraguay y México comparten similares índices de temor. Sin embargo, la tasa de homicidio de Venezuela es 326 veces mayor que

¹⁴ En este informe se toma en la acepción negativa expuesta por Alessandro Baratta, es decir, como una institución que dice cumplir una función, pero en realidad ejerce otra.

la tasa de homicidio de Paraguay, y 170,7% más que la de México. Estos datos son indicadores de que la seguridad objetiva va por un lado, y la subjetiva, por otro.

Con relación a la tasa de prisionización, México tiene muchos presos y un alto índice de homicidio. En efecto, tiene 78,6% más de presos que Paraguay, y 34% más que de Venezuela. Su índice de homicidio es 6,6 puntos más que Paraguay y 30 puntos menos que Venezuela.

Venezuela, con el mayor índice de homicidios de la región (49 por 100 mil habitantes), comparte similares índices de prisionización con Paraguay, que tiene 11,5 homicidios por 100 mil habitantes.

A partir de estos datos se puede dudar seriamente que la cárcel funcione como un sistema disuasorio de la comisión de hechos punibles, al menos en estos países.

RECOMENDACIONES

- Evitar la prisionización preventiva en casos de hechos punibles contra la propiedad, bagatelarios y/o sin violencia.
- Evitar la prisión en casos de delitos.
- Dotar a las penitenciarías de recursos humanos para dar tratamiento integral a los presos y presas, y apoyarlos y apoyarlas una vez que recuperen su libertad.

BIBLIOGRAFÍA

- Bustos, J. y Hormazábal, H. (2006). *Lecciones de derecho penal. Parte general*. Madrid: Trotta.
- Goffman, E. (2009). *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Madrid: Amorrortu.
- Lea, J. y Young, J. (2001). *¿Qué hacer con la ley y el orden?* Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Redondo Illescas, S. (2008). *Manual para el tratamiento psicológico de los delincuentes*. Madrid: Pirámides.
- Garrido, V., Redondo I, S., y Stangeland, P. (2006). *Principios de Criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Zaffaroni, E. (2011a). *La palabra de los muertos. Conferencias de criminología cautelar*. Buenos Aires: Ediar.
- Zaffaroni, E (2011b). *La cuestión criminal*. Buenos Aires: Planeta.



Seguridad ciudadana

La falta de gestión de la seguridad ubica a la población entre las más temerosas de América Latina

La ausencia de estudios sistemáticos sobre los reales niveles de inseguridad ciudadana en nuestro país alientan la difusión de datos e informaciones no comprobados, que acrecientan la percepción de miedo cotidiano con la que convive buena parte de la población. A esto se suma el discurso del propio gobierno que, como en el caso del combate al EPP, frecuentemente viola las garantías constitucionales de grupos sociales organizados y legales.

Juan A. Martens, Roque Orrego y Marialba Campias¹

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (Inecip-Py)

¹ Los autores agradecen los aportes de Eduardo Martín Aguayo.

INTRODUCCIÓN

Es particularmente complejo elaborar un informe sobre la situación de la seguridad en un país donde no existen datos oficiales acerca de la evolución de índices objetivos y subjetivos de la criminalidad, ni un plan nacional de seguridad accesible y conocido² que permita hacer una evaluación de este tema, ya sea desde la perspectiva de eficiencia u observando el cumplimiento de los derechos humanos.

Sin embargo, existen algunos organismos y organizaciones no gubernamentales internacionales que recogen datos sobre Paraguay, principalmente a través de encuestas de victimización y/o percepción de inseguridad y tasas de homicidios, que, mirados en conjunto, permiten elaborar algunas hipótesis con relación al cumplimiento del derecho humano fundamental a la seguridad de las personas, garantizado en el artículo 9 de la Constitución de Paraguay, de 1992.

Paraguay fue el último país de la región que realizó, en el año 2010, una encuesta de victimización, cuando este instrumento viene usándose desde los años 60 para diagnosticar la problemática sobre seguridad. En la presentación de los resultados, el entonces ministro del Interior, Rafael Filizzola, reconoció que el principal obstáculo con el que se encontraron fue el de la escasa producción intelectual sobre el fenómeno de la inseguridad. No obstante, y a pesar de ocupar un amplio espacio en todos los medios masivos de comunicación social, muy pocas personas de los sectores académicos, organizaciones, universidades u ONG se han ocupado de estudiar y analizar este problema utilizando metodologías y técnicas de medición que tengan el suficiente rigor científico (ENS, 2010).

Esta falta de disponibilidad de datos o su escasez es propicia para la difusión de noticias alarmistas, sin base empírica, que tienen una incidencia directa en la sensación de inseguridad de las personas. Los medios masivos, en general, contribuyen con las *industrias del control del miedo*, es decir, empresas cuya materia prima y lucro se basan en el miedo de la población, como ser las de seguridad privada y las dedicadas al negocio de las alarmas, entre otras.

Por otro lado, la sensación de inseguridad no solamente tiene que ver con el delito, sino que además se relaciona con la incertidumbre familiar, laboral, sentimental y con el individualismo (Thomé, 2004).

Es por ello que no es extraño que en un país donde el 74% de la población no tiene ningún seguro médico (EPH, 2011); el 19% de la población es subempleada y el 8,3% desempleada (ECE, 2012), es decir, el 27% tiene problemas de empleo; donde no existen ni se comunican periódicamente datos oficiales sobre seguridad; donde no existen planes ni políticas de seguridad; y se difunden noticias alarmistas por medios masivos y a través de actores legitimados por sus cargos, tenga prácticamente el mismo índice de percepción de inseguridad que Venezuela, cuya tasa de homicidio es 326% más elevada que la paraguaya (ver cuadro 2).

² La última revisión de la página web del Ministerio del Interior, <www.mdi.gov.py>, se realizó el lunes 5 de noviembre de 2012. En ella no está publicado ningún plan nacional de seguridad o documento equivalente.

Tanto el miedo como la inseguridad están influenciados por las creencias, actitudes, valores y experiencias, que pueden o no tener relación con el delito. Siempre juega un papel muy importante la percepción del individuo (Thomé, 2004).

En el artículo de este año se hace referencia sólo a algunos aspectos de la situación de seguridad en Paraguay, haciendo énfasis en la sensación de inseguridad, la necesidad de la disposición de datos para el análisis de la problemática y la elaboración de planes y políticas de seguridad, y el caso del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP).

MARCO LEGAL

La Constitución Nacional, en su artículo 9- De la libertad y de la seguridad de las personas, establece que *Toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe.*

En el orden jurídico interno paraguayo, este artículo se ve reforzado por el artículo 9, inciso 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, promulgado por ley 5/92, que dice textualmente que *Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.*

En el mismo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, promulgada incluso antes de la Carta Magna, por ley 1/89, en su artículo 7 determina que *Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.*

EL MIEDO COMO SÍNTOMA DE LA FALTA DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD

La población paraguaya es temerosa. Tiene miedo para salir a la calle y teme que sea víctima de delitos en el futuro. La mayoría de la población no vive tranquila, pues teme por su vida, por la de sus seres queridos, por su integridad física y por la de sus bienes (ENS, 2010; Gallup, 2012; Latinobarómetro, 2012). Más de la mitad de la población paraguaya no tiene garantizada su seguridad, como lo establece la Constitución Nacional en su artículo 9. Tampoco parece que esta situación vaya a mejorar a corto plazo.

Este miedo que siente la población es mucho más elevado que los índices delictivos del país (ENS, 2010).

El miedo o percepción de inseguridad se mide a través de las encuestas de victimización, que, junto con las estadísticas policiales y judiciales, y los reportes de autoinculpación, es uno de los instrumentos para radiografiar el problema de la seguridad en un lugar. La primera que hizo el gobierno paraguayo se publicó en el año 2010.

El miedo de la gente, o la inseguridad subjetiva, debe ser tenido en cuenta en cualquier plan de seguridad ciudadana. Los autores de este informe no han ubicado ningún plan de seguridad que trabaje este aspecto de la inseguridad en el país.

En el siguiente cuadro, elaborado en base a datos de Gallup, se ve que Paraguay tiene el más alto índice de sensación de inseguridad entre sus vecinos, y ocupa el tercer lugar en América del Sur.

Cuadro 1

| País | Porcentaje de inseguridad |
|-----------------|---------------------------|
| Venezuela | 63 |
| Rep. Dominicana | 62 |
| Paraguay | 59 |
| Costa Rica | 57 |
| El Salvador | 57 |
| Brasil | 51 |
| Argentina | 48 |
| Uruguay | 43 |

Fuente: elaboración propia en base a Gallup, 2012³.

Resultados similares ya arrojaba la primera encuesta de victimización realizada por el gobierno paraguayo. En ella, el 57% de las personas encuestadas se sentía algo insegura o muy insegura cuando camina en su barrio de noche.

La aprensión a ser víctima –en el futuro– de algún delito es llamativamente alta: afecta al 72% de la población encuestada, es mayor entre personas de 25 a 44 años, y disminuye en adultos mayores de 55 años. Ésta es mucho mayor en áreas urbanas (79%) que en rurales (63%), y casi similar entre hombres y mujeres (71 y 73%). Al comparar la tasa nacional de personas con temor a sufrir delitos (72%) con la de victimización medida por esta encuesta (27,3%), se deduce que la percepción de inseguridad resulta muchísimo más alta que la ocurrencia real de delitos (ENS, 2010).

Estos datos indican que se instaló un clima de temor o incluso de terror en el país. Pero este problema no es paraguayo, sino de la región. En este sentido, el informe sobre seguridad del Latinobarómetro (2012) habla de que se instala un clima de opinión (inseguridad, temor) no relacionado con los hechos objetivos (número de víctimas), ya que estos obedecen a fenómenos de distinta naturaleza. La literatura ha dado muestras evidentes de que no hay una correspondencia entre delito y temor. El temor es un fenómeno autónomo que no necesariamente se va a mover en la misma dirección que la victimización.

3 <<http://www.gallup.com/poll/156236/Latin-Americans-Least-Likely-Worldwide-Feel-Safe.aspx>>, consultado el 18 de octubre de 2012.

El siguiente cuadro de tasas de homicidios por cien mil habitantes, elaborado en base al “Global study on homicide 2011” de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés), muestra de manera clara que la inseguridad objetiva va por un lado, mientras la subjetiva por otro.

Cuadro 2

| País | Sensación de inseguridad | Tasa de homicidios por cien mil habitantes |
|-----------|--------------------------|--|
| Venezuela | 63 | 49 |
| Paraguay | 59 | 11,5 |
| Brasil | 51 | 22,7 |
| Argentina | 48 | 5,5 |
| Uruguay | 43 | 6,1 |
| Chile | 44 | 3,7 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de Gallup, 2012, y UNODC, 2011.

El caso de Chile, Paraguay, Venezuela y Brasil podría clarificar aún más la discrepancia entre miedo y hechos violentos. En Brasil, con el doble de homicidios que Paraguay, la población es menos temerosa que la paraguaya. En Chile, con el índice de homicidios más bajo del cono sur, a pocos puntos de los países europeos, la sensación de inseguridad no dista mucho de los de la región.

La tasa de homicidios de Venezuela es 326% más que la tasa de homicidios de Paraguay. Sin embargo, el miedo en Venezuela es solamente 6,7% más elevado que en Paraguay.

Brasil, con una tasa de homicidios 97% más que la paraguaya, tiene 8 puntos menos de sensación de inseguridad que Paraguay.

El miedo tiene varios orígenes. El sensacionalismo mediático y/o las exageraciones con relación a los hechos delictivos, así como personas legitimadas por su cargo (jueces y juezas, fiscales y fiscalas, operadoras y operadores jurídicos) que hablan sin base empírica con tono o mensajes alarmistas contribuyen a ello. Dos ejemplos ilustran estos casos.

El primero se refiere a una noticia aparecida en el diario *Abc Color*, el 14 de septiembre, que afirma que los homicidios en el año 2012 aumentaron considerablemente⁴. Sin embargo, en el cuerpo de la información no hay datos de un aumento considerable de homicidios, sino que de una variación del 2,8% entre el total de homicidios de los años 2011 y 2012. El segundo es la afirmación de Alcides Corbeta, juez penal de Asunción, que, sin dar datos ni referirse a estudios empíricos, dijo que debieran construirse cárceles de hasta cinco pisos por la creciente criminalidad en el país⁵.

4 Diario *Abc Color*, 14 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/nacionales/homicidios-aumentan-en-el-2012-450715.html>>, consultado el 4 de noviembre de 2012.

5 Diario *Abc Color*, 3 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/carceles-de-cinco-pisos-segun-juez-458257.html>>, consultado el 1 de noviembre de 2012.

Por otro lado, el miedo y la sensación de inseguridad operan también como un mecanismo social de percepción selectiva de la realidad. El miedo es una reacción emocional negativa ante una amenaza o señales asociadas a ésta. Es decir, una percepción psicológica basada en una estimación de riesgo personal. La inseguridad (o riesgo percibido) es el resultado de una percepción o valoración del peligro de ser víctima de un delito. Es la probabilidad subjetiva de victimización. Algunos estudios indican que esos dos conceptos se construyen de forma distinta y están afectados por variables diferentes (Mesch, 2000; Rountree, 1998; Maguire, Morgan y Reiner, 1997; Rountree y Land, 1996, citado por Thomé, 2004).

Según Keane, el miedo “concreto” es la reacción emocional negativa que surge ante la posibilidad de ser víctima de actos delictivos específicos (miedo al robo de vivienda o vehículo, miedo al atraco, etc.), y puede ser conceptualizado como “miedo a la victimización”. El miedo “sin forma” es un sentimiento generalizado de vulnerabilidad, que puede ser conceptualizado como “inseguridad” (Torrente, 2001).

La información disponible sobre los delitos y víctimas es un elemento de (in)seguridad. La proximidad de los sucesos o las víctimas influyen sobre el “miedo concreto”. Las noticias generalmente más lejanas de los medios de comunicación inciden sobre el “miedo difuso”. El último factor relevante es la percepción del propio riesgo personal, que no suele coincidir con el riesgo objetivo. Las evidencias sugieren que esa percepción depende de la imagen de la víctima-tipo.

¿AUMENTO DE LA CRIMINALIDAD O DE LOS REGISTROS DE HECHOS PUNIBLES?

En Paraguay, como en otros países de la región, existe la creencia de que la criminalidad ha aumentado (Latinobarómetro, 2012). Sin embargo, tampoco existen datos sistematizados respecto de si efectivamente el índice de criminalidad creció o no en nuestro país.

Las publicaciones de prensa, así como el informe de Latinobarómetro (2012), se basan en datos subjetivos y no objetivos de seguridad, es decir, en lo que la gente cree y, como se analiza en el apartado anterior, esto no va relacionado con el aumento formal de la criminalidad.

Sin embargo, lo que efectivamente aumentó en Paraguay son las denuncias de supuestos hechos punibles ante el Ministerio Público. Pero esto no quiere decir que se cometan más delitos. Este aumento de denuncias puede obedecer a distintos factores, como, por ejemplo: 1) la gente tiende a denunciar más, aunque se trate de hechos leves o que es menos tolerante con ciertos tipos de delitos, como, por ejemplo, el minitráfico de drogas y la violencia doméstica; 2) existe mayor capacidad de registro y reacción punitiva del Ministerio Público y la Policía Nacional; y 3) la aparición y visibilización de nuevos tipos penales con la implementación

de las leyes penales de la democracia, como la exposición a peligro en el tránsito terrestre⁶.

De nuevo estamos ante el problema de la falta de datos y estudios que den una radiografía aproximada de la realidad criminal en Paraguay, que pueda servir de base para planes y políticas de seguridad.

En el siguiente cuadro se ve el aumento de causas penales ingresadas en el Ministerio Público, que es la única institución del sector judicial que publica y pone a disposición en su página web datos estadísticos sobre la criminalidad y de su gestión.

Cuadro 3

| Año | Población | Cantidad de causas ingresadas al MP | Denuncias por 100 mil hab. |
|------|-----------|-------------------------------------|----------------------------|
| 2011 | 6.561.785 | 134.671 | 2052 |
| 2010 | 6.451.122 | 111.630 | 1730 |
| 2009 | 6.340.639 | 108.095 | 1704 |
| 2008 | 6.230.143 | 81.760 | 1312 |
| 2007 | 6.119.642 | 85.265 | 1393 |

Fuente: elaboración propia en base a la estimación de crecimiento de población de la DGEEC y datos estadísticos del MP.

Una lectura descontextualizada puede llevarnos a conclusiones erróneas, por ello hay que tener cuidado al afirmar que entre el año 2007 y el año 2011 el índice de denuncias aumentó 57% si se toma como base del análisis el número de causas ingresadas; y 47% si se calcula en base a la tasa de denuncias por 100 mil habitantes. En ambos casos el aumento es considerable.

Este aumento se puede deber a varios factores, como ya se dijo anteriormente. El aumento de la capacidad de registro del Ministerio Público y la Policía Nacional podrían darnos pistas. Sin embargo, no se ha podido acceder a datos de variación de cantidad de personas en estas instituciones entre estos años. Publicaciones periodísticas e incluso las autoridades de estas instituciones hablan del aumento de su capacidad operativa⁷.

Por ello, no se puede afirmar si efectivamente el delito aumentó en Paraguay o si la gente denuncia más o si las autoridades tienen mayor capacidad reactiva y de registro.

6 Código Penal del Paraguay (ley 1160/97), art. 217.

7 Véase, por ejemplo, la publicación del Ministerio del Interior sobre este punto: "Con el equipamiento logístico adquirido por el Ministerio del Interior y entregado a la Policía Nacional –modernas motocicletas, camionetas para patrullas bien equipadas, elementos tácticos para los agentes– la tarea preventiva va desplegándose de manera eficaz, con el objetivo de evitar la proliferación de hechos punibles y de imponer el efecto disuasivo y de reacción en torno a la potencial acción de los y las criminales", disponible en <<http://www.mdi.gov.py/index.php/component/k2/item/499-tareas-preventivas-se-fortalecen-con-controles-patrullas-y-barreras>>, consultado el 30 de octubre de 2012.

EL EPP COMO EXCUSA

Una evaluación de las tareas que realiza el Ministerio del Interior y la Policía Nacional para la desarticulación y captura de miembros del EPP devela, por un lado, la ineficiencia de las políticas que ponen en práctica y, por otro, el incumplimiento sistemático de derechos fundamentales en sus intervenciones, teniendo como víctimas a pobladores y pobladoras de las zonas de influencia de este grupo al margen de la ley.

Los últimos ministros del Interior, así como los presidentes Fernando Lugo (2008-2012) y Federico Franco (2012), han tenido un discurso militarizado, poco garantista e incluso violatorio de principios constitucionales al referirse a la desarticulación y captura de miembros de este grupo, sin que hasta la fecha sus principales dirigentes sean detenidos o detenidas y puestos o puestas a disposición de la justicia, en cumplimiento de garantías penales y procesales.

El más reciente es el pronunciado por Federico Franco en una reunión con militares, según reveló el director de Comunicación de la Presidencia, Javier Sánchez. De acuerdo con lo dicho por Sánchez, Franco ordenó a los militares que terminen con el EPP, que “es una lacra asesina y secuestradora”⁸. Estas expresiones pueden interpretarse de diversas maneras: 1) como una orden de ejecución extrajudicial de los miembros del grupo, como ya ocurrió en otras ocasiones; 2) la atribución del titular del Ejecutivo de funciones propias del Poder Judicial, el único capaz de quebrar el estado de inocencia de una persona; y 3) como un discurso populista que busca dar la imagen de lucha contra la criminalidad.

Carmelo Caballero, ministro de Interior de Federico Franco y viceministro de Seguridad Interna durante el gobierno de Fernando Lugo, se expresó en términos similares al ratificar el compromiso de dar una “lucha frontal”⁹ a grupos ilegales y violentos que vienen operando en la comisión de hechos punibles, sobre todo la banda criminal autodenominada EPP, aunque precisó que no pueden fijar plazos, pero sí garantizar un “combate frontal” y la búsqueda de lograr el objetivo en el marco de un trabajo serio y sostenido.

Rafael Filizzola, ministro del Interior que fortaleció una política de seguridad militarizada en el país bajo el gobierno de Lugo (Martens, 2009), el 3 de septiembre de 2010, al referirse a la ejecución de Gabriel Zárate Cardozo, considerado alto miembro del EPP por los órganos de seguridad, calificó el hecho como un importante logro de los organismos de seguridad y a la capacidad de evitar la fuga de información, como sucedía anteriormente¹⁰.

Filizzola, en enero de 2010, puso en marcha una campaña denominada “Enemigos del Pueblo Paraguayo”, donde relataba una serie de hechos punibles atribui-

8 Diario La Nación, 24 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.lanacion.com.py/articulo/96312-franco-orde-no-a-las-ffaa-que-terminen-con-el-epp.html>>, consultado el 6 de noviembre de 2012.

9 <<http://www.mdi.gov.py/index.php/component/k2/item/463-ministro-caballero-ratifica-lucha-frontal-y-sostenida-contra-el-epp>>, consultado el 6 de noviembre de 2012.

10 Paraguay.com, 3 de setiembre de 2010, disponible en <<http://www.paraguay.com/nacionales/filizzola-aplaude-el-operativo-que-dio-muerte-a-militante-del-epp-43973>>, consultado el 7 de noviembre de 2012.

dos al EPP y presentaba a varias personas buscadas por la justicia como enemigos y enemigas del pueblo paraguayo. “Enemigos y enemigas de la libertad y la democracia, que buscan destruir nuestra integridad como nación. Nuestra soberanía y nuestra dignidad”¹¹. Algunas de las personas identificadas en el spot como los enemigos fueron ejecutadas posteriormente por la Policía Nacional.

Durante su gestión ante el Ministerio del Interior, Rafael Filizzola (2008-2011) recibió millonarios fondos del Congreso para la captura de miembros del EPP e incluso la autorización de pagos de recompensas de hasta G. 500 millones a quienes brinden información útil que lleve a la captura de los buscados. No se capturó a ninguno de los principales dirigentes y fue acusado por senadores de malversación de estos fondos¹².

Al menos en los últimos cinco años, la Codehupy viene registrando a nivel nacional e internacional una serie de abusos contra detenidos y pobladores de los departamentos de Concepción y San Pedro, en el contexto de la lucha contra el EPP, tales como detenciones ilegales, allanamientos de moradas irregulares, torturas, violaciones del principio de inocencia, de la garantía de un juicio justo, por parte de los aparatos de seguridad del Estado. Estos hechos dejaron secuelas físicas y psíquicas en niños, niñas, adolescentes, mujeres y hombres adultos. Estos hechos mantienen en zozobra e incertidumbre a extensas poblaciones de estos departamentos, estigmatizados por las autoridades y medios de comunicación como miembros del ala logística del EPP y, en ocasiones, las personas detenidas y encarceladas son presentadas como chivos expiatorios de la supuesta lucha frontal contra este grupo al margen de la ley.

De esta manera, el EPP es una excusa válida y legitimada ante la opinión pública para desmovilizar a grupos organizados con trayectoria en la reivindicación de derechos humanos fundamentales, como el acceso a la tierra, a la salud, a la educación y a la vida en un ambiente sano, como son los miembros de las organizaciones campesinas regionales y nacionales que habitan estos departamentos.

En la lucha contra el EPP, ven protegidos sus intereses los agroindustriales, los agroganaderos e incluso la criminalidad organizada que opera en estos departamentos, en detrimento de las poblaciones campesinas, atemorizadas por los abusos de los aparatos de seguridad estatales y los grupos de la criminalidad organizada.

11 El video puede ser visto en: <http://www.youtube.com/watch?v=OrO_WDhRlk8>, consultado el 7 de noviembre de 2012.

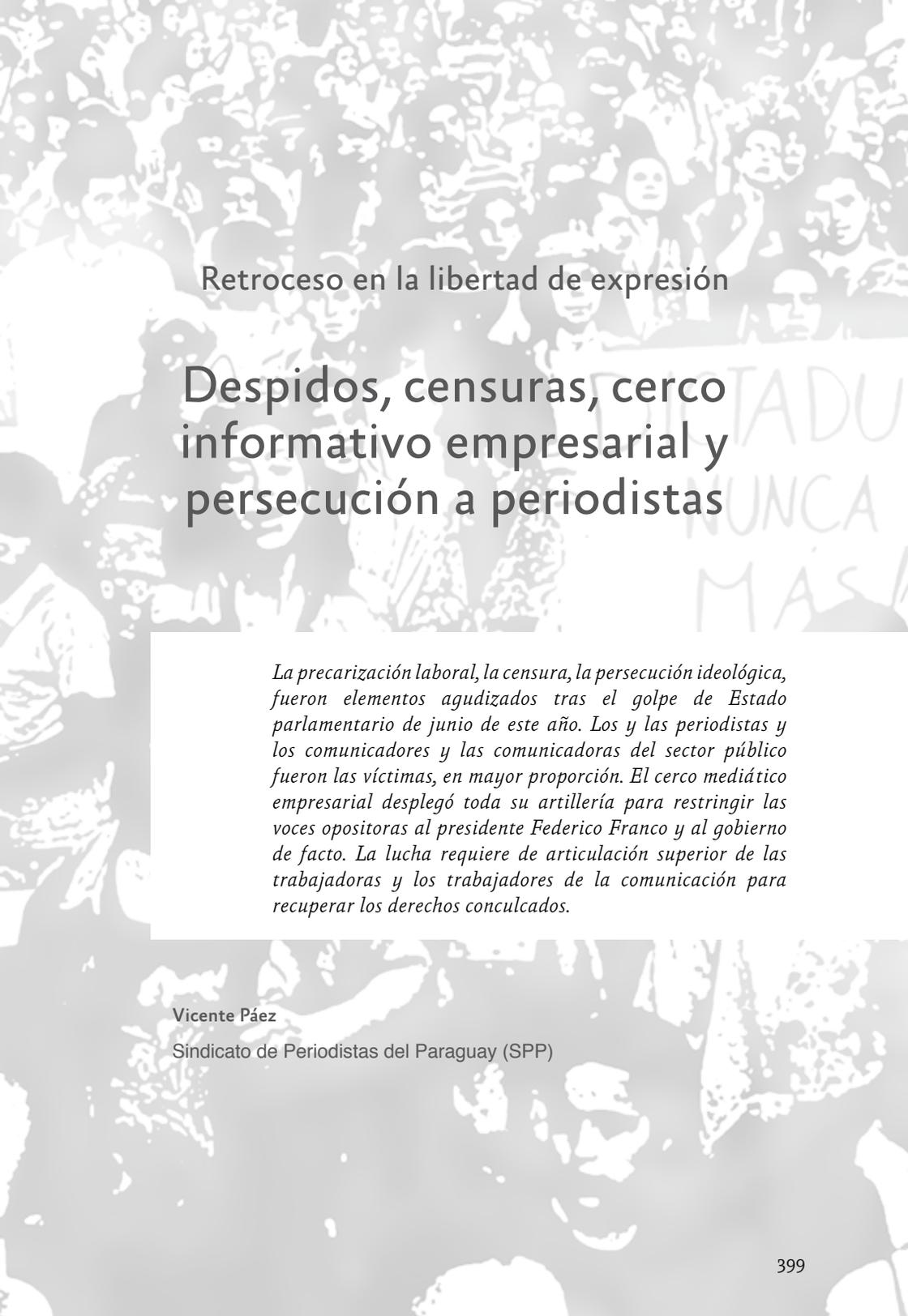
12 Diario La Nación, 7 de setiembre de 2012, disponible en <<http://www.lanacion.com.py/articulo/89160-colorados-apuntan-a-filizzola-por-fondos-para-la-lucha-contra-el-epp-.html>>, consultado el 7 de noviembre de 2012.

RECOMENDACIONES

- Elaborar un plan nacional de seguridad que incluya las necesidades de seguridad y percepciones de inseguridad de los distintos grupos sociales del país.
- Disponibilizar de manera periódica datos objetivos de seguridad que permitan realizar análisis de la evolución de la delincuencia y la criminalidad en el país
- Elaborar un plan de trabajo con medios y periodistas buscando un abordaje más objetivo de la cobertura de las noticias policiales.
- Hacer cumplir el Código Procesal Penal de 1998, evitando que personas aprehendidas y/o detenidas sean fotografiadas y exhibidas en medios de comunicación escritos y televisivos, irrespetando su derecho a la presunción de inocencia (art. 4 y conc.).

BIBLIOGRAFÍA

- Corporación Latinobarómetro (2012). La seguridad ciudadana. El principal problema de América Latina. Latinobarómetro.
- Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC, 2012). Encuesta permanente de hogares 2011, Fernando de la Mora: DGEEC.
- DGEEC (2012). Principales indicadores de la encuesta continua de empleo. Segundo trimestre. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Ministerio Público (2011). Memoria 2010-2011. Asunción: Ministerio Público.
- Ministerio Público (2010). Memoria 2009-2010. Asunción: Ministerio Público.
- Ministerio Público (2009). Memoria 2008-2009. Asunción: Ministerio Público.
- Ministerio Público (2008). Memoria 2007-2008. Asunción: Ministerio Público.
- Ministerio Público (2007). Memoria 2007. Asunción: Ministerio Público.
- Torrente, D. (2007). Desviación y delito. Barcelona: Alianza Editorial.
- Thomé, I. (2004). Victimización y cultura de la seguridad ciudadana en Europa. Tesis de doctorado no publicada, Universidad de Barcelona, Barcelona, España.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2011). 2011 global study on homicide. Trends, contexts, data. UNODC.



Retroceso en la libertad de expresión

Despidos, censuras, cerco informativo empresarial y persecución a periodistas

La precarización laboral, la censura, la persecución ideológica, fueron elementos agudizados tras el golpe de Estado parlamentario de junio de este año. Los y las periodistas y los comunicadores y las comunicadoras del sector público fueron las víctimas, en mayor proporción. El cerco mediático empresarial desplegó toda su artillería para restringir las voces opositoras al presidente Federico Franco y al gobierno de facto. La lucha requiere de articulación superior de las trabajadoras y los trabajadores de la comunicación para recuperar los derechos conculcados.

Vicente Páez

Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)

INTRODUCCIÓN

Junio dejó un manto de desolación en varias familias de Paraguay. Además de las 17 víctimas de la masacre de Curuguaty, el golpe de Estado parlamentario afectó a un gran número de personas en su derecho al trabajo, así como también implicó un retroceso de las conquistas por la libre expresión del pueblo.

Si con anterioridad a este escenario eran varios los casos en los cuales los y las periodistas debían soportar amedrentamientos, amenazas, así como deterioro de sus condiciones salariales, la irrupción del gobierno de facto elevó geométricamente las penurias en el campo de los comunicadores y las comunicadoras.

MARCO LEGAL

La libertad de expresión se encuentra ampliamente protegida en nuestro país, tanto por la normativa interna como por aquella internacional que forma parte del plexo jurídico paraguayo.

En tal sentido, la primera norma que debe ser mencionada es la contenida en el art. 26 de la Constitución Nacional, que establece que:

Se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa.

Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines.

Asimismo, la Carta Magna, a través del art. 28, garantiza el derecho a informarse, al decir:

Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime.

Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo.

Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios.

La norma máxima de la República consagra también la libertad de ejercicio del periodismo, a través del art. 29, estableciendo que no requiere de autorización

previa, y garantizando a los periodistas que no serán obligados a actuar contra los dictados de su conciencia ni a revelar sus fuentes de información, entre otras cosas.

En el ámbito internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) reconoce el derecho de toda persona a la libertad de opinión y de expresión, que incluye no ser molestada a causa de sus opiniones, investigar y recibir información y opinión y difundirlas (art. 19).

En sentido similar, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, reconoce la libertad de pensamiento y expresión (art. 13), incluyendo, además de lo dispuesto en la DUDH, la prohibición de la censura; la delimitación de responsabilidades en función de los derechos de las demás personas y protección de la seguridad, el orden, la salud y la moral públicas; la proscripción de los medios directos e indirectos de restricción; la regulación de los espectáculos públicos y la prohibición de la propaganda a favor de la guerra y la apología del odio.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobó en el año 2000 la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, en la cual se desarrolla más ampliamente lo dispuesto por el artículo 13 de la CADH y se incorporan al sistema interamericano de derechos humanos los estándares internacionales para una defensa más efectiva del ejercicio de este derecho.

HECHOS QUE PERSISTEN

A pesar de que algo se había avanzado hasta antes de los hechos que desembocan en el quiebre del proceso democrático de la República, se dieron varios hechos que pueden ser incluidos dentro del persistente cuadro de precarización laboral en la mayoría de los canales de televisión y radios, tanto de la capital como del interior del país, en los cuales los despidos son habituales, el congelamiento salarial es prácticamente una norma, se carece de contratos colectivos, y donde los intereses patronales y empresariales ligados a los medios generan pocos espacios para un periodismo de investigación, crítico y de profundidad. Esto va en detrimento directo de la calidad informativa, con lo que se cercena el derecho de la población a recibir información veraz, tal como lo garantiza la Constitución Nacional.

La concentración de medios de comunicación en pocas manos se mantiene. Si bien hubo intentos por equilibrar esta situación, al menos en incipiente medida, éstos están siendo desmontados, como es el caso de la Televisión Pública, primer canal estatal del Paraguay, que, a partir de la instalación del nuevo gobierno, marcha hacia senderos de priorización de sistemas comerciales, dejando de lado los avances alcanzados en materia de difusión de contenidos de calidad cultural e intelectual.

DESPIDOS MASIVOS EN EL SERVICIO PÚBLICO DE COMUNICACIÓN

El Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) denunció en julio los despidos injustificados de una veintena de comunicadores y comunicadoras que desempeñaban funciones como trabajadores y trabajadoras del Estado. “No hay argumentos formales que avalen estas medidas, por lo que nosotros consideramos que son arbitrarias y que tienen un trasfondo de persecución ideológica. No se respetaron los derechos de los compañeros y compañeras, y en especial el derecho al trabajo. No se ejecutaron sumarios, ni hubo previo aviso”, refirió un comunicado del gremio¹.

AMEDRENTAMIENTOS

Otro caso fue el intento de amedrentamiento sufrido por la radio Candela, de Encarnación, de la organización Kuña Rôga, que fue víctima de la irrupción intempestiva de tres personas que decían ser integrantes de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), quienes intentaron intervenir el transmisor de la radio². El gremio indicó que estas medidas son intentos para instaurar el temor y generar una situación de zozobra en esta emisora, que es crítica con el gobierno de facto de Federico Franco.

El SPP también manifestó su preocupación por la situación de los trabajadores y trabajadoras de la ZP12 radio Carlos Antonio López, donde uno de los principales conductores, Adilio Lezcano, denunció que le comunicaron que su programa ya no sería transmitido. Debido a que la denuncia tomó estado público, las autoridades revieron su postura, pero le redujeron el horario de trabajo.

El programa “Red Pública”, conducido por Carlos Gonçalvez en la Radio Nacional del Paraguay AM, fue eliminado de la grilla de programación en setiembre de este año. Sin justificación alguna, el periodista fue cesado en la actividad que desarrollaba en dicho programa y que servía de enlace con varias comunidades, radios y organizaciones sociales de todo el país.

La ley N° 4179 (que “modifica y amplía los artículos 57, 58, 70, 73 y 100 de la ley N° 642/95 de Telecomunicaciones) es otra amenaza latente contra las organizaciones sociales, que resisten en su afán de democratizar la comunicación. Si bien esta ley había sido vetada por el presidente Fernando Lugo, dicho veto fue rechazado por el Senado, quedando firme dicha normativa, que, en líneas generales, restringe el alcance de las radios comunitarias: por un lado, les cercena el alcance de cobertura; por otro, impide el acceso a fondos de apoyo público-privado para su sostenimiento, y además establece posibles sanciones penales para los y las activistas de las organizaciones sociales que no se adecuen a esta antidemocrá-

1 Véase <<http://periodistaspy.blogspot.com/2012/07/sindicato-de-periodistas-denuncia.html#more>>, fuente consultada en fecha 12 de noviembre de 2012.

2 Diario Abc Color, 31 de julio de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/nacionales/tilda-de-persecucion-inspeccion-de-conatel-a-radio-comunitaria-432664.html>>, consultado el 25 de noviembre de 2012.

tica norma. Por ello, la eventual aplicación de esta legislación contra las emisoras radiales comunitarias es un peligro latente para las diversas comunidades.

Un hecho grave ocurrió en la Radio Guyra Campana, de Horqueta, departamento de Concepción, fue atacada el jueves 4 de octubre. Importantes instalaciones fueron dañadas. No se produjeron víctimas. Una nota fue hallada en la sede de la emisora, supuestamente elaborada por el denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), en el cual se amenazaba a medios de comunicación. La seguridad del periodista Fredy Rojas, trabajador de la radio y corresponsal del diario *Abc Color*, fue reforzada posteriormente.

TV PÚBLICA, EPICENTRO DE LOS ATAQUES A LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS

El mismo día 22 de junio, el nuevo gobierno, impuesto por el Parlamento, desembarcaba en la TV Pública para dejar sentada su impronta de prepotencia y represión. El nuevo director de Comunicación nombrado por Federico Franco, Cristhian Vázquez, atropelló la TV Pública y exigió suspender la programación habitual. El 23 de junio, operadores del gobierno de facto de Federico Franco también intentaron levantar la programación, y el día 24, funcionarios de la Administración Nacional de Electricidad (Ande) cortaron la provisión de energía en la planta transmisora de la TV Pública, sacando el canal del aire por unas horas.

Ante estos hechos, se advierte claramente que la intención era evitar la transmisión de las protestas de personas autoconvocadas en contra de la destitución del presidente que fuera electo por voluntad popular y la instalación del gobierno de facto. El día 25 de junio también se cortó la señal digital en la planta transmisora, ocasionando que la TV Pública no pueda transmitir su programación habitual ni por cable ni por internet, impidiendo que canales del exterior puedan tomar la señal, como lo venían haciendo. Estos fueron solo algunos de los amedrentamientos a la TV Pública Paraguay.

Finalmente, en el mes de agosto sobrevino un masivo despido de trabajadores y trabajadoras del medio público televisivo. Posteriormente fue designado como nuevo director Cristian Turrini, de cuestionados antecedentes judiciales en el exterior³.

COMPLICIDAD ESTATAL

Las denuncias sobre violaciones de los derechos de los y las periodistas en los medios de comunicación siguen teniendo como respuesta la inacción del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). Ello genera un cuadro de alta indefensión, que solo podrá ser revertido con la masiva movilización de las organizaciones de pe-

3 Véase <http://www.fepalc.org/noticias_det.php?Itemid=1479>, fuente consultada en fecha 12 de noviembre de 2012. *Diario La Nación*, 4 de setiembre de 2012, disponible en <http://www.lanacion.com.py/articulo/88725-denuncian-despidos-en-la-tv-publica.html>, fuente consultada en fecha 12 de noviembre de 2012.

riodistas y los trabajadores y trabajadoras de las diversas áreas de la comunicación, a fin de obtener un arbitraje que frene los avances empresariales en la violación e incumplimiento de los derechos laborales.

La creación del Ministerio del Trabajo, impulsada por la diputada Aída Robles, puede ser un punto de partida, que requerirá de persistentes luchas por convertirlo en una herramienta a favor de disminuir las flagrantes violaciones que sufren los trabajadores y trabajadoras en general, y periodistas en particular.

CASOS

Durante el periodo que comprende el presente informe, además de los casos mencionados, se dieron otras situaciones de violaciones de la libertad de expresión y de prensa. A efectos de ilustrar dicha situación, se presentarán solo alguno de ellos.

César Ferreira, periodista de una radio de la localidad de Yuty, en el departamento de Caazapá, y Orlando Benítez, corresponsal del diario Popular en el departamento de San Pedro, entre otros, fueron querellados y debieron enfrentar procesos judiciales debido a publicaciones que generaron molestias en círculos de poder, tanto de políticos como de integrantes de las fuerzas policiales. Santiago Benítez, periodista de la radio Mburucuyá, de Pedro Juan Caballero, también fue blanco de “amenazas” a fin de que dejara de criticar a jefes políticos del Amambay. Lorena Dávalos, por su parte, sigue su titánica pelea por cobrar su indemnización por despido injustificado en la radio Yerutí, propiedad de la familia del actual fiscal general del Estado, Javier Díaz Verón.

Alejandra Gómez fue despedida del diario La Nación en el marco del conflicto por el reclamo de tierras de las poblaciones originarias que ocupaban la Plaza Uruguaya, en una abierta persecución ideológica contra esta periodista. Similar caso sufrió Marcelo Rodas, quien fue cesado de la radio Chaco Boreal por su postura periodística crítica contra la línea editorial de la empresa.

Nilza Ferreira y Ana Antúnez, periodistas del diario La Nación, fueron también objeto de amenazas e intentos de desprestigio de parte del “clan Franco” tras la publicación de las personas vinculadas al presidente de facto que ocupaban cargos del Estado⁴.

CONCLUSIONES

El golpe de Estado parlamentario fue una muestra de la acción coordinada de los grupos oligárquicos a la hora de defender sus privilegios y sus torcidos esquemas de administración del poder.

⁴ Véase <<http://www.judiciales.com.py/v2/denuncias/499-rechazan-amenazas-a-periodistas-por-parte-de-federico-franco>>, fuente consultada en fecha 12 de noviembre de 2012

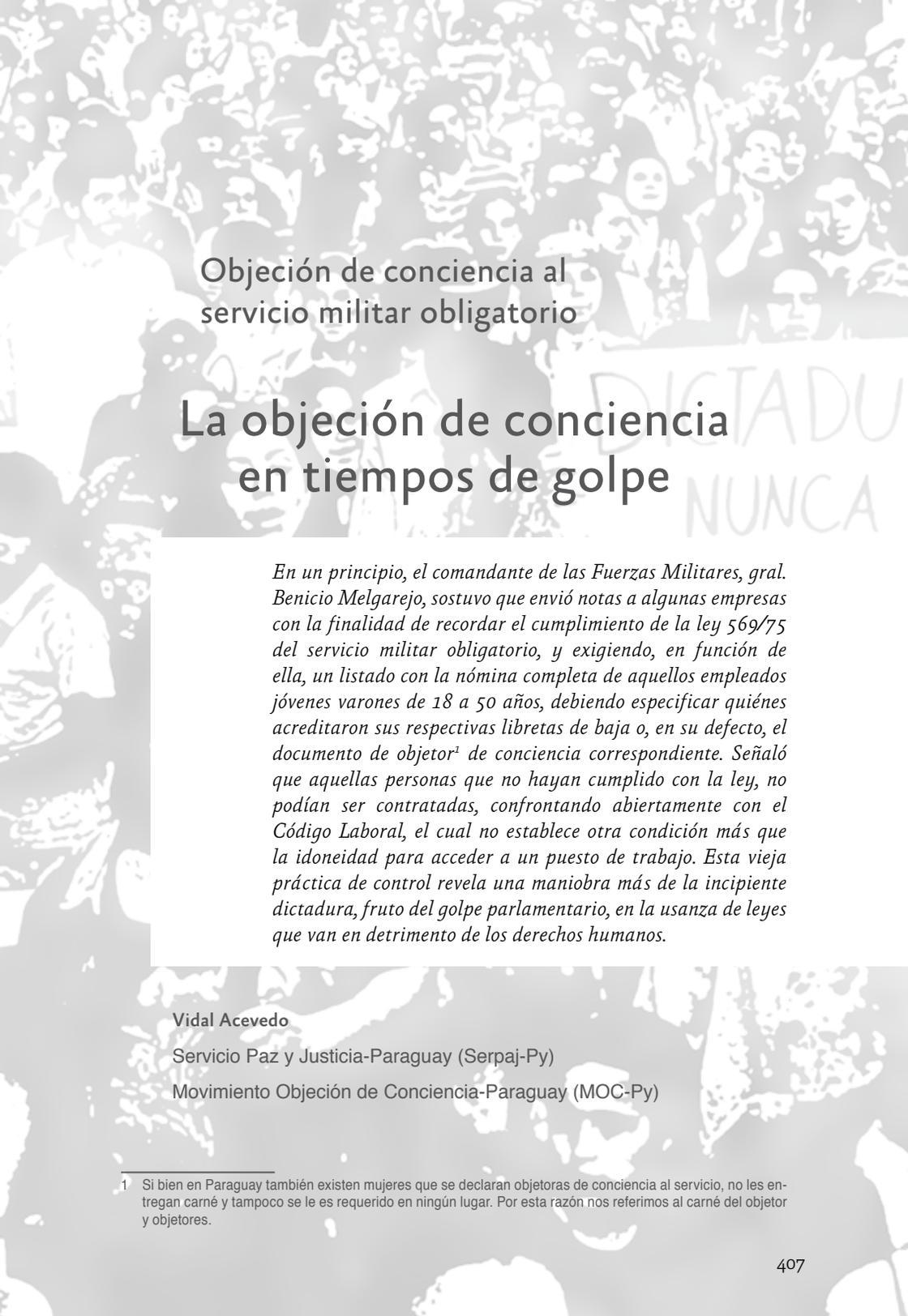
Por ello, requiere con mayor énfasis una respuesta unitaria y articulada de la clase popular para recuperar la democracia. Una democracia a favor del pueblo. Esa es la tarea que la historia asigna al movimiento social organizado.

RECOMENDACIONES

- Fomentar la creación y el fortalecimiento de medios alternativos de comunicación, a fin de que la ciudadanía tenga acceso plural a la información y los comunicadores y las comunicadoras puedan expresar libremente sus opiniones.
- Controlar en forma más rigurosa a las empresas de comunicación que incumplen con las leyes laborales, así como asegurar la investigación y sanción judicial a los responsables.
- Democratizar la comunicación a través de la ampliación del espectro radioeléctrico para las radios comunitarias y la desmonopolización de los medios comerciales de comunicación.
- Inspeccionar de oficio a las empresas de comunicación en un trabajo conjunto entre el MJT y el IPS, y garantizar que la libertad sindical y el derecho a la organización de los trabajadores y trabajadoras puedan ser ejercidos sin presiones ni miedos.
- Derogar la ley que modifica artículos de la Ley de Telecomunicaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Federación Internacional de Periodistas (FIP). *Concentración de medios de comunicación y condiciones laborales en América Latina y el Caribe, el mapa de concentración mediática*. Mariana Baranchuk y Diego de Charras. Santiago de Chile, mayo de 2011.
- SPP. *Informe sobre libertad de expresión y medios en Paraguay*. Pedro Benítez Aldana, agosto de 2010.
- Alcaraz, Zulema. *Escasos avances ante los oligopolios de la información, la impunidad*, en Codehupy (2010). Derechos humanos en Paraguay 2010. Asunción: Codehupy, pp. 173-183.
- Informe de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc), diciembre de 2010, sobre la ley 4179/2010 que establece restricciones a las radios comunitarias en Paraguay, mediante la modificación de la ley 642/95 de Telecomunicaciones.
- Informe elaborado por el Frente de Trabajadores del Estado contra el golpe ante la Misión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asunción, setiembre de 2012.



Objeción de conciencia al servicio militar obligatorio

La objeción de conciencia en tiempos de golpe

En un principio, el comandante de las Fuerzas Militares, gral. Benicio Melgarejo, sostuvo que envió notas a algunas empresas con la finalidad de recordar el cumplimiento de la ley 569/75 del servicio militar obligatorio, y exigiendo, en función de ella, un listado con la nómina completa de aquellos empleados jóvenes varones de 18 a 50 años, debiendo especificar quiénes acreditaron sus respectivas libretas de baja o, en su defecto, el documento de objetor¹ de conciencia correspondiente. Señaló que aquellas personas que no hayan cumplido con la ley, no podían ser contratadas, confrontando abiertamente con el Código Laboral, el cual no establece otra condición más que la idoneidad para acceder a un puesto de trabajo. Esta vieja práctica de control revela una maniobra más de la incipiente dictadura, fruto del golpe parlamentario, en la usanza de leyes que van en detrimento de los derechos humanos.

Vidal Acevedo

Servicio Paz y Justicia-Paraguay (Serpaj-Py)

Movimiento Objeción de Conciencia-Paraguay (MOC-Py)

¹ Si bien en Paraguay también existen mujeres que se declaran objetoras de conciencia al servicio, no les entregan carné y tampoco se le es requerido en ningún lugar. Por esta razón nos referimos al carné del objetor y objetores.

INTRODUCCIÓN

La continuidad de la vigencia de una ley inconstitucional que reglamenta la objeción de conciencia y el servicio social civil que deben prestar los objetores de conciencia, así como la falta de respuesta de la Corte Suprema de Justicia ante urgimientos sobre la acción de inconstitucionalidad presentada hace ya dos años, son dos situaciones negativas para la vigencia de este derecho en el periodo que abarca este informe. Se debe recordar que desde la promulgación, en el año 1992, de la actual Constitución Nacional (CN) y la aparición de los primeros objetores al servicio militar obligatorio (SMO) en el año 1993, los intentos por regular este derecho humano por parte del Congreso, del Poder Ejecutivo y las propias Fuerzas Armadas (FFAA) fueron varios. Posteriormente, con el gobierno de Lugo, en junio de 2010, se promulgó finalmente la ley N° 4013/10 “que reglamenta el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y establece el servicio sustitutivo en beneficio de la población civil”.

Pero es el gobierno de facto de Federico Franco, tras la consumación del golpe parlamentario ocurrido el 22 de junio, el que trajo consigo un nuevo episodio de desconocimiento de este derecho por parte de las FFAA. Sólo unos meses después de ocurrido ese hecho, se produce una feroz arremetida de parte de las FFAA, tal como lo demuestra el requerimiento realizado a empresas privadas, solicitando la lista de sus empleados jóvenes varones de 18 a 50 años, cuya falta de presentación del carné militar (baja) o el de objetor de conciencia las haría pasibles de una millonaria multa. Posteriormente, y debido a varias manifestaciones mediáticas en contra y de posicionamientos de organizaciones antimilitaristas, como así también la masiva concurrencia de jóvenes para solicitar su constancia de objetor de conciencia, el gobierno tuvo que retirar esta medida, propia de la dictadura stronista.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La objeción de conciencia es el derecho constitucional por cuya virtud cualquier persona puede negarse legítimamente a cumplir un mandato o norma jurídica cuando entra en conflicto con las convicciones propias de su conciencia. No se trata de una desobediencia a la ley, sino del ejercicio de un derecho amparado por la propia Constitución Nacional.

La objeción de conciencia es un derecho humano fundamental, así como el derecho a la vida, a la libertad. De esta manera, el derecho a la objeción de conciencia es de mayor rango jurídico y peso que la obligación del servicio militar.

Todos los ciudadanos paraguayos varones, a partir de los 18 años de edad, están obligados a prestar SMO en las Fuerzas Armadas. Para los estudiantes del ciclo secundario o quienes hayan aprobado el primer curso de la enseñanza media como mínimo, existe un régimen especial denominado Centro de Instrucción Militar para Estudiantes y de Formación de Oficiales y Suboficiales de Reserva (Cimefor).

La objeción de conciencia consiste en la manifestación expresa de toda persona que se niega a realizar el servicio militar obligatorio, ya sea por motivos éticos, religiosos o políticos. Ésta puede ser establecida en cualquier momento. Por tratarse de un derecho humano, no hay nada que impida o que reglamente el tiempo en que pueda ser ejercido este derecho, por lo que dicha objeción puede ser declarada a partir de los 18 años. La objeción de conciencia puede consistir en:

- No enrolarse para el servicio militar cuando se es llamado a cumplirlo.
- Negarse a seguir cumpliendo dicho servicio estando bajo bandera.
- Después de haber cumplido el SMO, no seguir perteneciendo a la reserva.

En cuanto a las mujeres, la CN las exonera del SMO, aunque en el art. 129 menciona que pueden ser incorporadas “como auxiliares en caso de necesidad durante conflicto armado internacional”. A pesar de ello, en la lucha por la conquista, consolidación y respeto del derecho a la objeción de conciencia, son varias las mujeres que desde el MOC, y desde los inicios de dicha organización, han venido trabajando arduamente, con planteos de lineamientos claramente feministas y criticando el sistema milipatriarcal en todas sus formas de dominación hacia la mujer.

La objeción de conciencia, como ya se dijo, es un derecho reconocido en la CN, en términos generales en el art. 37, y específicamente respecto al SMO, en el párrafo 5 del art. 129. Respecto a este último artículo, es preciso mencionar que señala que el ejercicio de la objeción de conciencia se realiza a través de la sola declaración, lo que implica que no es necesaria su justificación. Dicha disposición es consistente con lo establecido en el art. 24 de la Carta Magna, que indica que ninguna persona puede ser molestada, cuestionada o indagada por aspectos que hacen a sus creencias o su ideología.

En cuanto a leyes supranacionales, el derecho a la objeción de conciencia está reconocido explícitamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su art. 18; y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en lo referente a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, intérprete auténtico de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobó diversas resoluciones en la línea del reconocimiento del derecho de objeción de conciencia. Tal el caso de la 43ª Asamblea de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en la que se aprobó la resolución 73, por la que se hace un llamamiento a los Estados parte para que *reconozcan que la objeción de conciencia sea considerada como un ejercicio legítimo del derecho de libertad de conciencia, pensamiento y religión, reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*

Precisamente estas disposiciones constitucionales y leyes supranacionales son vulneradas por la mencionada ley 4013/10, “Que reglamenta el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y establece el servicio sustitutivo al mismo en beneficio de la población civil”, a la cual se hará referencia más adelante.

PRESENTACIÓN DE URGIMIENTOS A LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA ANTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 4013/10

En mayo de 2012 fue reiterado el urgimiento a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, para que resuelva la acción de inconstitucionalidad que fue presentada contra la ley 4013/10, “Que reglamenta el ejercicio de la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y establece el servicio sustitutivo al mismo en beneficio de la población civil”.

El 17 de diciembre de 2010 se presentó la acción de inconstitucionalidad ante la Corte y hasta el cierre de esta edición el alto tribunal no se ha expedido al respecto. La inconstitucionalidad fue planteada por unas 300 personas, quienes son las que se verían favorecidas en caso de que la inconstitucionalidad prospere. Dicha acción cuestiona lo que dispone la ley 4013/10 en los siguientes puntos:

- **Viola el párrafo 5 del art. 129 y el art. 24 de la CN:** la ley vigente exige al joven que se declara objetor justificar y explicar las razones para su objeción, contradiciendo así lo establecido en el párrafo 5 del art. 129 de la CN, el cual señala que sólo es necesaria la declaración de la condición de objetor, y el art. 24, que establece que *Nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología.*
- **Otorga facultades al Consejo Nacional de Objeción de Conciencia (órgano creado por la referida ley) para determinar la validez o no de la declaración del objetor:** esta disposición nuevamente se contrapone a los artículos de la Constitución indicados en el punto anterior. La declaración de objeción de conciencia, constitucionalmente, debe implicar el reconocimiento automático de la condición de objetor por parte de las autoridades; es decir, no puede estar sujeta a un proceso de análisis sobre la declaración del objetor. Al abrir un proceso de “consideración” de las declaraciones de objeción, se está facultando inconstitucionalmente al Consejo a investigar las razones por las cuales un joven se declara objetor, y a determinar si esas razones son válidas o no.
- **Viola el art. 14 de la CN, que establece la irretroactividad de la ley:** la normativa jurídica en cuestión se contrapone además al principio de irretroactividad de la ley al incluir en sus alcances a todos los actuales objetores, que hoy llegan a 145.000, obligándoles a realizar el servicio civil o a pagar una multa de cinco jornales mínimos para no prestar el servicio.
- **Establece límites de tiempo al ejercicio de la objeción de conciencia:** todo derecho humano se caracteriza por ser imprescriptible; esto significa que su ejercicio no tiene límites de tiempo. No obstante, el art. 4 de la aludida ley viola este principio al señalar un periodo de 20 días posteriores al llamado a enrolamiento como plazo para declararse objetor.

Así también, la controvertida disposición legal designa al Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, según su artículo 8, como organismo que expide las constancias (carnés) a quienes se declaren objetores. Teniendo en cuenta que

hasta el momento este Consejo no se ha constituido, la Defensoría del Pueblo –organismo que la ley determina que debe integrar tal Consejo– ha habilitado la Dirección de Objeción de Conciencia que expide actualmente dichas constancias, las cuales deben ser consideradas solamente de carácter provisorio, ya que el Consejo en su totalidad es la única instancia autorizada a expedir esta documentación.

En marzo del año 2011, en la Cámara de Senadores tuvo entrada un proyecto de ley del Poder Ejecutivo que deroga la ley 4013/2010 y que a la vez reglamenta la prestación del servicio civil por parte de los objetores de conciencia. En la práctica, dicho proyecto, de ser aprobado por el Poder Legislativo y promulgado por el Ejecutivo, sustituirá a la ley 4013/2010. Esa iniciativa legal fue girada a tres comisiones para su estudio, sin que hasta el momento haya habido avances.

Sin embargo, esta propuesta presentada por el Ejecutivo adolece de las mismas falencias que la ley actual, ya que habilita la posibilidad de que la declaración de objeción pueda ser rechazada, y además estipula la incorporación de un representante del Ministerio de Defensa para que integre el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, lo que en la práctica constituiría una injerencia de la jurisdicción militar en una competencia civil.

PETICIÓN DE LA BAJA EN LAS EMPRESAS. COLISIÓN CON EL DERECHO LABORAL Y OTROS DERECHOS

En agosto de 2012, inmediatamente después del golpe parlamentario, asumido el Ministerio de Defensa Nacional por María García de Arnold (perteneciente al partido Unace) y siguiendo los lineamientos del presidente de su partido, el exgeneral Lino César Oviedo, saltó a la luz un requerimiento, que inicialmente fue desmentido, pero al final admitido por las FFAA. Mediante esa petición se “reclamó” a las empresas privadas la “obligación” de poseer un listado de empleados varones en edad de prestación del servicio militar, exigiendo que éstos estén munidos de la libreta de baja militar para tener derecho a seguir trabajando. De no contar con el documento solicitado, serían sancionados. Se hizo cargo de este “recordatorio” el director de Reclutamiento, Reserva y Movilización Gral. Migdonio Godoy, al expresar que “Conforme a la ley, tenemos potestad de intervenir en un lugar de trabajo, ir a solicitar lista de personal a recursos humanos y ahí solicitar su baja, pero la intención nuestra no es esa, sino que es recordar el cumplimiento de la ley”².

En un principio, el comandante de las Fuerzas Militares, Gral. Benicio Melgarejo, sostuvo que envió notas a algunas empresas con la finalidad de recordar el cumplimiento de la ley 569/75 del SMO, y exigiendo en función de ella un listado con la nómina completa de aquellos empleados jóvenes varones de 18 a 50 años, debiendo especificar a quienes acreditaran sus respectivas libretas de baja o, en

2 Sin baja no se puede trabajar, según la ley del Servicio Militar Obligatorio. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/554564-Sin-baja-no-se-puede-trabajar,-segun-la-ley-del-Servicio-Militar-Obligatorio>>, consultado el 20 de noviembre de 2012.

su defecto, el documento de objetor de conciencia correspondiente. Señaló que aquellas personas que no hayan cumplido con la ley, no podían ser contratadas, confrontando abiertamente el Código Laboral, el cual no establece otra condición más que la idoneidad para acceder a un puesto de trabajo, teniendo en cuenta también la crítica situación económica y el difícil acceso a fuentes laborales por las que atraviesa la población joven. Esta vieja práctica de control revela una maniobra más de la incipiente dictadura, fruto del golpe parlamentario, en la usanza de leyes que van en detrimento de los derechos humanos.

Así mismo, el Gral. Benicio Melgarejo comentó a los medios de comunicación que los fondos recaudados provenientes de las multas aplicadas por falta de la baja demandada servirían para invertir en el fortalecimiento de cuarteles militares del país, tesis que por otro lado supuestamente no compartía la ministra de Defensa³.

Si bien no se ha registrado hasta ahora denuncia alguna sobre este tema, el hostigamiento de las FFAA continúa infringiéndose sobre los jóvenes en edad “militar”.

Por su parte, el viceministro de Trabajo, Raúl Mongelós, informó que la baja militar no es un requisito exigido por el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) para acceder a un puesto laboral. Sostuvo además que no cree que la ley 569/75 pueda determinar condicionamientos para que una persona trabaje ni tampoco tenga la potestad de regular el relacionamiento obrero-patronal, y mucho menos limitar el tiempo de trabajo. Esto hizo a su vez que se abriera una brecha entre liberales y ovidistas, siendo estos últimos manifiestamente promilitaristas. El viceministro recordó que es la Secretaría de Justicia y Trabajo la encargada de regular el relacionamiento obrero - empleador, por disposición del Código Laboral, derivada de la Constitución Nacional y de convenios internacionales ratificados por Paraguay⁴.

DESTITUCIÓN DEL DIRECTOR DE RECLUTAMIENTO Y POSTERIOR CONFORMACIÓN, POR PARTE DEL GOBIERNO, DE UNA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA EL ESTUDIO DEL SMO Y EL DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

Luego de fracasado el intento de exigencia de la libreta militar (baja) por parte de las FFAA, desempolvando artículos de la vetusta ley 569/75 –que, según fuentes oficiales, fue una decisión unilateral del Gral. Migdonio Godoy (director del Servicio de Reclutamiento)–, el gobierno procedió a dejar sin efecto esta medida arbitraria, no sin antes destituir al militar mencionado.

Federico Franco señaló que se enteró del pedido por los medios de comunicación y admitió que fue una decisión unipersonal del Gral. Godoy, y que por eso

3 Diario Abc Color, 25 de agosto de 2012, disponible en: <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/pedido-de-baja-servira-para-recaudar-afirman-442566.html>>, consultado el 20 de noviembre de 2012.

4 Diario Última Hora, 24 de agosto de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/554576-Para-el-MJT-la-baja-militar-no-es-un-requisito-para-trabajar>>, consultado el 20 de noviembre de 2012.

lo destituyó del cargo. Argumentó que “estos temas son sensibles, conviene ser respetuosos, se tomó la decisión de separarlo y dejar en claro que este tipo de decisiones, sin conocimiento del comandante en Jefe, no se van a tomar”⁵.

Es poco creíble que en una institución vertical y jerarquizada como la castrense un militar tome medidas sin la anuencia de sus superiores; en este caso, el comandante en Jefe de las FFAA, el presidente de facto Federico Franco; la ministra de Defensa Nacional, Liz García; y el Gral. Benicio Melgarejo, comandante de las Fuerzas Militares.

Esta acción por parte de los militares acaso habrá sido dispuesta como una suerte de “globo sonda” para ver qué posibilidades reales de éxito tendrían en caso de reinstaurar la “prestación” del servicio militar. Sin embargo, no pudo ser debido a la pronta reacción por parte de los jóvenes en edad de ir al cuartel, que en gran cantidad acudieron a peticionar el documento de objeción de conciencia.

La abogada María José García, directora del Departamento de Objeción de Conciencia, unidad dependiente de la Defensoría del Pueblo, señaló en este sentido que debido al aumento de los objetores, tuvo que solicitar el refuerzo operativo de cuatro funcionarios más para dicha dependencia, ya que sólo contaba con dos. Cien jóvenes por mes solicitaban ser objetores y, luego del pedido por parte de los militares, la cantidad aumentó a entre 300 a 500 jóvenes por día⁶. Esto refleja en gran medida que los jóvenes ya no tienen previsto su paso por los cuarteles, sino que, por el contrario, muchos de ellos intentan un estudio universitario, como así también trabajan o están en búsqueda laboral para aportar a la canasta familiar.

Finalmente, el gobierno de facto del presidente Franco decidió suspender la medida interpuesta por parte de las FFAA, que exigía a los empleadores y empleadoras llevar adelante un control específico de los trabajadores a fin de registrar a quienes cuenten con el carné militar –lo que se conoce como “baja militar”– o, en su defecto, a los que acrediten el documento de objetor de conciencia. Sin embargo, luego no sólo de la comprobada inutilidad sino del rechazo ciudadano expreso ante la impopular medida, el Ejecutivo optó por movilizar a los ministros de Interior, de Defensa Nacional, de Justicia y Trabajo, al defensor del Pueblo y al comandante de las Fuerzas Militares, quienes *a posteriori* de una tensa reunión dieron lugar a la creación de una comisión de trabajo interinstitucional, cuyo objetivo principal sería finalmente analizar jurídicamente las leyes concernientes al SMO y a la objeción de conciencia⁷.

Nuevamente el Estado paraguayo, bajo el gobierno –impuesto por un golpe parlamentario– del presidente Franco, en su afán de regular un derecho fundamental, propio de estados democráticos, como es el de la objeción de conciencia, se ocupó en conformar un equipo interinstitucional que en nada beneficiaría al goce de este derecho, sino más bien obstaculizaría el ejercicio pleno, ya que dentro de

5 Diario Última Hora, 28 de agosto de 2012, pág. 2: “Presidente relevó al Gral. Godoy por reflotar exigencia de la baja militar”.

6 Diario Última Hora, 28 de agosto de 2012, pág. 2: “500 jóvenes por día piden ser reconocidos como objetores”.

7 Diario Última Hora, 25 de agosto de 2012, pág. 2: “Tras polémica, Gobierno recula sobre exigencia de baja a los trabajadores”.

este equipo se encuentra un representante de las fuerzas militares que estaría analizando un derecho fundamentalmente civil, como es la objeción de conciencia, resultando así en una intromisión de una instancia militar en el ámbito civil. Por otra parte, esta comisión también se estaría atribuyendo funciones propias del Poder Legislativo, que es el que tiene competencia en cuanto a las leyes en un país. Un Estado que no respeta libertades fundamentales garantizadas en nuestra Constitución Nacional y en tratados internacionales se convierte en un Estado autoritario.

FORMULARIO DE DECLARACIÓN DE OBJECCIÓN DE CONCIENCIA DEBE SER MODIFICADO

Desde que la Defensoría del Pueblo asumió el rol de expedir las constancias, la Dirección de Objeción de Conciencia de dicha institución elaboró un formulario que debe ser completado por las personas interesadas en declararse objetoras. Este nuevo formulario incluye preguntas que tienen que ver con la puesta en vigencia de la ley 4013/10.

Esto sacó a relucir el problema de los dos últimos ítems, 13 y 14, respectivamente, del nuevo formulario de solicitud de declaración de objeción de conciencia, ya que los objetores se ven obligados a responderlos (ver infografía); de lo contrario, el documento no es recibido o aceptado. Estas interpelaciones guardan relación con un aspecto claramente inconstitucional de la ley citada, en el sentido que se obliga a la persona a justificar las razones por las que se declara objetora.

DIRECCIÓN DE OBJECCIÓN DE CONCIENCIA LEY N° 4013/10 “AÑO INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA SOSTENIBLE PARA TODOS”

Este trámite es gratuito.-

Fecha: _____

Señor

Defensor del Pueblo

E. S. D.

Tengo el agrado de dirigirme a Usted a fin de presentar mi declaración de Objeción de Conciencia, para lo cual comunico los siguientes datos:

1. Nombres:.....

2. Apellidos.....

3. Lugar de nacimiento.....

4. Departamento:.....

5. Fecha de nacimiento:.....

6. C.I N°.....

7. Nombre del Padre:.....

8. Nombre de la Madre:.....

9. Domicilio: Calle:..... N°:.....

Barrio:.....

Ciudad:.....

Teléfonos:.....

10. Estudios Primarios: Institución:.....

11. Estudios Secundarios: Institución:.....

12. Otros Estudios:.....

13. Motivo por el cual presenta la declaración:.....

.....

14. Lugar donde prefiere prestar el Servicio civil sustitutivo:

Nombre de la entidad:.....

Dirección:.....

Teléfono:.....

Otros Datos:.....

Solicitud de Declaración de Objeción de Conciencia

Firma

Aclaración:

C.I.:

Por otra parte, cabe señalar que hubo una especie de boicot de parte de la Defensoría del Pueblo ya que no respondían ante la consulta de expedición o no del carné de objetor de conciencia, lo que se sumó al contratiempo ocasionado por la mudanza de dicha unidad y, por último, a la expedición de carnés provisorios, mientras “dure el proceso”. La obtención del “carné definitivo” puede demorar hasta un mes, con la consiguiente observación del lugar donde debería realizarse el servicio civil obligatorio.

PROPUESTA DE ENMIENDA DEL ART. 129 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

En agosto de este año, el MOC y Serpaj-Py presentaron al Poder Legislativo una propuesta de enmienda del art. 129 de la Carta Magna, a fin de que el servicio militar pase a ser voluntario. El texto de la propuesta, que fue acompañada por unas 1500 firmas de ciudadanos y ciudadanas, dice:

El servicio militar será voluntario y podrá ser prestado desde los 18 años cumplidos. La ley reglará las demás condiciones de su prestación. El servicio militar deberá cumplirse con plena dignidad y garantías de respeto hacia la persona. Se garantiza el derecho a la objeción de conciencia para quienes lo presten. Se prohíbe el servicio militar no determinado en la ley o para beneficio o lucro particular de personas o entidades privadas.

En años anteriores, tanto estas organizaciones como algunos parlamentarios habían realizado también propuestas de enmienda constitucional para que el servicio militar pase a ser voluntario, sin que prosperen dichas propuestas en el Poder Legislativo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Enmendar el art. 129 de la Constitución Nacional referente a la obligatoriedad del servicio militar, estableciendo la voluntariedad o la abolición del servicio militar obligatorio.
- Derogar la ley 4013/2010 por ser claramente inconstitucional y violatoria de la objeción de conciencia y otros derechos humanos, o declarar su inconstitucionalidad.
- Rechazar el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo en marzo de 2011, que busca sustituir a la ley 4013/2010, ya que adolece de las mismas falencias y aspectos inconstitucionales de la ley que se pretende sustituir.
- Modificar el formulario de solicitud de objeción excluyendo aquellas preguntas o puntos que obliguen al objetor a justificar las razones por las cuales se declara como tal.

- Desistir de la implementación de prácticas que vulneren el derecho a la objeción de conciencia.
- Crear un sistema nacional de voluntariado donde no exista discriminación alguna para prestar servicio a beneficio de la ciudadanía.
- Ratificar la Convención Iberoamericana de Juventudes.

BIBLIOGRAFÍA

- Serpaj - Py, MOC-Py. Manual básico de la objeción de conciencia al servicio militar, Asunción, 2001.
- Codehupy, informes "Derechos humanos en Paraguay", capítulos sobre "El derecho a la objeción de conciencia al SMO", años 2010 y 2011.
- Constitución Nacional.



Represión estatal a manifestaciones
ciudadanas pacíficas

Libertades de reunión y manifestación afectadas por intervenciones policiales violentas

Urgen medidas que garanticen el cumplimiento de los artículos 32 y 42 de la Constitución Nacional para impedir la continuidad de la vulneración de las libertades de reunión y manifestación, y para una mayor promoción de la libertad de asociación.

(...) el accionar de agentes estatales no debe desincentivar los derechos de reunión, manifestación y libre expresión, por lo cual la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas¹.

Corina Leguizamón

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

1 CIDH expresa su preocupación por agresiones ocurridas en el Departamento de Cajamarca, Perú en <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/080.asp>>, consultado en fecha 30 de noviembre de 2012.

INTRODUCCIÓN

La democracia, para que sea efectiva y de calidad, requiere de la participación de todos los sectores ciudadanos. El Estado debe crear condiciones adecuadas para que sea posible dicha participación, desde un accionar que permita que todos los ciudadanos y ciudadanas puedan ejercer su derecho a participar, sin discriminación alguna.

Partiendo de lo anterior, la ciudadanía tiene derecho a participar de grupos y asociaciones, y las instituciones del Estado deben generar las condiciones para que esto ocurra; además, dichas instituciones deben abstenerse de imponer obstáculos a la formación y participación de dichos grupos en los asuntos públicos. Ciertamente, el derecho a participar no es absoluto y está sometido a los límites expuestos en las leyes, y en ese marco debe estar contenida la acción estatal.

En el periodo que abarca este informe se analiza el contexto del ejercicio de las libertades de reunión, manifestación y asociación desde acciones policiales represivas y omisiones estatales institucionales que no se ajustan a derecho, y por tanto vulneran tales libertades. También, en este artículo se deja constancia de algunos hechos paradigmáticos, y haciendo sobre todo un llamado a las instituciones del Estado a que no retrocedan en las garantías y respeto al ejercicio libre de reunión, manifestación y asociación.

MARCO LEGAL A NIVEL NACIONAL

Las libertades de reunión, manifestación y asociación son derechos humanos que a la vez permiten ejercer y promover otros derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales; asimismo, constituyen formas muy importantes de participación ciudadana. Toda legislación sobre estos derechos debe ser establecida de forma a permitir su libre ejercicio, sin obstáculos ni interferencias más que los establecidos en la Constitución Nacional.

El artículo 32 de la Constitución hace referencia al derecho de reunión y manifestación pacífica, sin armas, con fines lícitos, sin necesidad de permiso. Señala además 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. La ley 1066/97 reglamenta este artículo, si bien contiene algunas disposiciones no favorables al derecho de reunión y manifestación.

Respecto al derecho de asociación, el artículo 42 de la Constitución establece la libertad de asociarse o agremiarse con fines lícitos. Además, señala que la colegiación profesional será reglamentada por ley, y además prohíbe las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

“Sobre libertades de reunión y manifestación” (ley N° 1066/97 o del “marchódromo”): esta ley reglamenta el artículo 32 de la Constitución Nacional, estableciendo en su artículo 3 cuanto sigue:

En la ciudad de Asunción las personas podrán ejercer el derecho de reunirse y manifestarse pacíficamente a partir de las 19 horas hasta las 24 horas en días laborales, y en días domingos y feriados desde las 6 am hasta la misma hora del día siguiente.

Se establecen también en dicha ley limitaciones respecto a los lugares para realizar manifestaciones; así, por ejemplo, se prohíben frente al Palacio de Gobierno.

En sucesivas ediciones de este informe ya se ha señalado el carácter inapropiado de la ley, principalmente en dos aspectos: por un lado, en la fijación de horarios específicos para realizar manifestaciones y, por otro lado, en prohibir que se realicen frente a determinadas instituciones públicas. Estas dos disposiciones claramente menoscaban el derecho de reunión y manifestación.

Sobre la prohibición de realizar manifestaciones frente a algunas instituciones, cabe señalar que tanto en años anteriores como en el periodo de este informe la Policía Nacional en algunos casos fue más allá de lo establecido en la ley al prohibir la realización de manifestaciones públicas en determinados lugares, como las inmediaciones de la Embajada de Estados Unidos y Mburuvichá Róga (residencia del presidente de la República)².

“Libertad de asociación” en la Ley Orgánica Municipal (ley N° 3966/2010): establece en su artículo 65: “La organización, funciones y otros aspectos relativos al régimen jurídico de las comisiones vecinales serán determinadas por ordenanza. El reconocimiento de las comisiones vecinales creadas será efectuado por resolución de la Intendencia municipal”.

Además, garantiza la libertad de asociación en el artículo 67: “La ciudadanía puede darse las formas de organización que estime más apropiadas para el desarrollo de sus intereses, de conformidad con el artículo 42 de la Constitución Nacional”.

“Libertad de asociación para organizaciones estudiantiles secundarias”: en el artículo 21 del Código de la Niñez y Adolescencia (ley N° 1680/2001) se establece que el sistema educativo deberá garantizar al niño, niña y adolescente el derecho a la organización y participación en entidades estudiantiles.

MARCO LEGAL A NIVEL INTERNACIONAL

“Libertades de reunión y manifestación”: las libertades de reunión y manifestación se encuentran establecidas en los artículos 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y 15 de la Convención Americana sobre

² Mburuvichá Roga ha sido no obstante, el lugar donde se han realizado actos de protesta pública en los últimos años, no con mucha frecuencia, pero se observan desde el 2007, al menos una manifestación al año. Esto mismo ha ocurrido con la Embajada de los Estados Unidos. (Codehupy: 2010, pág. 195).

Derechos Humanos (también conocida como Pacto de San José de Costa Rica). Estos instrumentos fueron firmados y ratificados por el Estado paraguayo, así como otros instrumentos que también forman parte de los compromisos internacionales, pero que no son vinculantes³, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OEA, 1948) y la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (ONU, 1999).

Libertad de asociación: El PIDCP (ley 5/92), en el primer punto del artículo 22, expresa:

Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

Paraguay suscribió este instrumento vinculante, lo cual obliga al Estado a informar al órgano de vigilancia del PIDCP sobre las condiciones que ha generado para que la población se organice, así como abstenerse de realizar injerencias que impidan la libertad de asociación. Además, esto implica que el Estado ha aceptado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, hecho que lo vuelve pasible de sanciones en caso de incumplimiento de sus compromisos en materia internacional sobre derechos humanos.

DERECHOS DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN EJERCIDOS EN CONTEXTOS DE REPRESIÓN

Represión a movilización de repudio al quiebre del proceso democrático: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que el derecho de asociación, manifestación y la libertad de expresión son derechos fundamentales garantizados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La importancia que tienen estos derechos radica en la contribución que realizan para la consolidación de sociedades democráticas. Por tanto, la Comisión ha sostenido que cualquier restricción debe estar justificada en un interés social imperativo⁴.

La CIDH también expresa que “el accionar de agentes estatales no debe desincentivar los derechos de reunión, manifestación y libre expresión, por lo cual la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas. Los operativos de seguridad que se implementen en estos contextos deben contemplar las medidas más seguras y menos lesivas de los derechos fundamentales involucrados. El uso de la fuerza en manifestaciones

³ Los instrumentos no vinculantes, tienen igual magnitud al significar un compromiso del Estado con los derechos humanos.

⁴ <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/099.asp>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

públicas debe ser excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias, conforme a los principios internacionalmente reconocidos”⁵.

Lo señalado en párrafos anteriores guarda relación con la vulneración del derecho de reunión y manifestación ejercido en repudio al quiebre del proceso democrático. El 22 de junio de este año se desarrolló un juicio político –ilegítimo y hecho a través de un procedimiento ilegal, en el que no se respetaron garantías del debido proceso y del derecho a la defensa–, mediante el cual fue destituido Fernando Lugo de la Presidencia del país, quien fuera electo en elecciones libres y transparentes en abril de 2008, luego de 60 años de gobierno del Partido Colorado. La destitución del entonces presidente se llevó a cabo en medio de una manifestación de miles de personas que, ejerciendo el derecho a la manifestación, se congregaron en las inmediaciones del Congreso Nacional para exigir a los parlamentarios que respetaran la voluntad popular expresada a través del voto en las elecciones del año 2008. Ejerciendo la libertad de manifestación, exigían participar en los asuntos públicos de su país⁶.

La manifestación fue en todo momento ejercida en forma pacífica desde la noche anterior, hasta que una vez concluida la votación, y resuelta así la destitución de Lugo, efectivos de la Policía Nacional que resguardaban el Congreso iniciaron una represión contra las y los manifestantes, con gases lacrimógenos y balines de goma, afectando incluso a niños y niñas que se encontraban participando de dicha manifestación. La represión fue un acto que vulneró directamente el derecho de manifestación, atendiendo que se realizaba en el marco de los límites y alcances definidos por la Constitución de Paraguay y las leyes. Los efectivos policiales actuaron sin tener en cuenta el “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”⁷, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1979, y que sirve de marco rector para las actuaciones de las fuerzas policiales de los Estados partes de la ONU.

5 La CIDH expresa su preocupación por agresiones ocurridas en el Departamento de Cajamarca, Perú, Julio 2012 en <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/080.asp>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

6 <<http://www.ultimahora.com/notas/539134-Manifestantes-contra-el-juicio-politico-concurren-masivamente-a-las-plazas-del-Congreso>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

7 Artículo 3: “Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Comentario:

a) En esta disposición se subraya que el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ser excepcional; si bien implica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla, no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites.

b) El derecho nacional restringe ordinariamente el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con un principio de proporcionalidad. Debe entenderse que esos principios nacionales de proporcionalidad han de ser respetados en la interpretación de esta disposición. En ningún caso debe interpretarse que esta disposición autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr.

c) El uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes”.

Intentos de desalentar la movilización de repudio al quiebre del proceso democrático: el día antes del juicio político, ciudadanas y ciudadanos empezaron a concentrarse en las inmediaciones del Congreso Nacional. Mientras, se escuchaban declaraciones de algunos parlamentarios, parlamentarias y periodistas de medios de comunicación que señalaban que dicha movilización podría generar actos de violencia y que algunos de los sectores a movilizarse iban a producir hechos violentos.

En cierta forma, lo que aquellos parlamentarios, parlamentarias y medios de comunicación estaban procurando hacer era instalar miedo y así desalentar la afluencia de personas a la manifestación. En este sentido, tratar de infundir temor y miedo en la ciudadanía, así como emitir informaciones no certeras para desmovilizar a la ciudadanía, constituyen también actos que vulneran este derecho: en forma directa cuando lo hacen agentes estatales (en este caso parlamentarios y parlamentarias), y en forma indirecta —es decir, no implica una violación del derecho, pero sí dificulta o impide el ejercicio del derecho— cuando lo hace un medio de comunicación.

Esto implica también que aquellos medios de comunicación cuyos periodistas hicieran estas declaraciones son responsables indirectos de afectar la vigencia de este derecho, por emitir informaciones erróneas que buscaban no hacer efectivo el ejercicio del derecho de manifestación.

En esta línea de actuación, varias manifestaciones posteriores de repudio a lo que muchas organizaciones de la sociedad civil —incluyendo Codehupy— consideraron como un “golpe parlamentario” fueron omitidas en su difusión y cobertura por parte de varios medios de comunicación. Y cuando lo hacían, varias de las crónicas periodísticas estaban cargadas de adjetivos calificativos y subjetividades, titulares tendenciosos que sugerían que los manifestantes eran violentos⁸, cuando que las manifestaciones se desarrollaban pacíficamente. La pluralidad como principio democrático estuvo casi ausente en varios de los medios masivos de comunicación en esos días.

Posteriormente, una concentración ciudadana de varios días contra el quiebre del proceso democrático se dio frente a la sede de la TV Pública, desde donde ciudadanos y ciudadanas siguieron manifestándose, y dicho medio transmitía en vivo la manifestación y discursos de las personas. En una ocasión, durante la transmisión, la señal de la TV Pública fue cortada, no descartándose la posibilidad que dicho corte sea un intento de censura y de no visibilizar las expresiones ciudadanas que repudiaban el golpe parlamentario⁹.

Otras expresiones estatales de vulneración al derecho de reunión y manifestación en el contexto de movilizaciones contra el quiebre del proceso democrático: luego de los hechos del 22 de junio de este año se produjeron numerosas movilizaciones en varios puntos del país en repudio al quiebre del proceso democrático. Una de ellas se produjo en la ciudad de Caaguazú. Posteriormente a ésta, Maguiorina

8 <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/violento-escrache-de-los-perseguidos-459970.html>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

9 <<http://ea.com.py/el-corte-de-la-senal-de-la-tv-publica>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

(Magui) Balbuena, dirigente campesina y candidata a vicepresidenta por el movimiento *Kuña Pyrenda*, en agosto de este año fue citada para una declaración indagatoria por la fiscal en lo penal Gladys Villamayor de Godoy, de la Unidad N° 2 de la Fiscalía zonal de Caaguazú¹⁰.

La citación correspondió a la apertura de una investigación a Balbuena sobre supuestos hechos punibles de “coacción e intervenciones peligrosas en el tránsito terrestre y contra el funcionamiento de instalaciones imprescindibles” y “perturbación de servicios públicos”¹¹. Este hecho puede caratularse como un intento más desde el Estado de vulnerar la vigencia de este derecho a través de la criminalización de la protesta social, es decir, del procesamiento y sanción penal a personas que se manifiestan.

Sobre esta medida de la Fiscalía, es importante hacer mención a documentos de la Relatoría de la Libertad de Expresión de la CIDH:

*Resulta en principio inadmisibles la penalización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión [...]. Es importante recordar que la penalización podría generar en estos casos un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición como la prensa tradicional o el derecho de petición*¹².

Además de Balbuena, otros dirigentes imputados como consecuencia de esta movilización fueron: Hilda Montiel, del Partido Participación Ciudadana; Abel Recalde, del Partido Tekojoja; Eugenio Cristaldo, del Partido Demócrata Cristiano; y César Ortega González, del PMAS¹³.

A principios de octubre de este año se realizó la boda del hijo de Federico Franco en la residencia presidencial Mburuvichá Róga. En la ocasión hubo un despliegue de más de un centenar de efectivos policiales, quienes cerraron tramos de avenidas y calles que lindan con la residencia presidencial. Mientras, un grupo de más 50 ciudadanos y ciudadanas se congregaba frente al lugar para realizar un escrache¹⁴ a Franco por ser claramente uno de los activos propulsores del quiebre del proceso democrático ocurrido el 22 de junio de este año. El escrache también

10 <<http://www.ultimahora.com/notas/552699-Fiscalia-cita-a-dirigente-Magui-Balbuena-y-a-otros-por-manifestarse-contra-juicio-politico>>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

11 Nota de solicitud de audiencia pública a la Comisión Interamericana de DDHH (CIDH) de la OEA, presentada en fecha 30 de agosto de este año por CODEHUPY, CLADEM Py, SERPAJ Py, CONAMURI, CDD Py.

12 Una Agenda hemisférica para la libertad de expresión, en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_AHDLE.html>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

13 Nota de solicitud de audiencia pública a la Comisión Interamericana de DDHH (CIDH) de la OEA, presentada en fecha 30 de agosto de este año por CODEHUPY, CLADEM Py, SERPAJ Py, CONAMURI, CDD Py.

14 Los escraches constituyen formas de manifestación de grupos reducidos de personas, que fueron realizadas –en el segundo semestre de este año– en gran cantidad en varios puntos del país por parte de ciudadanos y ciudadanas en contra de varias autoridades y referentes de algunos partidos políticos a quienes consideran responsables del quiebre del proceso democrático del 22 de junio de 2012. Una de las características de los escraches no es que la manifestación sea de una gran cantidad de personas, sino que se trata de grupos reducidos de ciudadanos y ciudadanas que se exprese con bullicio, elementos visibles y que llamen la atención.

tenía por objetivo repudiar la utilización de instalaciones y bienes del Estado para actos privados, como lo es Mburuvichá Róga.

Durante esta manifestación de un grupo de ciudadanos y ciudadanas, la policía impidió que llegaran a las cercanías de la residencia presidencial. Con ello, las fuerzas policiales actuaron ilegalmente, ya que Mburuvichá Róga no es una instalación prohibida por ley para realizar manifestaciones. Incluso una persona participante de la manifestación fue detenida por unas horas por la policía¹⁵.

Intervenciones inapropiadas de la Policía en manifestaciones pacíficas: luego del quiebre institucional del 22 de junio de este año, la agrupación Kuña Pyrenda convocó a ciudadanos y ciudadanas a manifestarse todos los días jueves frente al edificio público denominado Panteón de los Héroes, como acción pública de protesta ante el quiebre del proceso democrático, espacio que lo denominaron “Jueves de resistencia”. El 9 de agosto, la reunión pública pacífica fue intervenida por efectivos policiales que se hicieron presentes en el lugar, quienes retiraron y rompieron los carteles que tenían las personas –en su mayoría mujeres– que se encontraban en el lugar, además de dirigir improperios contra ellas. Con actitud prepotente retuvieron arbitrariamente documentación de identidad de una de las manifestantes por al menos una hora.

Otra actuación claramente inapropiada de la Policía en estos actos públicos de los días jueves fue la filmación de algunos de ellos por parte de efectivos policiales. La misma práctica se produjo en setiembre de este año: en un acto público de inicio de la denominada “Semana antimilitarista”, realizada por organizaciones sociales para debatir sobre la cultura militar y el quiebre del proceso democrático, efectivos policiales vestidos de civil también se hicieron presentes filmando dicho acto.

Estos hechos aluden a una presencia policial en las calles que afecta negativamente las libertades de expresión y manifestación de las personas. La Policía debe abstenerse de intervenciones de este tipo en manifestaciones pacíficas, y su papel debe enfocarse en garantizar las condiciones para que ciudadanos y ciudadanas puedan manifestarse libremente, sin coacción alguna.

Violenta represión a manifestantes que acampaban pacíficamente frente al Ministerio Público: el 21 de noviembre de este año, unas 50 personas se encontraban apostadas frente al Ministerio Público exigiendo que se tomen medidas urgentes para resguardar la vida de tres campesinos y una campesina que se encontraban haciendo huelga de hambre desde hacía más de 50 días, por estar privados de libertad, acusados sin pruebas de haber sido partícipes de la masacre ocurrida en Curuguaty.

Esta manifestación pacífica, que reivindicaba justicia y libertad de los campesinos y campesinas, además de otras 8 personas que también estaban presas sin pruebas en su contra, fue interrumpida violentamente en horas de la madrugada del 22 de noviembre por unos 50 policías que reprimieron violentamente la manifestación mediante golpes, uso de gas pimienta y disparos de balines de goma.

15 <<http://www.ultimahora.com/notas/566697-Escrachan-a-Federico-Franco-en-la-boda-de-su-hijo>> consultado el 28 de noviembre de 2012.

Como consecuencia, unas 10 personas que formaban parte de la manifestación quedaron con golpes, problemas en los ojos, hematomas y heridas¹⁶. Una de ellas recibió varios impactos de balines de goma en la pierna. Ocho de ellas tuvieron que recibir atención en el Centro de Emergencias Médicas.

Lo grave de este hecho es que efectivamente fue una represión violenta a una manifestación pacífica, violando claramente el artículo 32 de la Constitución de Paraguay, así como el “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, donde el responsable directo es el Poder Ejecutivo del gobierno de Federico Franco, a través del Ministerio del Interior, a cargo de Carmelo Caballero y la Policía Nacional. Hasta el cierre del periodo de este informe, ni el Ministerio del Interior ni la Policía Nacional, a través de sus autoridades, habían expresado voluntad de investigar este claro hecho de violación al derecho de manifestación.

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) recibe a madres, niñas y niños con carros hidrantes: el día 22 de noviembre de este año, alrededor de unas 15 madres beneficiarias del Programa Abrazo, acompañadas de sus hijos e hijas, se apostaron frente a la SNNA a fin de solicitar hablar con las autoridades de dicha institución, debido a los atrasos en los pagos de los bonos solidarios y otras medidas que afectan a los niños y niñas beneficiarias del programa. Ellas fueron recibidas con un fuerte dispositivo de seguridad por parte la Policía Nacional, que ordenó la presencia de un carro hidrante en la esquina de la institución, aparentemente a solicitud de las propias autoridades de dicha secretaría.

SITUACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN¹⁷

Son necesarias más acciones estatales de promoción de este derecho. Pocas novedades se presentan respecto de la situación de este derecho en comparación al informe del periodo anterior. Sigue siendo necesaria una mayor acción desde el Estado para promover un mayor ejercicio del derecho de asociación.

Pertenencia a grupos y organizaciones: Paraguay se ha caracterizado por un bajo ejercicio de ciudadanía, que se expresa en asociaciones y movimientos que exigen derechos a las diferentes instancias del Estado¹⁸. No obstante, las estadísticas señalan que más de un millón de personas están integradas a algún tipo de asociación¹⁹.

16 “Esas personas fueron identificadas por el dirigente político como Rocío Casco, Fabricio Arnella, Juan González, Sandra Flecha, Federico Prestanovich; Alcides Molinas, Verónica Ruiz Díaz, Kike Mozoch, Prabhat Pacuá y Mariela Cuevas”. <<http://www.ultimahora.com/notas/579375-Represion-contra-manifestantes-recuerda-a-la-epoca-del-dictador-Stroessner,-expreso-Laino>> consultado el 28 de noviembre de 2012.

17 En este punto no se incluye la situación sobre el derecho a asociarse a partidos, movimientos u otras agrupaciones políticas. Ello se aborda en el artículo sobre Derechos Políticos.

18 Rivarola, Milda; Transición desde las memorias; Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, Asunción, 2009.

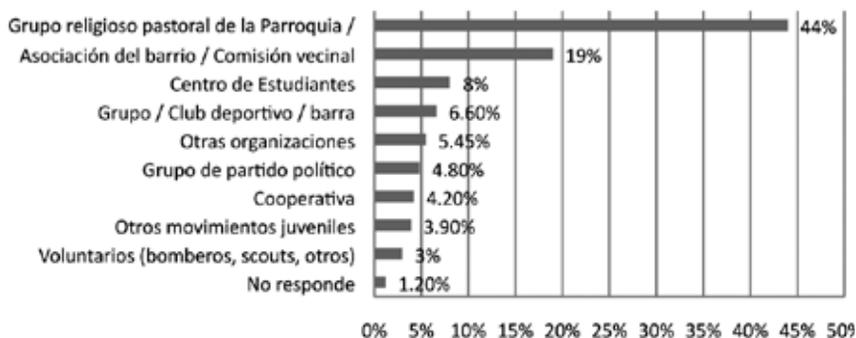
19 Según datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), del año 2008, la cantidad de personas que ejercen el derecho a la libertad asociación oscila en un porcentaje del 25%.

El mayor porcentaje de personas asociadas pertenece a partidos o movimientos políticos (43,5%); también un importante porcentaje está congregado en grupos o movimientos religiosos (21,1%). A las comisiones vecinales está asociado el 10,1% de ciudadanos y ciudadanas, mientras que en centros de estudiantes de colegios y universidades se encuentra el 0,7% de la ciudadanía que forma parte de organizaciones.

Por otro lado, datos de la “Primera encuesta nacional de juventud”, realizada en el año 2010²⁰, indican que el 38,3% de las y los jóvenes de 15 a 29 años de edad participó o participa en la actualidad de algún grupo u organización.

El siguiente gráfico, también presentado dentro del artículo sobre los derechos de reunión, manifestación y asociación en el informe del periodo anterior (Codehupy, 2011, pág. 349), exhibe en qué tipos de organizaciones participan o participaron las y los jóvenes:

Gráfico 1: ¿Participás y/o participaste en alguno de los siguientes grupos?



Referencia: porcentaje sobre el total de jóvenes que afirmaron que participan o participaron de alguna organización o grupo (38,3% del total de jóvenes encuestados).

Fuente: boletín “Primera encuesta nacional de juventud 2010”.

Sin novedades sobre la promoción y creación de centros de estudiantes

La oportunidad de participar en grupos y organizaciones estudiantiles es una clara posibilidad de participación ciudadana de jóvenes, que a la vez fomentan la conciencia cívica de ellos y ellas:

²⁰ La misma fue realizada por el Viceministerio de la Juventud (VMJ), y las preguntas de la Encuesta fueron aplicadas a un universo de 2006 ciudadanos y ciudadanas de 15 a 29 años de edad. Los resultados de la Encuesta pueden encontrarse en uno de los sitios web del VMJ: <www.paraguayjoven.gov.py>

Las escuelas y colegios son los espacios donde ciudadanos y ciudadanas inician el ejercicio del derecho al sufragio y a la participación ciudadana. Ello ocurre cuando participan del proceso de formación de centros de estudiantes²¹.

Desde los inicios de la publicación de este informe se ha reportado la situación de la formación y existencia de los centros de estudiantes. En los últimos tiempos se ha intentado incluso promover desde el Viceministerio de la Juventud (VMJ) la formación de organizaciones de estudiantes y últimamente frenar los obstáculos impuestos por los propios docentes y directivos de los colegios²².

En tal sentido, el VMJ venía implementando desde el año 2010 una iniciativa consistente en la promoción la formación de centros de estudiantes a partir de un proceso participativo e incluyente que concluye con la elección de la comisión directiva de la organización, mediante elecciones democráticas, acorde a lo establecido en la Constitución Nacional y el Código Electoral. Sin embargo, hasta la fecha son escasos los centros de estudiantes que se han formado en el marco de dicho proyecto: 3 en el año 2011 y, hasta la fecha, 3 en 2012²³.

Informaciones obtenidas de la web del VMJ señalan que como parte del proyecto se prevé formar a 60.000 estudiantes para elegir concientemente; a 4800 estudiantes para asumir el rol de representantes estudiantiles; 2400 docentes, directoras y directores para acompañar los procesos electorales para la formación de centros de estudiantes; así como la instalación, reconocimiento y apoyo a 300 centros de estudiantes tanto en sus actividades como en la representación de las y los estudiantes frente a las autoridades educativas²⁴.

Visibilidad y participación de las comisiones vecinales en cuanto a reclamos y solicitudes

La Ley Orgánica Municipal de 2010 se caracteriza por garantizar autonomía e independencia a las organizaciones comunitarias, y esto es necesario resaltar porque la anterior ley impedía que esto fuera así –señalaba que las comisiones vecinales eran organismos auxiliares de la Intendencia y sólo podían funcionar por autorización de ella–, tanto que a lo largo de muchos años varias comisiones vecinales reproducían o eran sometidas al prebendarismo y clientelismo político, cuando las mismas tienen su base en la participación ciudadana y en la exigibilidad de los derechos principalmente sociales (agua, salud, educación, desagüe cloacal, alcantarillado, etc.)

21 Es urgente crear mejores condiciones desde el Estado para el libre ejercicio de estos derechos. Decidamos; Informe de Derechos Humanos; Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay; 2011

22 La Primera Encuesta Nacional de Juventud, realizada por el Viceministerio de la Juventud y llevada a cabo en el año 2010 señala en el Paraguay existen 1.740.130 son jóvenes de 15 a 29 años de edad, de los cuales el 38,3% de los mismos participa de algún movimiento del ámbito político, social o religioso, como ya se ha señalado antes en este artículo. Sin embargo, de ese porcentaje, solo el 8% ha participado de los centros de estudiantes. Los resultados de la encuesta pueden encontrarse en uno de los sitios web del VMJ: <www.paraguayjoven.gov.py>

23 Datos extraídos de uno de los sitios web del VMJ:< <http://paraguayjoven.gov.py/site/>>

24 <http://www.vmj.gov.py/interna.php?id_pro=7>

A través de iniciativas de algunas redes de organizaciones vecinales, se observa una mayor visibilidad de las comisiones vecinales y participación en asuntos municipales a través de pedidos y reclamos que son ingresados y tratados en las reuniones de la Junta Municipal de Asunción, a las cuales al menos se da respuesta verbal y se remiten a la Intendencia municipal²⁵. También se observa, por medio de estas iniciativas, que algunas comisiones vecinales de Asunción y del departamento Central acceden a financiamiento de sus proyectos, referidos a empedrados de calles, hermoseamiento de plazas, alcantarillado y otros relacionados con los servicios básicos.

Si bien numerosas comisiones vecinales en el país reciben fondos provenientes de los presupuestos municipales para financiar proyectos a realizar en barrios y comunidades, es importante no perder de vista que los servicios básicos, que son derechos sociales, deben ser parte de políticas públicas pensadas, planificadas y ejecutadas desde el Estado a través de sus diferentes instancias y, en este caso, a través de los gobiernos locales.

CONCLUSIONES

En el escenario del derecho de reunión y manifestación, es necesario llamar la atención sobre retrocesos que empiezan a suceder con las violentas represiones a manifestantes pacíficos, que buscan impedir que ciudadanos y ciudadanas participen e incidan en los asuntos públicos de un país. Por tanto, en un Estado social de derecho, el ejercicio de la reunión y manifestación debe ser garantizado no solamente por la ley sino por la adecuada actuación de los agentes estatales (autoridades y efectivos policiales).

El fortalecimiento del ejercicio de reunión y manifestación ciudadana se logrará en la medida que el Estado la promueva y se abstenga de intervenir cuando ella se realiza de forma pacífica, hechos que con el gobierno que asumió tras el quiebre del proceso democrático no suceden; muy por el contrario, se implementan acciones tendientes a tratar de desmovilizar a la población.

Respecto del derecho de asociación, atendiendo que el primer ejercicio de ciudadanía se da en las escuelas y colegios, es fundamental atender en el ámbito educativo la formación de centros de estudiantes, los cuales precisan ser priorizados para un mayor desarrollo de los mismos, y para promover la formación de una mayor cantidad de estas organizaciones juveniles.

Finalmente, las comisiones vecinales son espacios importantes de participación ciudadana, que movilizan y reúnen a la gente, por tanto es clave que sean independientes y autónomas, tanto de los gobiernos locales como de partidos y movimientos políticos que forman parte de tales gobiernos.

²⁵ En el sitio web de la Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM) <<http://www.fedem.org.py/notix/index.php?seccion=ciudadania-activa>> se publican las notas, mensajes y dictámenes referidos a las diferentes gestiones que realizan las comisiones vecinales en la municipalidad de Asunción, que tienen que ver con los reclamos y pedidos en materia de servicios básicos para los barrios.

RECOMENDACIONES

Sobre el derecho de reunión y manifestación

El Ministerio del Interior debe:

- Tomar medidas efectivas que impidan que efectivos policiales repriman manifestaciones pacíficas.
- Investigar a los funcionarios policiales que han utilizado la violencia desproporcionada en reuniones y manifestaciones, ignorando las normas y procedimientos para el uso de la fuerza por parte de funcionarias y funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley.
- Evitar utilizar prácticas y mecanismos de control que infundan miedo y desmovilicen a la población, como la filmación de manifestaciones o actos públicos, y las agresiones públicas por parte de efectivos policiales.
- Realizar un seguimiento a la implementación en la práctica del proceso de formación a los efectivos policiales, fiscales y fiscalas en el alcance del derecho a la libertad de reunión y manifestación y en el uso racional 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”.

El Poder Legislativo debe:

- Cumplir con la observación del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que recomienda la modificación de la ley 1066/97 o Ley del “Marchódromo” para asegurar el libre ejercicio del derecho a la manifestación pacífica.

Sobre el derecho de asociación

El Poder Ejecutivo, a través de los ministerios y secretarías que tengan competencia sobre las siguientes recomendaciones, debe:

- A través del VMJ, aumentar el número de colegios que cuenten con centros de estudiantes, promoviendo un proceso de participación activa y democrática por parte de las y los estudiantes.
- Implementar mecanismos que impidan y sancionen los obstáculos impuestos por directivos y docentes de colegios públicos y privados para la formación de centros de estudiantes.
- Capacitar a docentes, directivos y directivas docentes sobre los instrumentos y mecanismos nacionales e internacionales que garantizan el derecho a la asociación, así como prácticas y contenidos que promuevan la participación ciudadana.
- Difundir el principio de la participación de adolescentes, niños y niñas, que incluye la libertad de asociarse.

Las municipalidades y gobernaciones deben:

- Realizar un relevamiento cualitativo y cuantitativo respecto a las organizaciones y asociaciones existentes a nivel local y nacional, a fin de contar con infor-

mación que permita orientar las acciones necesarias para mejorar el nivel de participación ciudadana.

- Implementar efectivamente los canales de participación ciudadana que se encuentran establecidos en la Constitución de Paraguay y otras leyes, como las audiencias públicas, referéndum, iniciativa popular a nivel nacional y municipal, acceso a información pública, y otros.
- Establecer propuestas concretas de financiamiento a las comisiones vecinales que no faciliten ni promuevan el prebendarismo y/o clientelismo.

Sobre los derechos de reunión, manifestación y asociación, el Poder Ejecutivo debe:

- Dar respuestas concretas a los reclamos realizados mediante el ejercicio de los derechos a la asociación, reunión y manifestación, implementando acciones concretas y medidas administrativas y jurídicas a través de las instituciones públicas encargadas de garantizar derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- Rivarola, Milda. Transición desde las memorias. Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, Asunción, 2009.
- Evitar la violencia y toda forma contra el libre ejercicio de reuniones y manifestaciones pacíficas, en "Derechos humanos en Paraguay 2010", Codehupy.
- Es urgente crear mejores condiciones desde el Estado para el libre ejercicio de estos derechos, en "Derechos humanos en Paraguay", Codehupy.
- Nota de solicitud de audiencia pública a la CIDH de la OEA, presentada en fecha 30 de agosto de este año por Codehupy, Cladem Py, Serpaj Py, Conamuri, CDD Py.
- Uno de los sitios web del VMJ, <www.paraguayjoven.gov.py>
- Primera Encuesta Nacional de Juventud 2010, en: <www.paraguayjoven.gov.py>
- Datos de la DGEEC, disponibles en <www.dgeec.gov.py>
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1979.
- Una agenda hemisférica para la libertad de expresión, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_AHDLE.html>
- CIDH expresa su preocupación por agresiones ocurridas en el Departamento de Cajamarca, Perú, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/080.asp>>
- <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/099.asp>>
- Discurso del entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan, ante la Conferencia Internacional sobre Gobernabilidad para el Crecimiento Sostenible y la Equidad, Nueva York, 28 de julio, 1997 (SG/SM/6291).
- Sitio web de la Fedem, <<http://www.fedem.org.py/notix/index.php?seccion=ciudadania-activa>>



Derechos sexuales¹

Sin esperanzas bajo un gobierno de facto

“Golpista, golpista y fundamentalista”, es un grito de lucha y resistencia, que traduce pensamientos y sentimientos luego de la ruptura democrática ocurrida el 22 de junio. La asunción a la presidencia de Federico Franco, además de la consumación de un grave quiebre institucional, significa una clara amenaza para los derechos sexuales.

Mirta Moragas Mereles, Sandra Fessler y María Inés Romero²

Articulación Nacional de la Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos³

1 Las organizaciones integrantes de la Campaña rinden a través de este artículo un sincero homenaje a Luis Claudio Celma. Lo recordaremos por su aporte a este proceso, por su compromiso con los derechos humanos y por su infinita alegría.

2 Las autoras agradecen la valiosa colaboración de Fabián Gamarra.

3 Integrada por: Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – Paraguay (Cladem-Py); Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP); Centro de Documentación y Estudios (CDE); Comisión Internacional por los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas (IGLHR, por su sigla en inglés); Kuña Róga; Las Ramonas; Paragay y Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (Spesh).

INTRODUCCIÓN

El periodo del informe se caracteriza por carecer de avance en relación a derechos sexuales. Muy por el contrario, este año termina con profundos retrocesos en el estado de derecho, que afecta a todos los derechos humanos, ya que

El denominado “juicio político” llevado a cabo entre el jueves 21 y el viernes 22 de junio pasado, fue un acto de barbarie, brutalidad y prepotencia de las cámaras legislativas, decidido previamente a nivel de los principales partidos políticos con representación en las mismas. Fue un acto manifiestamente arbitrario por su desconocimiento del ordenamiento jurídico y, por ende, contrario al Estado de derecho, realizado bajo el ropaje de las formas previstas en la Constitución para el juicio político. Por ello, bien puede ser calificado como un “golpe de estado legislativo” (Lezcano Claude, 2012).

Por lo tanto, el presente informe analiza no sólo las deudas del Estado con relación a los derechos sexuales, sino también los riesgos de retrocesos que el panorama actual plantea.

MARCO LEGAL

Los derechos sexuales incluyen pero trascienden la protección de identidades. Los derechos sexuales promueven la capacidad de decidir autónomamente sobre la sexualidad y garantizan que cada persona tenga derecho a la realización y expresión de su sexualidad, sin coerción, discriminación o violencia, y en un contexto respetuoso de la dignidad (Propuesta de Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos, 2010)⁴. Es importante recordar que los derechos sexuales y los derechos reproductivos, si bien, tienen estrecha vinculación, deben considerarse ámbitos separados e independientes “[...] porque la vincuación entre sexualidad y reproducción diluye la importancia de ambas como campos separados de la realización humana [...]”⁵

Los derechos sexuales están garantizados constitucionalmente en la libre expresión de la personalidad (art. 25), así como en diversos instrumentos internacionales que Paraguay ha firmado y ratificado⁶.

En el periodo no se registran modificaciones al marco legal y continúa sin tratarse el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal⁷.

4 Propuesta de Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos, Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos, 2010, disponible en línea: <<http://www.convencion.org.uy/propuesta-convencion-ddss-y-ddrr-espanol>>, consultado el 27 de octubre de 2010.

5 Campaña por la convención de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, manifiesto, 2007.

6 Entre otros, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés, ley 1215/86) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc, ley 4/92).

7 Expediente S-085059, tramitación disponible en: <http://silpy.diputados.gov.py/main.php?pagina=info_proyectos&&paginaResultado=info_tramitacion&idProyecto=2191>, consultado el 27 de octubre de 2012.

EL GOLPE DE ESTADO PARLAMENTARIO Y LOS DERECHOS SEXUALES

Tras la destitución del presidente Fernando Lugo, asumió la presidencia el vicepresidente Federico Franco, quien es un férreo opositor a los derechos sexuales y los derechos reproductivos. Ha expresado públicamente su oposición al matrimonio igualitario y a la despenalización del aborto. En 2010, como vicepresidente en ejercicio de la Presidencia, participó de la manifestación “Queremos papá y mamá” y expresó: “Podremos perder elecciones, pero la familia y Dios jamás”⁸.

Como si fuera una ironía, el vicepresidente ha sido desde siempre más fundamentalista y religioso que el obispo-presidente Fernando Lugo, y esta es una señal de preocupación, ya que si bien este último no ha sido un defensor de los derechos sexuales, ha “dejado hacer” a sus ministros y ministras en casos como el del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad (MR-PEIS), cuya formulación habría sido imposible si se hubiera iniciado con Franco como presidente⁹.

MARCO RECTOR PEDAGÓGICO PARA LA EDUCACIÓN INTEGRAL DE LA SEXUALIDAD: MUCHO RUIDO Y POCAS NUECES

En el informe anterior se esbozaron esperanzas con relación a la actitud de Víctor Ríos como ministro de Educación en relación a la necesidad de una educación integral de la sexualidad (Cfr. Moragas Mereles, 2011:361).

Dichas actitudes no se han traducido en acciones concretas que permitan avanzar en la efectiva inclusión de la temática en el curriculum del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), a pesar de numerosas expresiones mediáticas al respecto¹⁰.

Diversas organizaciones de la sociedad civil sostuvieron reuniones con la viceministra Cynthia Brizuela Speratti para avanzar en un plan de acción que permitiera concretar estas expresiones de buena voluntad, pero en la práctica no se avanzó absolutamente nada. Todo quedó truncado con el golpe y no se vislumbra ningún cambio al respecto.

8 “Federico: Podremos perder elecciones pero la familia y Dios jamás”, Paraguay.com, 10 de octubre de 2010. Disponible en: <<http://www.paraguay.com/nacionales/federico-podremos-perder-elecciones-pero-la-familia-y-dios-jamas-48815>>, consultado el 27 de octubre de 2012.

9 Ciertamente, el presidente Lugo no ha respaldado al exministro Luis A. Riart en el sostenimiento del MRPEIS, pero no ha intervenido en contra, lo que claramente hubiera hecho Federico Franco.

10 “Ministro Ríos defiende inclusión de educación sexual en programas escolares”, diario La Nación, 14 de enero de 2012, disponible en: <<http://www.lanacion.com.py/articulo/54923-ministro-rios-defiende-inclusion-de-educacion-sexual-en-programas-escolares.html>>; “Ministro llama a evitar que jóvenes aprendan sexualidad solo en internet”, diario La Nación, 13 de diciembre de 2012, disponible en: <<http://www.lanacion.com.py/articulo/51069-ministro-llama-a-evitar-que-jovenes-aprendan-sexualidad-solo-en-internet.html>>, consultados el 27 de octubre de 2012.

ANTE LA FALTA DE EDUCACIÓN, LAS Y LOS ADOLESCENTES SON LAS PRINCIPALES VÍCTIMAS

Un caso que generó mucha polémica mediática, sobre todo por sus repercusiones, fue el caso de una pareja de adolescentes de un colegio que fueron filmados teniendo relaciones sexuales en la vía pública. El video fue alzado a internet y reproducido por numerosos medios de comunicación¹¹. Cabe mencionar que hasta la fecha aún es posible encontrar el video en el ciberespacio.

Aunque la Fiscalía se pronunció acerca del hecho punible que configura la producción y publicación de estas imágenes¹², no se han registrado acciones del Ministerio Público que hagan efectiva la detención y sanción de la persona responsable de producir y emitir el video en internet, de medios de prensa que emitieron el video o personas individuales que lo publicaron en las redes sociales.

Finalmente los únicos sancionados fueron la y el adolescente. La directora del colegio donde estudiaban informó que podrán rendir los exámenes finales correspondientes, pero ya no podrán asistir a clases en el presente año lectivo, y no se les permitirá seguir sus estudios en esa casa de estudios el año próximo¹³.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en su documento “Orientaciones técnicas internacionales sobre educación en sexualidad” (2010)¹⁴, expresa que:

En la actualidad, son muy pocas las personas jóvenes que reciben una adecuada preparación para la vida sexual. Este hecho los hace potencialmente vulnerables frente a la coerción, el abuso, la explotación, el embarazo no planificado y las infecciones de transmisión sexual (ITS), incluyendo el VIH.

Reconocer la potencial vulnerabilidad de las y los jóvenes cuando no cuentan con una adecuada educación en sexualidad es responsabilidad del Estado, el cual debe proveer de políticas públicas que protejan a las y los jóvenes y les provean de herramientas para tomar decisiones responsables que salvaguarden su salud integral, incluyendo su salud sexual y reproductiva.

11 Declaraciones de la directora del colegio, disponibles en línea: <<http://www.youtube.com/watch?v=0TV2DTuSwP8>>, consultado el 27 de octubre de 2012.

12 Artículo 140 Código Penal. Pornografía relativa a niños y adolescentes (ley 3440/08, que modifica disposiciones del Código Penal).

13 “Estudiantes que tuvieron sexo en la vía pública deberán buscar otro colegio”, diario Última Hora, disponible en línea: <<http://www.ultimahora.com/notas/563870-Estudiantes-que-tuvieron-sexo-en-la-via-publica-deberan-buscar-otro-colegio-para-2013>>, consultado el 27 de octubre de 2012.

14 <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183281s.pdf>>, página iii.

“DECISIONES” O EL RESULTADO DE NO CONTAR CON POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN INTEGRAL DE LA SEXUALIDAD

Decisiones es una organización no gubernamental ligada al cristianismo, que realiza charlas sobre educación sexual en colegios en diversos lugares de nuestro país, entre ellos Asunción y Encarnación¹⁵.

La información que brindan no está basada en conocimientos científicos y carece de enfoques de derechos, de género y promueve la discriminación e intolerancia por temas como orientación sexual e identidad de género. Al culminar la “charla”, invitan a firmar un pacto de abstinencia sexual hasta el matrimonio, cuyo texto es el siguiente:

“Hoy el... de.... del año... he tomado la decisión de vivir de acuerdo con los principios de Dios. En esencial optar por la abstinencia sexual hasta el matrimonio. Quiero vivir de acuerdo a la voluntad de Dios y de su amor”.

En una entrevista mantenida con adolescentes de Encarnación que han participado en las charlas, han comentado que durante las mismas se ha sostenido lo siguiente:

“Se presentan como no pertenecientes a religión alguna”; “Con sus historias amenazan y dicen no hagas esto, porque te va pasar esto”; “No podés opinar, si no estás de acuerdo, te hacen pasar vergüenza y exponen frente al grupo”; “Todo es pecado”; “Dios creó a Adán y Eva y no a Adán y Esteban”; “La homosexualidad es una enfermedad”; “La pornografía desemboca en suicidios”; “El condón no protege del VIH porque el virus pasa los microporos del condón”; “No existe diferencia entre transmisión y contagio”; “Discriminar es una manera de diferenciar”; “Para que aprendan tienen que traer a un sidoso, así ven cómo van a quedar”; “¿Quieren mantenerse vírgenes o sidosos?”¹⁶.

Los y las jóvenes expresaron que algunas personas se sienten muy mal después de participar en estas charlas. Manifestaron sentir que se les impone una única manera de pensar, sin tener oportunidad de disentir u opinar diferente. Se les presenta un único tipo de familia: papá, mamá y dos hijos, sin tener en cuenta la diversidad de familias que existen y existieron siempre en nuestro país. Esto hace que quienes no tienen este modelo de familia, se sientan discriminados y discriminadas. Expresaron que contribuye a la estigmatización de las personas que viven con VIH¹⁷ y la creación de mitos y tabúes con respecto a la utilización del condón, exponiendo a situaciones de riesgo a jóvenes y adolescentes.

Si el Estado sigue sin asumir su rol con relación a la educación de la sexualidad, las “decisiones” se tomarán en base a este tipo de informaciones.

15 www.decisiones.org.py.

16 Entrevista de las autoras con adolescentes encarnacenos/as que han participado de las charlas.

17 Para ampliar el tema de discriminación a personas que viven con VIH y Sida, ver el artículo respectivo en el capítulo de igualdad.

ACOSO SEXUAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

El acoso sexual es una violación de los derechos sexuales y una forma de violencia a la que están más expuestas las mujeres “porque se encuentran en posiciones laborales más vulnerables e inseguras que los hombres” (SFP, 2011:7).

Según la Secretaría de la Función Pública (SFP), “en la función pública existe un 10,5% de casos de acoso sexual conocidos en las instituciones, de éstos, el 42% no realizó ninguna denuncia”.

Un caso que ha tomado estado público es el de dos mujeres jóvenes pasantes de la Entidad Binacional Itaipú, que denunciaron a su jefe por acoso sexual¹⁸. Ellas formularon denuncia en Itaipú y ante la Fiscalía.

La fiscalía Zunilda Martínez en todo momento buscó desconocer los hechos alegados por las denunciantes, no ha citado a las y los testigos que ellas han indicado y ha desconocido un dictamen elaborado por la psicóloga del Ministerio de la Mujer, que señala que las víctimas tienen síntomas asociados al stress postraumático, producto de lo acontecido¹⁹.

La fiscalía ha solicitado la desestimación, negándose siquiera a imputar. El juez de garantías Wilfrido Velázquez dio lugar a la desestimación sin fundamentación alguna. Dicha resolución fue revocada por la Cámara de Apelación.

Este caso muestra que es necesario trabajar con las instituciones públicas, privadas y con el Poder Judicial para reconocer la existencia y gravedad del acoso sexual, ya que en muchos casos se sostiene que “la sola palabra de la mujer no basta”.

RECOMENDACIONES

- Implementar efectivamente el apartado IV del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva “Educación de la sexualidad. Trabajo con niños, niñas, adolescentes y jóvenes” del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.
- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como establece la Constitución Nacional (art. 24).
- Aprobar el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal, actualmente en estudio.
- Implementar efectivamente lo establecido en la “Guía para casos de acoso sexual y acoso laboral en la función pública”, elaborada por la SFP.

18 <<http://www.mujer.gov.py/jovenes-denunciaron-acoso-sexual-contra-osmar-sarubbi-en-la-itaipu-n159>>, consultado el 24 de noviembre de 2012.

19 Entrevista con el abogado y abogada de las víctimas.

BIBLIOGRAFÍA

- Lezcano Claude, Luis (2012). *Sobre el "juicio político" al Presidente Fernando Lugo Méndez*. Disponible en línea: <<http://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/06/27/sobre-el-jui-2/>>, consultado el 27 de octubre de 2012.
- Moragas Mereles (2011). *Año de retroceso, triunfo de sectores conservadores*, en: Codehupy (2011). *Yvypóra derécho Paraguáipe. Derechos humanos en Paraguay 2011*. Asunción: Codehupy pp. 357-362.
- SFP (2011). *Guía para casos de acoso sexual y acoso laboral*.
- Unesco (2010). *Orientaciones técnicas internacionales sobre educación en sexualidad*. Disponible en línea: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183281s.pdf>>

Derechos reproductivos¹

La sotana no hace al monje. Peligros ante el fundamentalismo² del presidente de facto

El 22 de junio pasado se materializó un grave quiebre institucional, que debilitó la democracia y que colocó en la mira a los derechos reproductivos, ya que asumió la presidencia Federico Franco, un férreo opositor a dichos derechos y un católico más conservador que el obispo-presidente Fernando Lugo. En este contexto, bien podrían esperarse retrocesos en los tímidos “gestos” que aisladamente ha tenido el Estado en relación con estos derechos.

Mirta Moragas Mereles, Sandra Fessler y María Inés Romero³

Articulación Nacional de la Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos⁴

- 1 Las organizaciones integrantes de la Campaña rinden a través de este artículo un sincero homenaje a Luis Claudio Celma. Lo recordaremos por su aporte a este proceso, por su compromiso con los derechos humanos y por su infinita alegría.
- 2 Se denomina fundamentalismo a distintas corrientes religiosas que promueven la interpretación literal de un texto «fundamental» (como, por ejemplo, el Corán o la Biblia); como autoridad máxima, ante el cual ninguna otra autoridad puede invocarse, y que debería imponerse sobre las leyes de las sociedades democráticas. El fundamentalismo, como expresión opuesta a la concepción secular, racional y el pensamiento científico, ha sido motivo de preocupación a la vez que de rechazo en el seno de la comunidad internacional que instala como principios rectores –en el marco de la Declaración Universal de Derechos Humanos– la libertad, la justicia y la paz en el mundo, basadas en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de la humanidad toda.
- 3 Las autoras agradecen la valiosa colaboración de Fabián Gamarra.
- 4 Integrada por: Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – Paraguay (Cladem-Py); Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP); Centro de Documentación y Estudios (CDE); Comisión Internacional por los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas (IGLHR, por su sigla en inglés); Kuña Róga; Las Ramonas; Paragay y Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (Spesh).

INTRODUCCIÓN

El periodo del informe se caracteriza por mínimos avances en formulación de políticas públicas, que se encuentran gravemente amenazadas luego del golpe de Estado parlamentario del 21 y 22 de junio pasado, pues:

Todo el procedimiento apareció impregnado de la soberbia y de la idea de impunidad de poder llevarlo a cabo de cualquier forma y a cualquier costo, al tener el control fáctico de la situación. Las acusaciones inconsistentes, la pobrísima (sic) presentación de las mismas por los fiscales acusadores, los plazos brevísimos, la falta de discusión previa al dictamiento de la sentencia, demuestran el carácter absolutamente arbitrario de un procedimiento basado exclusivamente en una decisión política sustentada en contar con los votos necesarios para formular la acusación y dictar la sentencia condenatoria (Luis Lezcano Claude, 2012).

Ante el quiebre de la institucionalidad democrática, los derechos reproductivos, al igual que varios derechos humanos, se ven amenazados ante la asunción de un presidente que ha sido claramente contrario al reconocimiento de dichos derechos.

EL GOLPE DE ESTADO PARLAMENTARIO Y LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS

Federico Franco asumió la presidencia luego de la destitución del presidente Fernando Lugo. Es de público conocimiento su postura en contra de los derechos reproductivos, y particularmente contra el aborto. Ha participado y apoyado, de distintas maneras, manifestaciones en contra de la despenalización del aborto⁵. Ha expresado que el aborto “no responde a sus convicciones cristianas”⁶.

Paradójicamente, Federico Franco ha tenido posturas más férreas que el obispo-presidente Fernando Lugo con relación a los derechos sexuales y a los derechos reproductivos. Si bien Lugo no ha apoyado explícitamente estos derechos, no ha intervenido ante las posturas o las acciones de sus ministras o ministros con relación al tema (cfr. Moragas Mereles, 2011:367).

MARCO LEGAL

Los derechos reproductivos tienen rango constitucional (art. 61). Al mismo tiempo, se encuentran en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Paraguay, tales como el Pacto Internacional de Derechos Econó-

5 “Federico está contra el aborto y el matrimonio gay”, diario La Nación, 12 de noviembre de 2012. Disponible en línea: <<http://www.lanacion.com.py/articulo/46978-federico-esta-contra-el-aborto-y-el-matrimonio-gay.html>>, consultado el 29 de octubre de 2012.

6 “Así piensa el nuevo presidente”, diario Última Hora, 23 de junio de 2012. Disponible en línea: <<http://www.ultima-hora.com/notas/539229-Asi-piensa-el-nuevo-presidente>>, consultado el 29 de octubre de 2012.

micos, Sociales y Culturales (Pidesc, ley 4/92), la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por su sigla en inglés, ley 1215/86), la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña (CDN, ley 57/90), y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, ley 1/89).

Con relación al marco legislativo nacional, no se registran modificaciones ni iniciativas legislativas. Continúa sin tratarse el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal en la Cámara de Senadores.

En noviembre de 2011, Paraguay fue examinado por el Comité contra la Tortura, órgano de vigilancia de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes (ley 69/90). En dicha ocasión, el comité formuló observaciones a Paraguay por la penalización del aborto:

El Comité urge al Estado Parte a que revise su legislación en materia de aborto, tal como le fue recomendado por el Consejo de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus últimas observaciones finales y que estudie la posibilidad de prever excepciones adicionales a la prohibición general del aborto, en particular para los casos de aborto terapéutico y los embarazos resultantes de violación o incesto. De conformidad con las directivas de la Organización Mundial de la Salud, el Estado Parte debe garantizar el tratamiento inmediato y sin condiciones de las personas que buscan atención médica de emergencia. Asimismo, el Estado debería adoptar medidas para preservar la confidencialidad en la relación médico-paciente cuando la asistencia médica sea por causa de complicaciones debidas a un aborto (CCT, 2011:párrafo 22).⁷

POLÍTICAS PÚBLICAS

El único avance registrado en el periodo ha sido la resolución número 146 de la ministra de Salud, Esperanza Martínez, firmada el 8 de marzo de 2012, “Por la cual se establece la obligatoriedad de brindar acceso a los servicios de salud de calidad y atención sin discriminaciones, con efectivo cumplimiento del deber de confidencialidad y garantía de plena vigencia del secreto profesional en la atención”.

Establece que la atención de salud en los sectores públicos y privados debe realizarse “desde una perspectiva de derechos, sin ningún tipo de discriminación (...) y con respeto a los derechos sexuales y reproductivos de las personas, la equidad social y de género”.

Por otra parte, recuerda el deber de confidencialidad en la atención de salud. Determina que “los establecimientos de salud deberán prestar atención oportuna,

⁷ Comité contra la Tortura. Observaciones finales a Paraguay, documento CAT/C/PRY/CO/4-6, párrafo 22.

eficaz, confidencial, humana y sin discriminaciones a las mujeres que concurren por complicaciones post aborto o con un aborto en curso, e informar a las mismas que su situación puede ser confiada a los/as trabajadores/as de la salud bajo el secreto profesional”.

Además, establece que en los servicios de salud está “terminantemente prohibido filmar o fotografiar a ninguna persona usuaria de los servicios, sin su consentimiento informado y por escrito” y que en todo momento se debe “privilegiar la salvaguarda del derecho a la intimidad, la dignidad y la propia imagen de las personas usuarias de los establecimientos de salud, incluyendo no solo a adultos y adultas sino también a niños, niñas y adolescentes”.

Igualmente, establece que “la historia clínica es confidencial, propiedad de la persona usuaria de los servicios de salud y se encuentra en custodia institucional del establecimiento de salud. El personal de salud debe proteger y respetar los derechos a la intimidad y a la privacidad de la persona a quien el mencionado documento pertenece; asimismo, tiene la obligación de guardar el secreto profesional”.

Finalmente, responsabiliza a los directores y directoras de los establecimientos de salud del efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la citada resolución y pone en vigor las “normas de atención humanizada post aborto”.

Las normas de atención humanizada post aborto sistematizan una serie de obligaciones ya existentes, tanto legales como actitudinales, con relación a la atención de la salud.

Las obligaciones legales hacen referencia a una serie de normas vigentes que, por un lado, eximen al o la profesional de la salud del deber de denunciar un hecho punible (art. 286 del Código Procesal Penal) y, por otro, penalizan la revelación de un secreto ajeno (art. 147 del Código Penal), y la revelación de secreto privado por funcionarios/as o personas con obligación especial (art. 148 del Código Penal). Asimismo, la Ley 1626/00 de la Función Pública establece que es una falta grave la violación del secreto profesional.

Las obligaciones actitudinales hacen referencia al trato que debe brindar una persona profesional de la salud hacia cualquier persona que acuda con una complicación de salud, resaltando la especial situación en la que se encuentra una mujer que llega a un centro asistencial con una complicación derivada de un aborto. Recuerda que debe atenderlas de manera oportuna, eficaz, con calidad y calidez y que debe respetarse el secreto profesional.

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) tenía previsto iniciar la difusión del manual de normas, lo que quedó truncado con el golpe de estado parlamentario. De todas maneras, el entramado de normas a las que la citada disposición refiere son leyes vigentes, que deberían amparar a las y los profesionales de salud, para privilegiar la atención de las mujeres que llegan con complicaciones de aborto, antes que la denuncia y la puesta en peligro de su vida e integridad.

EMBARAZO ADOLESCENTE Y ABORTO

El 20% de los embarazos que ocurren en Paraguay son de adolescentes, es decir, 1 de 4 embarazos corresponden a mujeres adolescentes, de entre 14 y 17 años de edad (CDIA, 2012). El embarazo adolescente es una de las consecuencias de la falta de educación integral de la sexualidad⁸. Así mismo, según el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

(...) una adolescente embarazada de entre 15 a 19 años tiene el doble de riesgo de sufrir una muerte materna y una de menos de 15 años tiene 5 veces más riesgo de morir durante el embarazo, parto o post parto. En Paraguay, las y los recién nacidos que nacen de mujeres de entre 15 y 19 años de edad tienen casi 80% más probabilidades de morir durante el primer año de vida que aquellos que nacen de mujeres de entre 20 y 29 años (UNFPA, 2008).

En Encarnación⁹, en el mes de setiembre, los medios de comunicación locales hicieron pública la internación en terapia intensiva después de un aborto de una adolescente de 15 años, procedente del interior de Itapúa; hasta se difundió el objeto con el que la joven se habría provocado el aborto. Ella estuvo internada unos días en el servicio de terapia intensiva del Hospital Regional de Encarnación, hasta su traslado a un servicio de mayor complejidad en la ciudad de Asunción, donde le fue extirpado el útero.

El tema fue presentado en la prensa revictimizando, culpando y permitiendo la plena identificación de la adolescente. No publicaron su nombre pero sí entrevistaron a su abuela y proporcionaron otros datos que permitieron que sea reconocida plenamente por otras personas de su comunidad, a pesar de la expresa prohibición establecida en el artículo 29 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Esta situación demuestra que en los servicios de salud se continúa violando el derecho a la confidencialidad de las personas que son atendidas, exponiendo a mujeres y adolescentes a hacer público su motivo de consulta. Estas situaciones pueden llevar a las mujeres a no asistir a la consulta médica ante complicaciones del aborto, por miedo a ser expuestas públicamente, colocándolas en situaciones de gravedad e incluso de riesgo de muerte.

Este caso puede ser solo una muestra de otros que ocurren en el anonimato. Según informes del servicio de maternidad y ginecología del Hospital Regional de Encarnación, son atendidas un promedio de unas 15 adolescentes por mes, y el mayor número de mujeres embarazadas se da entre los 19 y 35 años¹⁰.

8 Para ampliar el tema de la educación integral de la sexualidad, ver el artículo sobre derechos sexuales de este capítulo.

9 Recopilación de datos de las autoras y entrevistas con trabajadoras de salud de la ciudad de Encarnación.

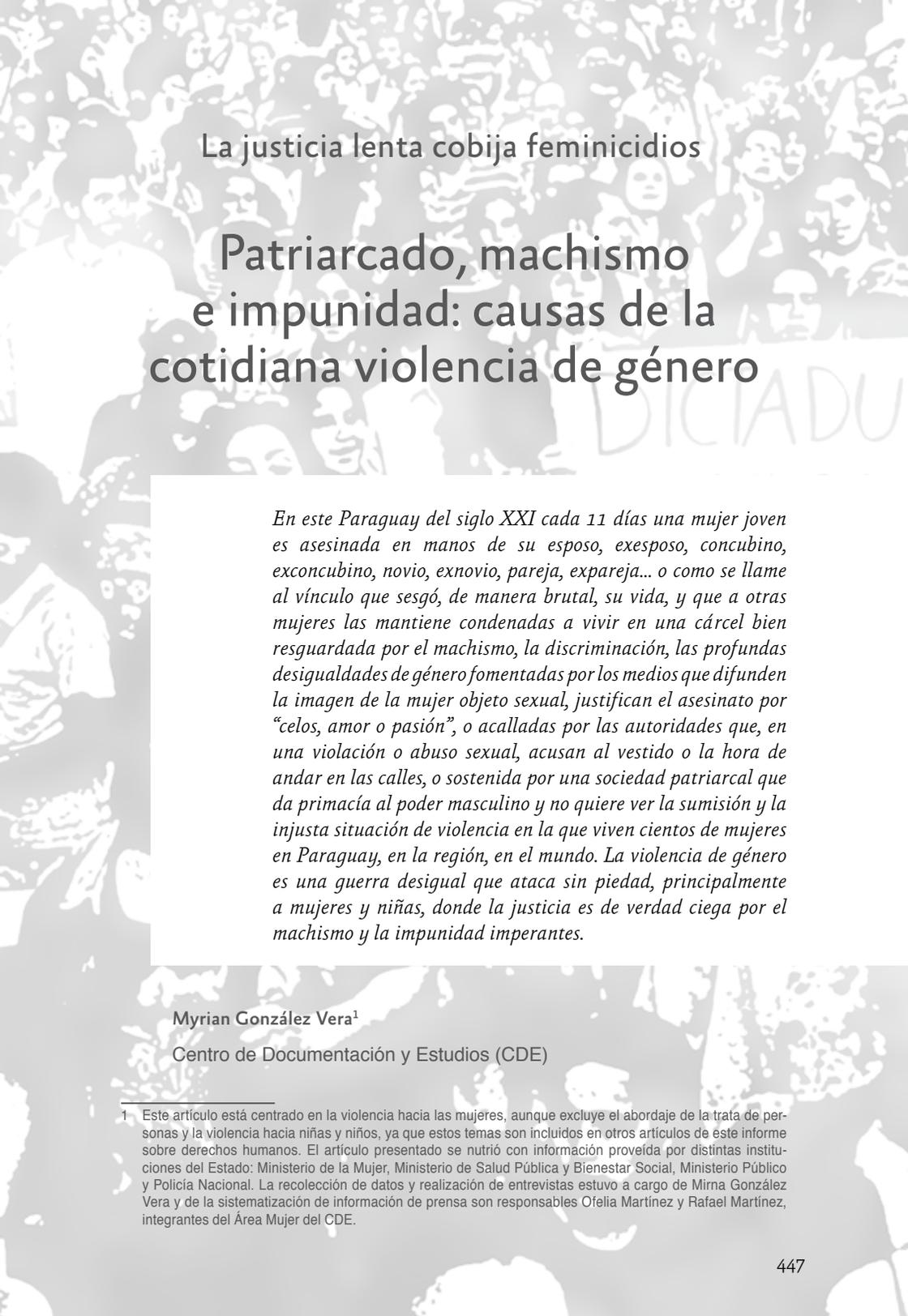
10 "En Encarnación se registran 15 partos de menores al mes", diario Última Hora, 3 de enero de 2012. Disponible en línea: <<http://www.ultimahora.com/notas/493282-En-Encarnacion-se-registran-15-partos-de-menores-al-mes->>, consultado el 29 de octubre de 2012.

RECOMENDACIONES

- Hacer efectiva la vigencia de un estado laico, tal como lo garantiza la Constitución (art. 24).
- Aprobar el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.
- Garantizar que los servicios de salud atiendan de manera inmediata y adecuada a las mujeres que acuden a los centros de salud con complicaciones post aborto.
- Garantizar la vigencia efectiva de las “normas de atención humanizada post aborto”.
- Elaborar e implementar un protocolo de atención médica para casos de aborto no punible.
- Garantizar sistemas de monitoreo del cumplimiento de los estándares de derechos humanos en materia de derechos reproductivos.
- Garantizar que existan datos oficiales sobre derechos reproductivos y que éstos incluyan a lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersex.
- Implementar efectivamente el apartado IV del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva “Educación de la sexualidad. Trabajo con niños, niñas, adolescentes y jóvenes” del MSPBS.

BIBLIOGRAFÍA

- Lezcano Claude, Luis (2012). *Sobre el “juicio político” al Presidente Fernando Lugo Méndez*. Disponible en línea: <<http://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/06/27/sobre-el-jui-2/>>, consultado el 27 de octubre de 2012.
- Moragas Mereles, Mirta (2011). *Antiguas recomendaciones. Nuevas deudas, más mujeres muertas*, en: Codehupy (2011). *Yvypóra derécho Paraguáipe. Derechos humanos en Paraguay 2011*, Asunción, Codehupy, pp. 363 – 367.
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA, 2012). *Campaña “Ña Ñe’eke. Tenemos que hablar”*. Disponible en línea: <<http://www.cdia.org.py/espanol/noticias.php?id=%20106>>, consultado el 29 de octubre de 2012.



La justicia lenta cobija feminicidios

Patriarcado, machismo e impunidad: causas de la cotidiana violencia de género

En este Paraguay del siglo XXI cada 11 días una mujer joven es asesinada en manos de su esposo, exesposo, concubino, exconcubino, novio, exnovio, pareja, expareja... o como se llame al vínculo que sesgó, de manera brutal, su vida, y que a otras mujeres las mantiene condenadas a vivir en una cárcel bien resguardada por el machismo, la discriminación, las profundas desigualdades de género fomentadas por los medios que difunden la imagen de la mujer objeto sexual, justifican el asesinato por “celos, amor o pasión”, o acalladas por las autoridades que, en una violación o abuso sexual, acusan al vestido o la hora de andar en las calles, o sostenida por una sociedad patriarcal que da primacía al poder masculino y no quiere ver la sumisión y la injusta situación de violencia en la que viven cientos de mujeres en Paraguay, en la región, en el mundo. La violencia de género es una guerra desigual que ataca sin piedad, principalmente a mujeres y niñas, donde la justicia es de verdad ciega por el machismo y la impunidad imperantes.

Myrian González Vera¹

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

¹ Este artículo está centrado en la violencia hacia las mujeres, aunque excluye el abordaje de la trata de personas y la violencia hacia niñas y niños, ya que estos temas son incluidos en otros artículos de este informe sobre derechos humanos. El artículo presentado se nutrió con información proveída por distintas instituciones del Estado: Ministerio de la Mujer, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio Público y Policía Nacional. La recolección de datos y realización de entrevistas estuvo a cargo de Mirna González Vera y de la sistematización de información de prensa son responsables Ofelia Martínez y Rafael Martínez, integrantes del Área Mujer del CDE.

INTRODUCCIÓN

En Paraguay, vivir una vida sin violencia es un derecho consagrado en las normas del más alto nivel, ya que está garantizado en la Constitución Nacional, en instrumentos internacionales y en varias leyes nacionales. A partir de los años noventa del siglo XX se fueron dando importantes avances legales que intentan combatir la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, y la violencia sexual en todas sus formas. La violencia de género se cobra vidas cotidianamente, cercena sueños de niñas y adolescentes que han sido abusadas sexualmente, mutila física y mentalmente a decenas de mujeres que viven enclaustradas en sus hogares, bajo el dominio de hombres agresores amparados por una sociedad todavía bastante patriarcal, machista y discriminatoria hacia las mujeres, y ante los ojos de un Estado de accionar torpe, lento, con poca voluntad y disponibilidad de recursos para combatirla.

Visibilizar el problema, poniendo en contexto las consecuencias de la violencia de género, generar estadísticas que permitan cuantificar los casos, aplicar justicia para combatir la alta impunidad y promover una comunicación no discriminatoria ni justificativa de la violencia, son tareas urgentes que realizar. Sin embargo, los esfuerzos del Estado son acotados, insuficientes e incluso ineficientes en algunos ámbitos, sobre todo a la hora de acceder a la justicia o de hacer extensivos los servicios a todo el país. Entre los principales actores sociales, los medios de comunicación deberían hacer una profunda revisión sobre la cobertura, formas y contenidos que difunden al informar sobre los casos de violencia de género.

Sobre estos temas centrales para luchar contra la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, se centrará este artículo que pretende ofrecer un panorama lo más completo posible sobre las leyes vigentes, y las políticas, planes y programas que el Estado implementa en el marco de su obligación de garantizar una vida libre de violencia en Paraguay.

MARCO LEGAL: LEYES PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA DE GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR

El Estado paraguayo tiene el compromiso constitucional de proteger contra la violencia en el ámbito familiar desde 1992², año que se promulga una nueva Carta Magna, en el marco de un proceso de cambios y vigencia de libertades después de la larga dictadura militar que fue derrocada en 1989. Grupos sociales y movimientos de mujeres que demandaban igualdad de derechos tuvieron una activa participación en la elaboración de propuestas para que la nueva Carta Magna incluyera derechos y garantías que consagrarán la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la no discriminación y la obligación de que el Estado promueva

2 Constitución Nacional, art. 60 - De la protección contra la violencia: "El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas destructoras de su solidaridad".

las condiciones y cree “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”³. Años antes, todavía durante el régimen dictatorial stronista, Paraguay ratificó por ley N° 1215/1986 la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, conocida como Cedaw. El Comité Cedaw emitió en 1992 la recomendación general N° 19, referida especialmente a la violencia contra la mujer, incluyendo recomendaciones concretas a los Estados para que éstos:

[...]velen porque las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y dignidad. Deben proporcionarse servicios apropiados de protección y apoyo a las víctimas. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los funcionarios de hacer cumplir la ley y otros funcionarios a fin de lograr la aplicación efectiva de la Convención⁴.

Otro instrumento internacional que forma parte del marco legal paraguayo es la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer que fue ratificada por Paraguay en 1995 por ley N° 605, en tanto que en 2001 se ratificó el Protocolo Facultativo de la Cedaw por ley N° 1683.

Entre las leyes vigentes que abordan distintos aspectos referidos a la no discriminación y el derecho a una vida libre de violencia de género están: la Ley del Divorcio (N° 45/91); la reforma parcial del Código Civil (ley N° 1/92), primera ley aprobada bajo la nueva Constitución Nacional que derogó numerosos artículos que discriminaban a la mujer, especialmente los referidos a igualdad de derechos y obligaciones en el matrimonio, reconocimiento de la unión de hecho y del concubinato, entre otros; otra modificación del Código Civil permitió la igualdad de los hijos e hijas en el derecho hereditario (ley N° 203/93). En 1992, la ley N° 34, por la cual se creó la Secretaría de la Mujer, establecía como uno de los cinco principales objetivos la elaboración de “planes, proyectos y normas para erradicar toda forma de violencia contra la mujer” (art. 2, inc. e). En julio de 2012, este organismo pasó a convertirse en Ministerio de la Mujer por ley N° 4675, asumiendo los mismos objetivos y fines fijados en la anterior ley.

En tanto, el Código Penal se modificó en 1997 por ley N° 1160, después de 83 años de vigencia, incorporando importantes cambios para combatir la violencia de género, sexual y familiar, entre los cuales se destacan⁵:

3 Constitución Nacional, art. 48.

4 Cedaw, recomendación general N° 19, parág. 24, inc. b.

5 Soto, Clyde. “Promulgación del Código Penal: final de un largo proceso”, en: Informativo Mujer N°105, año 9, noviembre de 1997. Asunción, CDE, pág. 6.

- Reconocimiento de que los delitos y crímenes sexuales afectan la autonomía de las personas.
- Introducción de la figura de la coacción sexual.
- Introducción de la figura del acoso sexual.
- Consideración específica del abuso sexual de niños, de personas bajo tutela y del incesto.
- Consideración del proxenetismo, la rufianería y la trata de personas.
- Penalización del incumplimiento del deber alimentario.
- Consideración específica de la violencia familiar.
- Eliminación de casi todas las referencias a la honra femenina vinculada con su vida sexual.

Desde su vigencia en 1998, el Código Penal sufrió varias modificaciones, algunas de ellas relacionadas con la violencia de género, sexual y familiar. En 2008, la ley N° 3440 modificó, entre otros, los artículos 128 sobre violencia sexual, sobre trata de personas (art. 129 a, 129 b y 129 c), sobre abuso sexual en personas internadas (art. 131), sobre actos exhibicionistas (art. 132), sobre maltrato de niños y adolescentes (art. 134), abuso sexual en niños (art. 135), estupro (art. 137), actos homosexuales con personas menores (art. 138), proxenetismo (art. 139) y pornografía relativa a niños y adolescentes (art. 140). También fue modificado el art. 229 sobre violencia familiar, incluyendo la violencia psíquica y la pena privativa de libertad⁶, aunque no excluyó la habitualidad de la violencia, lo que genera una traba importante para accionar penalmente contra la persona agresora si no se cuenta con antecedentes de denuncia de hechos de violencia.

Este año, en junio de 2012, se modificó nuevamente el artículo 229 del Código Penal por ley N° 4628, ampliando la pena privativa de libertad a tres años (aunque conserva la opción de multa) y excluyendo la reiteración en caso de existir lesiones, según lo establece el artículo 111 del mismo Código Penal. Con esta modificación se amplía la posibilidad de la acción penal en los casos en que existe daño a la salud física o psíquica de la persona agredida. Hasta ahora, muchos casos de violencia doméstica y familiar no se llevaban al ámbito penal por causa de la exigencia de habitualidad o reiteración de violencia exigida por la ley. Quizá también esta modificación legal podría aportar en la disminución de los feminicidios, ya que todos los casos de asesinatos de mujeres son resultado de una larga historia de violencias reiteradas no atendidas por la justicia penal. Otra modificación legal que está en estudio en la Cámara de Diputados se refiere a una

6 El anterior artículo 229 señalaba que: "El que, en el ámbito familiar, habitualmente ejerciera violencia física sobre otro con quien convivía, será castigado con multa". El texto modificado dice: "El que, en el ámbito familiar, ejerciera o sometiera habitualmente a violencia física o dolores síquicos considerables sobre otro con quien convivía, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o multa.

proyecto que modifica los artículos 128, 132, 135, 137 y deroga el artículo 131 del Código Penal fue presentada por la diputada Aída Robles y propone aumentar las penas en los casos de violencia sexual⁷.

Desde el año 2000 Paraguay cuenta con una ley contra la violencia doméstica (ley N° 1600) 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). Es una ley ampliamente conocida y utilizada desde su vigencia, hace ya 12 años, aunque al ser del ámbito civil, tiene limitaciones referidas a la protección real que puede ofrecer a las víctimas que denuncian sus casos ante la justicia y al cumplimiento efectivo de las medidas de restricción aplicadas a la persona agresora.

Por esta razón, y respondiendo a una evaluación sobre el alcance de esta ley y sus limitaciones, la Secretaría de la Mujer promovió un acuerdo entre la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados y la Corte Suprema de Justicia, para coordinar acciones “vinculadas a la movilización de apoyos al proceso de debate en la sociedad paraguaya y de elaboración de un anteproyecto de ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres”, que será presentado este año⁸.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SERVICIOS ESTATALES EN LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

La violencia contra la mujer ha sido desde hace mucho tiempo una de las principales luchas de las feministas y las organizaciones de mujeres que trabajan por la igualdad en el mundo, y gracias al esfuerzo de ellas se fue transformando la idea de que es un problema netamente del ámbito privado, íntimo y familiar, y se logró que los Estados asumieran su responsabilidad en promover las acciones necesarias para su erradicación. El Estado paraguayo lo hizo al incluir constitucionalmente el derecho a una vida libre de violencia en 1992, ratificar numerosos compromisos internacionales y disponer que un organismo estatal tenga entre sus principales fines dicho compromiso. Es así que en 1993, año en que inicia su funcionamiento, la Secretaría de la Mujer lanza el primer “Plan nacional para la prevención y la sanción de la violencia contra la mujer”, cuyos principales objetivos giraban en torno a la sensibilización del funcionariado público; la implementación de estrategias educativas que ayuden a prevenir la violencia; la creación y modificación de leyes; la incidencia en los organismos del Estado para incorporar

7 Este proyecto fue aprobado en general en una sesión de la Cámara Baja en noviembre de este año.

8 Según informaciones proveídas por el Ministerio de la Mujer, la redacción del anteproyecto de ley, que finalizó en agosto de 2012, estuvo a cargo de una comisión redactora conformada por representantes de los tres poderes del Estado y será presentado al Congreso Nacional en el marco del Día Internacional contra la Violencia hacia las Mujeres, que se conmemora cada 25 de noviembre. Hasta el momento la sociedad civil no ha sido invitada a participar del proceso y tampoco se conoce el contenido de dicho anteproyecto.

la perspectiva de género en su accionar; la creación de instancias de asistencia a víctimas de violencia; el acceso a la justicia y la promoción de campañas educativas que fomenten la igualdad de género⁹.

Veinte años después de este primer plan del Estado, mucha agua ha pasado bajo el puente. Mirando positivamente el camino andado, se puede decir que ha habido cambios: existen secretarías de género en varias instituciones públicas, han mejorado las leyes, existen servicios de atención a víctimas, se realizan campañas de sensibilización, entre otros. Sin embargo, la violencia de género se cobra cotidianamente vidas de mujeres, principalmente jóvenes, pues los avances son insuficientes porque:

- no existe un real acceso a la justicia;
- los presupuestos asignados a los planes y políticas vigentes no permiten extender la cobertura de los servicios existentes a todo el país;
- los medios de comunicación refuerzan cotidianamente la cultura machista y patriarcal; y
- la sociedad tolera, encubre y justifica los actos de violencia de género.

ACCIONES DEL ESTADO PARA ERRADICAR LA VIOLENCIA DE GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR

El Ministerio de la Mujer¹⁰

La lucha contra la violencia de género es quizá la principal actividad del Ministerio de la Mujer desde su creación¹¹, y ha sido incluida como uno de los ejes prioritarios en los tres planes de igualdad que dicha secretaría ha diseñado y puesto en marcha en estos 20 años de funcionamiento. En el actual III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2008-2017), en el ámbito “VI: Una vida libre de violencia” se establece como objetivo general “prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer”, y tiene como líneas de acción la denuncia, la difusión, la sensibilización y capacitación, las propuestas de cambio en las normativas, el fomento a las iniciativas y la realización de estudios e investigaciones.

El Ministerio de la Mujer cuenta con un Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur) que ofrece servicios de atención integral, información y asesoramiento a mujeres víctimas de violencia, y cuenta con un único local en la capital. Para desconcentrar sus servicios, en 2012 habilitó tres centros regionales de referencia

9 Presidencia de la República, Secretaría de la Mujer. *Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer*. Asunción, 1996.

10 La información incluida en este apartado ha sido proporcionada por el Sedamur y también se ha consultado la página web del Ministerio de la Mujer <www.mujer.gov.py> y los boletines mensuales distribuidos electrónicamente.

11 En ese entonces, Secretaría de la Mujer.

en distintos puntos del interior del país: Ciudad del Este, Filadelfia, Curuguaty¹². Estos centros tienen el principal objetivo de desconcentrar los servicios y ofrecer a mujeres víctimas de violencia y de trata de personas del interior del país la posibilidad de acceder a información y asesoramiento profesional (especialmente en los ámbitos jurídico y psicológico), y promover además acciones de prevención y capacitación a agentes públicos de otras instituciones del Estado.

El Sedamur se ha convertido en el principal referente de los servicios públicos de atención a víctimas de violencia de género, y en lo que va del año 2012 ha atendido en total 674 casos. Sin embargo, tiene como limitaciones importantes el horario de atención y acotación de los servicios ofrecidos, que tienen que ver con las partidas presupuestarias, también limitadas, que el Estado asigna al Ministerio de la Mujer. Ciertamente, los proyectos de mayor envergadura implementados por este organismo en la lucha contra la violencia de género provienen de la cooperación internacional.

Cuadro 1

| Casos atendidos en Sedamur (enero - agosto 2012) | |
|---|-----------------|
| Tipo de violencia | Cantidad |
| Violencia sexual y otras | 73 |
| Violencia física y otras | 308 |
| Violencia económica y otras | 169 |
| Violencia psicológica y otras | 124 |
| TOTALES | 674 |

Fuente: Ministerio de la Mujer - Sedamur (octubre de 2012).

A fines de 2010 se inauguró el primer albergue para víctimas de violencia en el departamento Central, denominado Casa Mercedes Sandoval, con capacidad para 50 personas, y cuyos servicios son: “alojamiento temporal, atención y apoyo psicológico, asesoría y acompañamiento legal, atención y apoyo médico, terapia ocupacional, información y capacitación sobre sus derechos, apoyo a la continuidad de los programas educativos escolares para los niños y niñas hasta 12 años ingresados/as con sus madres y acceso a programas de generación de ingresos a las mujeres”¹³. Desde su habilitación, en noviembre de 2010, se registra un total de 186 personas que han recibido albergue en este refugio:

Cuadro 2

| Casa de Albergue Mercedes Sandoval | | | |
|---|-----------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Personas albergadas | Diciembre 2010 | Enero - diciembre 2011 | Enero - septiembre 2012 |
| Mujeres | 3 | 45 | 24 |
| Sus hijos e hijas | 6 | 66 | 42 |
| TOTALES | 9 | 111 | 66 |

Fuente: Ministerio de la Mujer - Sedamur (octubre de 2012).

¹² Y está en marcha la habilitación de un cuarto centro de referencia en la ciudad de Pedro Juan Caballero.

¹³ Información proveída por Sedamur.

Otro servicio inaugurado en noviembre de 2011 ha sido la atención telefónica denominada SOS Mujer 137, que consiste en un sistema de línea de respuesta rápida a mujeres en situación de violencia doméstica e intrafamiliar. Desde su instalación, en septiembre de 2012, este servicio atendió en total 5099 llamadas. La línea 137 de atención a la mujer es un servicio especial de tres cifras de orientación telefónica que tiene cobertura nacional, las 24 horas del día, inclusive los fines de semana y días feriados. Está orientado a brindar respuestas claras y eficientes a las mujeres ante las situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar.

Este nuevo producto amplía el servicio de asistencia psicológica, legal y de albergue temporal que se brinda en el Sedamur y refuerza el trabajo que realiza la Policía Nacional y el Ministerio Público. La llamada es gratuita y se realiza desde línea baja. Pueden llamar a la línea todas las personas que tengan conocimiento de un caso de violencia doméstica e intrafamiliar contra una mujer o las mismas mujeres que sean víctimas. Es atendida por personal especialmente capacitado para la valoración de riesgo vital, toma y derivación de casos y cuenta con el apoyo de profesionales de psicología especializadas en brindar contención emocional.

Otras acciones relevantes para combatir la violencia de género emprendidas por el Ministerio de la Mujer –además de las ya mencionadas– son la elaboración del anteproyecto de ley integral de violencia, la sostenida capacitación a funcionarios y funcionarias de distintas instancias estatales, así como la realización de campañas de sensibilización sobre el derecho a una vida libre de violencia de género¹⁴.

Poder Judicial: la Corte Suprema de Justicia

En el Poder Judicial también se ven algunos esfuerzos para luchar contra la violencia de género desde hace unos años, aunque el cumplimiento de las leyes vigentes y el acceso a la justicia son dos de los principales problemas que existen en este ámbito. Desde el año 2010, la Corte Suprema de Justicia cuenta con una Secretaría de Género, dando cumplimiento a normas nacionales e internacionales, así como al plan estratégico 2004-2010, que tiene entre sus fines “posibilitar el acceso a la justicia, en especial a los sectores vulnerables” (acordada N° 609).

Este organismo judicial procura “promover la incorporación e institucionalización del derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres en la administración de justicia”¹⁵ y dar seguimiento al cumplimiento de acordadas judiciales que apuntan a mejorar las condiciones de acceso a la justicia para las mujeres. La Corte Suprema de Justicia ha aprobado numerosas acordadas judiciales al respecto. Las principales son:

- Acordada N° 633 - 20/06/2010: ratificación del contenido de las “100 Reglas de Brasilia” sobre acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad.

¹⁴ Este año impulsó la campaña “Empresas seguras, libres de violencia hacia las mujeres”, que forma parte del programa regional “Combatir la violencia contra la mujer en Latinoamérica”, promovido por la Cooperación Técnica Alemana (GIZ).

¹⁵ Díptico de la Secretaría de Género, disponible en <<http://www.pj.gov.py/contenido/136-secretaria-de-genero/136>>.

- Acordada N° 642 - 24/08/2010: canalización a través de la Oficina Permanente de la Corte Suprema de Justicia de las denuncias sobre violencia doméstica ingresadas fuera del horario normal de atención al público de los Juzgados de Paz de la capital.
- Acordada N° 657 - 9/11/2010: establecimiento de directrices de la Política Institucional de Transversalidad de Género del Poder Judicial del Paraguay.
- Acordada N° 662 - 14/12/2010: reglamentación del procedimiento de la Oficina de Atención Permanente para la presentación de denuncias sobre violencia doméstica.
- Acordada N° 705 - 26/05/2011: uso extensivo del formulario de recopilación de información estadística (FRIE) a los Juzgados de Paz de toda la República¹⁶. Los datos recopilados en 2012 en el marco de esta Acordada son:

Cuadro 3: REGISTRO DE DENUNCIAS DE CASOS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA Y FAMILIAR EN LOS JUZGADOS DE PAZ - ENERO A OCTUBRE 2011 (*)

| Victimario/a | Víctimas mujeres | Víctimas hombres | Sin datos |
|-----------------------------|------------------|------------------|-----------|
| Pareja/expareja | 3982 | 249 | 13 |
| Padre/madre | 117 | 68 | 0 |
| Hijo/hija/hijastro/hijastra | 168 | 69 | 2 |
| Otros/as parientes | 309 | 36 | 4 |
| Sin datos | 189 | 21 | 2 |
| TOTALES | 4.765 | 443 | 21 |
| Porcentaje | % | % | % |
| Pareja/expareja | 93,83% | 5,87% | 0,31% |
| Padre/madre | 63,24% | 36,76% | 0,00% |
| Hijo/hija/hijastro/hijastra | 70,29% | 28,87% | 0,84% |
| Otros/as parientes | 88,54% | 10,32% | 1,15% |
| Sin datos | 89,15% | 9,91% | 0,94% |

(*) Datos de 103 Juzgados de Paz, que representan el 36,92% del total de juzgados de todo el país.

Fuente: Corte Suprema de Justicia - Secretaría de Género.

¹⁶ La vigencia de esta acordada es la que permite actualmente la existencia de datos de casos sobre violencia doméstica e intrafamiliar. Ciertamente aún no se ha logrado que todos los Juzgados de Paz reporten la documentación, pero existen avances en relación con la anterior acordada N° 654 del 24 de abril de 2007, por la cual se estableció un convenio marco entre la Corte Suprema de Justicia y la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República para la implementación por los Juzgados de Paz del formulario de registro de violencia a nivel nacional, así como el intercambio de informaciones sobre la violencia doméstica e intrafamiliar.

Cuadro 4: Procesadas 1659 personas por violencia familiar y coacción sexual

| Causas penales - 2012 | PERSONAS PROCESADAS | | | TOTAL |
|--------------------------|---------------------|-------------|------------|--------------|
| | Mujeres | Hombres | S/D | |
| Violencia familiar | 29 | 885 | 465 | 1.379 |
| Coacción sexual | 9 | 194 | 77 | 280 |
| TOTAL | 38 | 1079 | 542 | 1.659 |

Fuente: Corte Suprema de Justicia - Dirección de Tecnología y Comunicación (octubre de 2012).

El Ministerio Público

Cuenta con el Centro de Atención a Víctimas, donde, según sus registros, en lo que va del año 2012 se han atendido 523 casos de violencia familiar, de los cuales el 89% de las víctimas son mujeres y el 11% hombres, en tanto que durante el año 2011 registraron 369 casos de violencia doméstica, siendo el 82% de las víctimas mujeres y el 18% de hombres que han sido víctimas de algún tipo de violencia familiar¹⁷.

Este organismo, que, según establece la Carta Magna, “representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado [...]”¹⁸, se constituye en una de las instituciones clave cuando se habla de lucha contra la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, ya que tiene la atribución de “ejercer la acción penal en los casos en que, para iniciarla o proseguirla, no fuese necesaria la instancia de parte, sin perjuicio de que el juez o tribunal proceda de oficio, cuando lo determine la ley”¹⁹. El Código Penal vigente establece que la violencia familiar puede ser perseguida penalmente. Sin embargo, ya se han mencionado las limitaciones que tiene el artículo 229 sobre violencia familiar, a lo que hay que sumar que el Ministerio Público no demuestra voluntad para enfrentar la violencia familiar –que es una de las principales formas que adopta la violencia de género– en el ámbito penal. En su plan estratégico 2011- 2016 no se menciona tan siquiera la perspectiva de género ni se hace alusión alguna a las mujeres como sector vulnerable, como ya lo hacen otras instancias del Estado paraguayo. Por parte de la población existe una decepción manifiesta hacia esta institución y sus autoridades. Los medios de prensa cotidianamente informan sobre distintos tipos de denuncia referidos a la inacción o complicidad de fiscales y fiscalas en casos de violencia de género.

No obstante, se reconocen algunas acciones coordinadas que el Ministerio Público emprende con otras instancias estatales en la elaboración de manuales y protocolos de atención en el ámbito de la violencia de género, doméstica e intrafamiliar. Se informará sobre este punto más adelante. Otro avance es que desde

17 Datos recogidos del Centro de Atención a Víctimas – Ministerio Público, octubre de 2012.

18 Constitución Nacional, artículo 266.

19 Constitución Nacional, artículo 268, inciso 3.

el año 2006 el Ministerio Público implementa el uso de la cámara Gesell²⁰ como un recurso de protección para niños, niñas, adolescentes y personas en condiciones especiales, en los casos en que se abre un proceso. Actualmente existe una en la capital y otra en Ciudad del Este.

En cuanto a las causas penales abiertas por las fiscalías referidas a hechos asociados a la violencia de género, el Ministerio Público consigna los siguientes datos²¹:

Cuadro 5: Ministerio Público - División de Denuncias Penales - 2012 (*)

| Hecho punible | Cantidad |
|--|------------|
| Abuso sexual en niños | 36 |
| Abuso sexual en personas bajo tutela | 1 |
| Acoso sexual | 13 |
| Coacción sexual | 38 |
| Incumplimiento en el deber alimentario | 190 |
| Maltrato de menores | 30 |
| Trata de personas | 22 |
| Violencia familiar | 328 |
| TOTAL | 658 |

Fuente: División de Denuncias Penales - Ministerio Público (octubre de 2012).

(*) Enero a octubre de 2012.

El Comité Interinstitucional de Atención Integral de la Violencia por razones de Género

Al iniciarse el gobierno de Fernando Lugo, en agosto de 2008²², los ministerios del Interior, de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), liderados por la Secretaría de la Mujer, se propusieron trabajar coordinadamente para enfrentar la violencia de género, doméstica e intrafamiliar. Para ello conformaron un comité interinstitucional de atención integral de la violencia por razones de género, y se comprometieron a: i) promover

20 La cámara Gesell es "un dispositivo que consta de dos habitaciones contiguas separadas con una división de vidrio especial, que permite que el personal encargado de la investigación observe a las víctimas mientras éstas brindan sus testimonios, los que son registrados en un soporte digital videograbador [...]. Esta diligencia que forma parte de la investigación fiscal tiene el objetivo de evitar que los niños/as adolescentes o personas en condiciones especiales, se vean afectados nuevamente de manera psicológica (revictimizados) al tener que relatar (y experimentar) varias veces la agresión, a las autoridades que realizan la investigación" (documento entregado por el Centro de Atención de Víctimas – octubre de 2012).

21 Este cuadro se ha elaborado sobre la base de un listado completo de hechos punibles consignados por el Ministerio Público en la información proveída. La selección de los hechos punibles incluidos en el cuadro es totalmente arbitraria, ya que se ha elegido aquellos hechos que podrían estar relacionados con la violencia de género, pero están excluidos otros, como la lesión grave, atropello a domicilio, homicidio doloso, etc., que también podrían responder a casos penales originados por violencia de género.

22 Gobierno que fuera derrocado por un golpe parlamentario ocurrido el 22 de junio de 2012. Este hecho político generó un corte abrupto en la implementación de importantes políticas públicas dirigidas a los sectores más desprotegidos de la población.

la sensibilización y capacitación de las instituciones en derechos humanos y de género; ii) fortalecer las redes de atención a las víctimas; iii) implementar protocolos de atención e impulsar presupuestos especialmente destinados a ampliar los servicios de atención a las víctimas de violencia. Posteriormente se sumaron a este espacio interinstitucional el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia.

En estos cuatro años de trabajo coordinado se implementaron:

- **La División de Atención Especializada a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes:** la Policía Nacional, dependiente del Ministerio del Interior, con el apoyo de la cooperación internacional, habilitó desde febrero de 2010 cinco comisarias especializadas de atención, tres en la capital, una en el área metropolitana y una en el interior del país. Desde su instalación, en las cinco comisarias de atención especializada fueron atendidas en total 10.678 denuncias de violencia²³.

Cuadro 6: Casos atendidos - División de Atención Especializada a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes - Policía Nacional

| Víctimas | 2010 | 2011 | 2012 (*) |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|
| Mujeres | 1667 | 3047 | 2119 |
| Niños | 321 | 587 | 294 |
| Niñas | 429 | 458 | 264 |
| Adolescentes mujeres | - | - | 110 |
| Adolescentes varones | - | - | 30 |
| Hombres | 379 | 610 | 363 |
| TOTALES | 2796 | 4702 | 3180 |

Fuente: Policía Nacional - Dirección de Apoyo Técnico - Departamento de Asuntos Familiares - División de Atención Especializada a Víctimas de Violencia contra la Mujer, Niñas, Niños y Adolescentes (octubre de 2012).

(*) De 1 de enero a 30 de septiembre de 2012.

- **El Programa Nacional de Prevención y Atención Integral de Víctimas de Violencia de Género, Doméstica e Intrafamiliar:** en 2010, el MSPBS diseñó y puso en marcha este programa que, en su primera etapa, implementa servicios especiales de atención en seis hospitales públicos de la capital, en los cuales se aplica, en forma piloto, unos formularios de registro, flujogramas genéricos de atención integral y protocolos de atención especialmente diseñados para la atención de víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar, así como también se trabaja en el desarrollo de un plan de capacitación desde las perspectivas de género y de derechos humanos dirigido al funcionariado público de salud. En el marco de estos servicios especializados se trabaja en potenciar los equipos interdisciplinarios locales, con el fin de dinamizar y fortalecerlos para que brinden un servicio de calidad y desde las perspectivas de derechos y de igualdad de género.

²³ Si bien estas unidades especializadas están dirigidas especialmente a mujeres, niñas, niños y adolescentes, son atendidos hombres que sufren violencia intrafamiliar.

Este trabajo es coordinado por un equipo técnico multidisciplinario conformado por representantes de distintas áreas de trabajo del MSPBS, al que se ha sumado el Ministerio Público, ante la necesidad de ofrecer un servicio interdisciplinario que permita establecer una serie de procedimientos que brinden, por un lado, atención integral a las víctimas de violencia en el ámbito de la salud y, por el otro, generar evidencias que sirvan de pruebas en los casos en que se abran causas penales en el ámbito de la justicia. El avance más relevante de este trabajo interdisciplinario es que ya se cuenta con un manual elaborado para el efecto, que está en proceso de aprobación por las instancias correspondientes para su aplicación.

- **Inicio del registro único de violencia intrafamiliar y de género:** a fines de 2010, el Comité Interinstitucional aprobó la conformación de una mesa técnica para la elaboración y funcionamiento de un registro unificado de servicios públicos dirigidos a mujeres víctimas de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar. Este registro está en su etapa preliminar, para lo cual se desarrollaron previamente varias tareas: i) revisión del tipo y calidad de información que se recopila en cada instancia; ii) diseño y puesta en marcha de los programas informáticos que serán utilizados, de manera a contar con un sistema unificado de registro y uso compartido de la información; iii) desarrollo de capacidades técnicas para el mejoramiento de los sistemas de registros que existen actualmente; y iv) elaboración de un protocolo de seguridad para el tratamiento y manejo de la información compartida.

Como se puede observar, existen avances en el Estado, aunque la mayoría de las acciones estatales están centralizadas en las instituciones públicas ubicadas en la capital o en zonas aledañas, lo que indica la situación de orfandad en la que se encuentran las personas víctimas de violencia en cualquier punto del interior del país, donde prácticamente no existen lugares adonde recurrir, salvo esos tres centros de referencia instalados este año por el Ministerio de la Mujer. La ampliación y descentralización de los servicios son entonces las medidas más urgentes que debería implementar el Estado para combatir con mayor eficiencia la violencia de género.

- **La Municipalidad de Asunción:** a nivel municipal, solo la Dirección de Políticas de Género de la Municipalidad de Asunción cuenta con el Centro de Referencia de la Mujer, en el Centro Municipal N° 7, donde ofrece servicios gratuitos de profesionales psicólogos y psicólogas y abogados y abogadas²⁴. De enero a junio de 2012, esta dirección informó haber atendido 150 casos de violencia contra la mujer, y emprendido campañas de concientización con las comisiones vecinales. Además, este año elaboró un “Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones 2012-2016”, que está en proceso de aprobación por las autoridades pertinentes.

Este plan menciona, entre otros, que su implementación permitirá “abordar de manera continua e integral la diversidad de situaciones y motivos que generan desigualdad, discriminación, exclusión y violencia en contra de la población fe-

24 Información del diario La Nación, 6 de junio de 2012, pág. 41.

menina del municipio²⁵. El legislativo municipal capitalino también ha tenido la iniciativa de generar un anteproyecto de ordenanza municipal que permita ofrecer servicios de prevención y atención integral a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia de género, intrafamiliar y doméstica y desarrollar programas de prevención en los barrios²⁶, que está en etapa de estudio en la Junta Municipal.

CASOS EN PARAGUAY: EL FEMINICIDIO SE PODRÍA EVITAR SI LA JUSTICIA ACTUARA CON CELERIDAD

De enero a octubre de 2012 los medios de prensa han informado sobre el asesinato de 32 mujeres en manos de su pareja o expareja (esposo, concubino, novio, amante)²⁷. Este número indica que cada 11 días es asesinada una mujer por razones de género. De los 32 casos, 6 corresponden a adolescentes de entre 15 a 19 años, 12 a mujeres jóvenes de 20 a 29 años, 10 de ellas tenían entre 30 a 49 años, apenas dos mujeres sobrepasaban los 50 años y de dos no se tienen datos²⁸.

Aparte de ser mujer y joven, aparece otro factor de alto riesgo: que existan antecedentes de violencia de género. Ninguno de los casos publicados se refiere a un asesinato ocurrido “accidentalmente” en un arrebato. Todas las víctimas, o sus familiares, habían reportado haber sido víctimas de violencia dentro de la relación, incluso con denuncias presentadas ante las instancias correspondientes. Otro factor de riesgo que se suma es la ruptura de la relación. Todas estas víctimas de feminicidio tenían la espada de Damocles sobre ellas, aun cuando ya estaban separadas de su agresor y habiendo recurrido a la justicia para ser protegidas. Pero la justicia no estuvo disponible para ellas. La justicia actúa amparando la impunidad y lo que ofrece a las víctimas de violencia que aún viven es el mensaje de que no se animen a separarse de sus agresores, ya que la relación debe ir “hasta que la muerte les separe”.

Otra característica que aflora en estos casos es el suicidio posterior del asesino, una vez que ha sesgado la vida de su (ex) mujer, lo que sucedió en siete de los casos ocurridos (21%), lo que indica el alto deterioro en el que se encuentra la salud mental del asesino. Por ello es también urgente que las políticas públicas incorporen servicios de atención a la salud mental, tanto de las víctimas como de sus agresores, servicio prácticamente no contemplado en ninguno de los programas vigentes. Es notable el caso de un hombre que fue beneficiado con el indulto presidencial en diciembre de 2011, y apenas un mes después de salir de la cárcel mató a su exconcubina y después se suicidó.

25 “Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones 2012-2016”, en el marco del proyecto “Más mujeres, más democracia”, implementado por la Asociación Trinidad y la Dirección de Políticas de Género de la Municipalidad de Asunción, con el apoyo de ONU Mujeres. Mimeo, julio de 2012.

26 Información del diario La Nación, 1 de julio de 2012, pág. 53.

27 En cuatro de estos casos existen aún dudas respecto a la autoría del crimen. Incluso en uno ellos el marido de la víctima, Zeneide Núñez Cohler, fue inicialmente acusado del asesinato, días después fue liberado, para posteriormente volver a ser imputado.

28 Datos sistematizados por Rafael Martínez y recopilados de los siguientes diarios: *Abc Color*, *Última Hora*, *Crónica*, *La Nación* y *Popular*, de enero a octubre de 2012. También, según datos de la Policía Nacional, hasta agosto hubo más de 33 casos de feminicidio (diario *La Nación*, 15 de agosto de 2012, pág. 48).

En el artículo referido al homicidio doloso, el Código Penal vigente establece altas penas en los casos en que el autor matara a su padre, a su madre, a su hijo, cónyuge, concubino o hermano²⁹, pero ello no desestimula el feminicidio, porque los hombres se sienten dueños del cuerpo y de la vida de quienes son o han sido en algún momento su pareja. Por ello en Paraguay se empieza a discutir acerca de la necesidad de incorporar modificaciones legales para incluir el feminicidio como un tipo penal en la legislación paraguaya, entendiéndolo que es necesario visualizar el asesinato de mujeres como “la culminación de la violencia contra las mujeres” y que responde a “una fractura del Estado de derecho en favor de la impunidad. Por eso, el feminicidio es un crimen de Estado”, según lo señala Marcela Lagarde³⁰.

Sin embargo, aunque es también urgente que se asuma que el feminicidio es resultado de la inoperancia del Estado a la hora de aplicar justicia, no es menos cierto que nuevas leyes por sí solas no lograrán cambiar los fenómenos sociales. Más bien se debería aunar los esfuerzos para pasar del discurso a la práctica: hacer cumplir las leyes existentes, promover el acceso real a la justicia, insistir en la responsabilidad que tienen los agentes públicos en cumplir cabalmente con sus funciones, así como de propiciar cambios culturales a partir de la difusión de una educación igualitaria, sin discriminaciones, fomentando la igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos.

Un ejemplo de cómo la falta de una aplicación correcta de la ley impide acceder a la justicia es la resolución de una jueza de paz de la capital que emitió un dictamen sobre un caso de violencia doméstica, estableciendo que el agresor continúe viviendo con la víctima, a pesar de reconocer que ha existido violencia. La jueza Elvira Franco tuvo una actuación que es frecuente en muchos juzgados y comisarías del país, donde la víctima es presionada a continuar viviendo con su enemigo por el “bien de la familia”³¹.

Otro ejemplo de la desprotección por parte de las autoridades que tienen el deber de velar por la seguridad ciudadana es el caso de una mujer que fue asaltada y abusada sexualmente por un hombre que resultó ser un policía activo. Una primera muestra de la inoperancia de servicios fue la falta de respuestas por parte de la Policía al llamado de urgencia realizada al 911 por la hermana de la víctima. Quizá este caso hubiera pasado a engrosar la larga lista de hechos de violencia sexual no perseguidos judicialmente, si no fuera porque la víctima, apenas liberada de su agresor, recurrió a la comisaría más cercana para denunciar el hecho. Allí le esperaba otra sorpresa: el violador que acababa de atacarla llegaba, casi al mismo tiempo, al lugar de la denuncia, que resultó ser su lugar de trabajo: una de las comisarías especializadas en atención a víctimas de violencia. El agresor

29 Código Penal, art. 105. Homicidio doloso: “1. El que matare a otro será castigado con pena privativa de libertad de cinco a quince años. 2. La pena será aumentada hasta 25 años cuando el autor matare a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino o a su hermano [...]”.

30 Esta definición ha sido extraída de: Echarrri Cánovas, Carlos y Ramírez Ducoing, Karla: 2011, 19. Una aclaración sobre la definición de feminicidio la hace la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al afirmar que el feminicidio que se produce en el ámbito de las relaciones de pareja debe denominarse feminicidio íntimo, y si es cometido por otras personas particulares o agentes del Estado, recibe el nombre de feminicidio no íntimo (Ciadmed: 2011, 124).

31 Información del diario *Abc Color*, 9 de mayo de 2012, pág. 67.

intentó huir –amparado por la complicidad de sus compañeros policías– cuando se percató de que su víctima lo había reconocido, pero no logró su objetivo ya que fue detenido y enviado a prisión preventiva. Pero la historia no quedó allí, ya que en el marco de la investigación fiscal surgieron otras denuncias de mujeres que dijeron haber sido víctimas del mismo violador.

Pero no sólo la Policía tiene entre sus filas a abusadores y violadores. En febrero de 2012, una joven estudiante de la Academia Militar denunció ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados que fue víctima de abuso sexual como medida de castigo aplicada por sus superiores de la Fuerza Aérea. La denunciante afirmó que conocía otro caso de una compañera que también fue castigada con una violación, y que como consecuencia del abuso quedó embarazada y fue obligada a abortar. Lastimosamente, el caso ya no fue cubierto posteriormente por los medios, desconociéndose las acciones que se realizaron como parte de dicha denuncia.

Un último aspecto que debe ser abordado cuando se habla de violencia de género es el rol que juegan los medios de comunicación en la preservación de una cultura machista y violenta hacia las mujeres. La cobertura mediática de los hechos de violencia de género resulta en una nueva violencia, ya que presenta la información sesgada, justifica el hecho violento, acusa a la víctima de provocar la violencia y protege al agresor. Portadas sangrientas, titulares que con un supuesto humor encubren la agresión y justifican la violencia, tales como “Polarizó a lapa con feroz paliza”; “Siete ‘endemoñados’ violan a tres hermanas”; “Ablandó a su lapa porque le dijo que no”; “Ka’ure corrigió a su esposa embarazada”, deben ser erradicados³². La difusión de imágenes e información sobre hechos que, de una u otra manera, refuerzan los estereotipos de género, atentan diariamente contra los derechos de las mujeres, al justificar que los feminicidios son crímenes pasionales (la mujer tiene que responder siempre a los sentimientos del varón) o que la violación ocurre porque una mujer estuvo sola a altas horas de la noche o vestida de manera “provocativa” o que los maltratos físicos y psicológicos son producto de la desobediencia de la esposa o pareja del hombre (no le hizo la cena, no le pidió permiso para salir, etc.). Los medios tienen mucho que hacer para aportar en este ámbito, ya que una vida sin violencia se cultiva a través de las imágenes, el lenguaje, los discursos. Hay que apostar a este cambio.

RECOMENDACIONES

- Apostar por una educación igualitaria y no discriminatoria por razones de género desde la temprana edad escolar, de manera que niñas y niños aprendan a convivir y compartir en un marco de respeto a las diferencias, la diversidad y la pluralidad. Para ello será necesario primero invertir en los recursos humanos del sector docente, donde la cultura machista es preponderante. Esta recomendación se repite año tras año.

³² “Lapa” es un diminutivo de “la patrona”, que es una forma popular y pintoresca de llamar a la esposa.

- Trabajar con los medios de comunicación para promover el uso de un lenguaje no sexista, la erradicación de la imagen de la mujer objeto y difundir información no sensacionalista sobre los casos de violencia de género.
- Continúan siendo de actual vigencia las observaciones finales que el Cedaw dictó al Estado paraguayo en octubre de 2011:
 - a) Acelerar la adopción de una ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en consonancia con el Convenio y la Recomendación General N° 19 (1992) sobre violencia contra la mujer;
 - b) Luchar eficazmente contra todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia física, psicológica y la económica, asegurando que los autores de esos actos sean enjuiciados y sancionados y que las mujeres sean efectivamente protegidas contra las represalias;
 - c) Intensificar sus esfuerzos para sensibilizar a los funcionarios públicos, cumplir la ley, el Poder Judicial, de salud, y los trabajadores sociales, y reforzar la conciencia sobre el hecho de que esa violencia es social y moralmente inaceptable y constituye una discriminación contra las mujeres y viola sus derechos humanos; y
 - d) Mejorar la colaboración y coordinación con organizaciones de la sociedad civil, en particular las asociaciones femeninas, para fortalecer la aplicación y seguimiento de la legislación y los programas destinados a eliminar la violencia contra las mujeres (Observaciones finales del Cedaw. Quincuagésimo periodo de sesiones, Ginebra, 3-21 de oct. De 2011)³³.

BIBLIOGRAFÍA

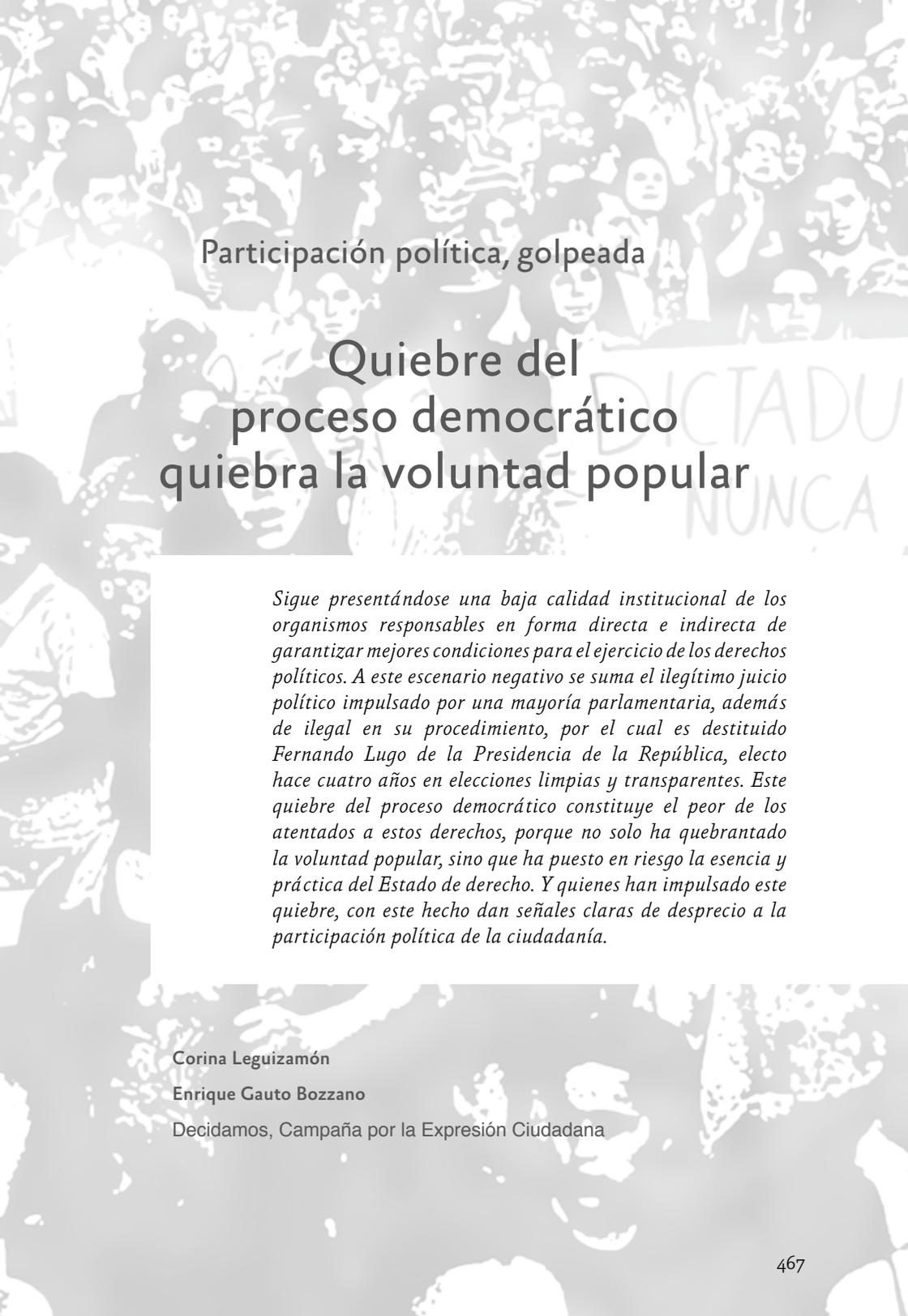
- Ramírez Huarotto, Beatriz y Llaja Villena, Jeannete. Los lentes de género en la justicia internacional. Tendencias de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relacionada a los derechos de las mujeres. Lima, Cladem, 2011.
- Echarri Cánovas, Carlos y Ramírez Ducoing, Karla. Femicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009. Primera edición, 2011. ONU Mujeres, LXL Legislatura, Cámara de Diputados, Indujeres, Instituto Nacional de las Mujeres, disponible en <<http://www.unifemweb.org.mx/documents/actividades/femicidios/libro.pdf>>.
- Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. Plan nacional para la prevención y sanción de la violencia contra la mujer. Asunción, 1996.
- Ley N° 1160/1997 - Código Penal. Texto consolidado con la ley modificatoria N° 3440/2008. Colección Legislación Paraguaya Edición 2008. Asunción, Intercontinental Editora.
- OEA y Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belén do Pará (Mesevci). Segundo informe hemisférico sobre la implementación de la Convención de Belém do Pará, Washington, 2012.
- UNFPA y Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017. Asunción, 2008.
- Aecid, Unicef, OPS, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Programa nacional para la prevención y atención integral de mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar 2010 - 2015. Asunción, 2010.

³³ Documento distribuido el 21 de octubre de 2011. Original en inglés. Versión anticipada no editada. Cedaw/C/PRY/CO/6.



**DERECHOS
POLÍTICOS**

Capítulo 4



Participación política, golpeada

Quiebre del proceso democrático quiebra la voluntad popular

Sigue presentándose una baja calidad institucional de los organismos responsables en forma directa e indirecta de garantizar mejores condiciones para el ejercicio de los derechos políticos. A este escenario negativo se suma el ilegítimo juicio político impulsado por una mayoría parlamentaria, además de ilegal en su procedimiento, por el cual es destituido Fernando Lugo de la Presidencia de la República, electo hace cuatro años en elecciones limpias y transparentes. Este quiebre del proceso democrático constituye el peor de los atentados a estos derechos, porque no solo ha quebrantado la voluntad popular, sino que ha puesto en riesgo la esencia y práctica del Estado de derecho. Y quienes han impulsado este quiebre, con este hecho dan señales claras de desprecio a la participación política de la ciudadanía.

Corina Leguizamón

Enrique Gauto Bozzano

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

INTRODUCCIÓN

La calidad de la democracia se ve fortalecida con la vigencia efectiva de los derechos políticos, calidad en el marco de un Estado social de derecho.

Son los derechos políticos los que permiten que la ciudadanía participe y decida la vida política, social y económica de un país. Esto significa, en gran medida, que el gobierno debe ser electo por voluntad popular y debe actuar en consecuencia, es decir, no puede desconocer en su representatividad lo que el pueblo solicita a través de sus acciones y demandas en cuanto a políticas, programas, leyes, proyectos que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las personas que viven en el país, en igualdad de condiciones, con equidad, sin discriminación alguna. Estos derechos también son los que permiten avanzar cada vez más hacia una democracia participativa, no solamente representativa.

El periodo de este informe está teñido por una serie de vulneraciones a los derechos políticos desde diferentes ámbitos e instituciones, tales como el Poder Legislativo, los partidos políticos y la Justicia Electoral, e indudablemente por un juicio político ilegítimo y hecho a través de un procedimiento ilegal, que, a decir de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha puesto en serio riesgo la vigencia del Estado de derecho¹.

Los derechos políticos garantizados en la Constitución del Paraguay encontraron serios y graves obstáculos que refieren a una frágil institucionalidad, la cual concluye en ignorar el eje central de los derechos políticos: la voluntad popular plasmada a través del voto de la ciudadanía en elecciones libres y transparentes.

Este contexto, de debilidad institucional, no es un tema nuevo; por el contrario, es un problema que se padece prácticamente desde sus inicios, una situación que afecta notoriamente a la institucionalidad del Estado es la falta de independencia de la Justicia Electoral, organismo afectado seriamente por la excesiva injerencia de sectores partidarios. Tal es el caso que, a dos meses de las elecciones generales de abril de 2013, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) quedará sin uno de sus miembros, y ante este hecho parece no primar la necesidad de elegir por la vía correspondiente y contemplada en las leyes a la persona sustituta, sino, por el contrario, las acciones se orientan hacia un debate político por encima de lo jurídico.

La cantidad de paraguayas y paraguayos residentes en el exterior inscriptos en el Registro Cívico Permanente (RCP)² fue sumamente baja, hecho que tiene como

1 La CIDH considera inaceptable lo expedito del juicio político contra el presidente constitucional y democráticamente electo. Considerando que se trata de un proceso para la remoción de un jefe de Estado, es altamente cuestionable que éste pueda hacerse respetando el debido proceso para la realización de un juicio imparcial en tan sólo 24 horas. La CIDH considera que el procedimiento seguido afecta la vigencia del Estado de derecho en Paraguay. Véase <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/072.as.p>> consultado en fecha 23 de junio de 2012.

2 Por medio de un referéndum realizado en octubre de 2011, la ciudadanía paraguaya manifestó su voluntad de que el derecho al voto sea extendido a las paraguayas y paraguayos que viven en el extranjero. Este derecho fue reconocido por medio de una enmienda al artículo 120 de la Constitución Nacional.

responsable tanto al TSJE como al Poder Legislativo, por no implementar acciones y leyes adecuadas, respectivamente.

La postergación de la entrada en vigencia del desbloqueo de listas cerradas para la votación (conocidas como “listas sábanas”) es otro hecho negativo en el periodo de este informe. Como hechos positivos, se encuentra la aprobación de dos leyes: 1) la inscripción automática al RCP de ciudadanas y ciudadanos que cumplen 18 años; y 2) el financiamiento político.

En este escenario, las elecciones generales de 2013 se erigen como el principal desafío en cuanto al respeto a la voluntad popular, a la igualdad de participación de varones y mujeres, es decir, a lograr unas elecciones justas, libres, equitativas y transparentes.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Una de las bases fundamentales de la construcción de la democracia es la participación política de la ciudadanía, bajo los principios de la pluralidad, la igualdad y la equidad. La participación política implica que los ciudadanos y ciudadanas incidan en las decisiones sobre los asuntos públicos de un país. Para eso son necesarias garantías que apunten a ejercer los derechos políticos, ya que son estos derechos los que permiten influir en la toma de decisiones de las autoridades e instituciones del Estado sobre los asuntos y temas que afectan a la sociedad en su conjunto.

En este contexto, la calidad de la democracia como sistema de gobierno que coexiste con un Estado social de derecho se ve fortalecida en la medida que las instituciones desarrollan y cumplen el conjunto de normas de convivencia que garantizan los derechos políticos desde un marco legal claro, que defina su alcance, y generando las condiciones para la plena vigencia y el pleno ejercicio ciudadano de los derechos políticos.

Normativa nacional. La Constitución del Paraguay consagra los derechos políticos en varios artículos que abordan sus diferentes ámbitos: al establecerse la forma del Estado y de gobierno (art. 1) y el ejercicio del poder público (art. 3).

El artículo 1 de la Constitución expresa: “[...] La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana”. De manera específica y complementaria, el marco normativo constitucional de los derechos políticos se encuentra contemplado en los artículos 117 a 126 de la Constitución.

Se hace referencia específica del artículo 117 por ser el que define el alcance y contenido de los derechos políticos:

Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determinen esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas.

Respecto de los demás artículos constitucionales sobre los derechos políticos, el derecho al sufragio y la calidad de electores y electoras están garantizados en los artículos 118 a 120³, el referéndum y la iniciativa popular como mecanismos de participación política son abordados en los artículos 121 a 123, y en los artículos 124 a 126 se establece todo lo concerniente a los partidos políticos.

El Código Electoral (ley 834/96) y la Ley Orgánica Municipal (ley 3966/2010) también contienen artículos que hacen a la normativa nacional sobre los derechos políticos.

Normativa internacional. Los instrumentos legales del derecho internacional que son fundamentales en materia de derechos políticos son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92, art. 25, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, art. 23. La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre también abordan los derechos políticos, en lo referente al sufragio y la participación en el gobierno (art. 21 y art. 20, respectivamente).

Los derechos políticos de las mujeres también están contenidos en instrumentos y mecanismos de protección de los cuales el Estado paraguayo es parte. Especialmente, el Estado se comprometió a remover los obstáculos para la participación de las mujeres en la vida pública y política, en igualdad de condiciones con los hombres, a través de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86, art. 7 y art. 11 inc. c, en consonancia con lo dispuesto en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, ley 605/95, art. 4 inc. j.

Paraguay también se ha comprometido a asegurar la participación de los trabajadores y las trabajadoras emigrantes y sus familiares en los asuntos públicos del Estado, incluido el derecho al voto, conforme a la Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares (CPTM), ley 3452/08. Además, se ha comprometido a garantizar a todas las personas con discapacidad sus derechos políticos, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ley 3540/08, art. 29.

VOLUNTAD POPULAR, VULNERADA

El informe 2012 cierra su edición a pocos meses de las elecciones generales, las cuales, para que se respeten los derechos políticos, deberán ser libres, justas, equitativas y transparentes. Llevarlas a cabo bajo estas condiciones, que permitan garantizar los derechos políticos, no será tarea fácil, pues nuestra frágil

3 Nuevo texto de artículo 120 "De los electores", aprobado por referéndum: "Son electores los ciudadanos paraguayos, sin distinción, que hayan cumplido 18 años. Los paraguayos residentes en el extranjero son electores. Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales".

institucionalidad, luego del quiebre institucional ocurrido entre el 15 y 22 de junio de 2012, se ve aún más vulnerable. A partir de los hechos ocurridos, iniciados con la matanza de Curuguaty y concluidos con el juicio político al entonces presidente de la República, Fernando Lugo Méndez, la voluntad popular constituye el eje central de la violación de los derechos políticos.

El 15 de junio de este año, en Curuguaty⁴ se produce uno de los episodios más nefastos de la historia paraguaya, donde mueren 17 personas, entre civiles campesinos y efectivos policiales. Parlamentarios, parlamentarias y sectores partidarios conservadores responsabilizan a los campesinos y campesinas⁵ de haber iniciado los disparos contra efectivos policiales.

(...) Desconociendo la responsabilidad del Congreso por las causas estructurales que ocasionan los conflictos de tierras⁶ a lo largo de la historia paraguaya y principalmente cuál el origen de dichas las tierras donde se produce la masacre⁷.

De este hecho, dichos parlamentarios, parlamentarias y sectores partidarios responsabilizaron al entonces presidente Fernando Lugo Méndez, y en una semana la historia del país cambió drásticamente. El 21 de junio de este año, la Cámara de Diputados da inicio al juicio político a Lugo, y al día siguiente en la Cámara de Senadores se vota por amplia mayoría por su destitución de la Presidencia del país.

Este juicio político, decidido previamente a nivel de los principales partidos políticos con representación en el Parlamento, a decir del exministro de la Corte Suprema de Justicia, Luis Lezcano Claude, fue un acto manifiestamente arbitrario, que desconoce el ordenamiento jurídico y, por ende, se constituye contrario al Estado de derecho, aunque lo llevan a cabo en el marco de las formas establecidas en la Constitución para el efecto⁸.

Los débiles argumentos esgrimidos⁹ y la rapidez con la que se llevó a cabo el juicio político¹⁰, ignorando desde el Parlamento toda posibilidad de incidencia ciu-

4 Para más información sobre el caso Curuguaty se recomienda leer el artículo sobre dicho caso, en este mismo informe.

5 Campesinos que ocupaban de forma reivindicativa tierras en Campos Morombi (Curuguaty), propiedad del exsenador Blas N. Riquelme, si bien existen claros indicios de que las adquirió en forma ilegal.

6 Documento de la acusación cívica elaborada por el equipo de investigación del juicio ético al Parlamento. Asunción, 2012, pág. 69.

7 El supuesto dueño de dichas tierras es Blas N. Riquelme, acusado de poseer tierras malhabidas. Debe mencionarse además que dichas tierras se encuentran en disputa judicial.

8 <<http://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/06/27/sobre-el-jui-2/>> consultado en junio 27, 2012.

9 Por ejemplo, entre las causales se encuentra la referente a la suscripción del Protocolo de Montevideo, Ushuaia II. Se trata éste de un acto jurídicamente inexistente. Al respecto, lo actuado por el Poder Ejecutivo está encuadrado dentro de sus atribuciones. Además, el protocolo aún no fue sometido a la consideración del Congreso, oportunidad contemplada constitucionalmente para que este órgano, ejerciendo su facultad de control sobre este tipo de actos, lo perfeccione al aprobarlo, o impida definitivamente su existencia al no aprobarlo. Véase <<http://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/06/27/sobre-el-jui-2/>>, consultado el 27 de junio de 2012.

10 La destitución se concretó violando incluso el derecho al debido proceso, pues en menos de 24 horas los abogados defensores debieron construir los alegatos finales.

dadana¹¹ y principalmente desconociendo el ejercicio del poder público a través del sufragio (art. 1, CN), en este caso de más de un millón de personas que en 2008 votó y eligió mayoritariamente a Fernando Lugo¹², son evidencias claras de que se han afectado derechos políticos. Además, debe señalarse que el juicio político, además de ilegítimo, se realizó a través de un procedimiento ilegal, ya que no fueron respetados aspectos claves como el debido proceso y el derecho a la defensa.

INSTITUCIONALIDAD Y DERECHOS POLÍTICOS

En esta sección se presentará información y análisis sobre el rol y actuaciones de distintas instituciones con responsabilidades respecto a los derechos políticos: TSJE, partidos políticos, Parlamento Nacional.

Baja institucionalidad y alta partidización de la Justicia Electoral... Y ministro Monges a punto de feneamiento de mandato

El TSJE, institución jurisdiccional y administrativa, tiene como fin principal garantizar el ejercicio del derecho al sufragio. Dicho organismo, parte de la estructura institucional del Estado paraguayo, no está ausente de la debilidad institucional y la falta de independencia que caracteriza a muchas instituciones públicas.

Esta institución debe funcionar con tres ministros y/o ministras, quienes son electos y electas por la Cámara de Senadores mediante ternas presentadas por el Consejo de la Magistratura. Son inamovibles hasta los 75 años de edad. En febrero del próximo año, uno de sus miembros, Modesto Monges, cumplirá la edad máxima para ocupar dicho cargo. Por tanto, debe ser sustituido, y no existe elemento legal alguno que permita que pueda continuar en el cargo. Sobre este tema existe jurisprudencia en la Corte Suprema de Justicia, sobre la imposibilidad de que magistrados que alcancen los 75 años puedan continuar en el cargo¹³. Mientras, el Consejo de la Magistratura, a pocos meses de que fenezca el mandato de Monges, no ha realizado aún la convocatoria para formar la terna de candidatos y/o candidatas que deberá ser remitida al Senado para su posterior elección,

11 Más de 10.000 ciudadanos y ciudadanas se congregaron en las inmediaciones de la plaza que se encuentra frente al Congreso para exigir que se respete la voluntad popular.

12 Gauto, Bozzano (2008): "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".

13 "Uno de los casos conocidos al respecto es el de Fremiort Ortíz Pierpaoli, excamarista del fuero civil, quien tuvo la intención de presentar su renuncia al cumplir los 75. La Corte no le aceptó, pero declaró vacante el cargo que ocupaba y remitió los antecedentes al Consejo de la Magistratura para que convoque a los interesados en sustituirlo. (...)La Corte aplicó el artículo 252 de la Constitución, que en su última parte establece la edad límite de 75 años para el ejercicio del cargo de magistrado, igual a la de un ministro del máximo tribunal. El artículo 261, cuando se refiere a ministros de la Corte, es categórico al señalar que los ministros cesan a los 75", diario Última Hora, 12 de noviembre de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/576740-La-reconduccion-tacita-de-Monges-apeliga-la-validez-de-las-elecciones>>, consultado en fecha 12 de noviembre de 2012.

atendiendo que el país está en puertas de unas elecciones generales. Si ello no se produce inmediatamente, queda el camino legal alternativo y temporal de que un magistrado de tribunales inferiores asuma provisoriamente.

En este escenario, las pugnas se suceden entre sectores políticos que, por un lado, quieren que Monges se mantenga en el cargo (sectores del Partido Liberal Radical Auténtico, PLRA) y, por otro, manifiestan que no puede continuar una vez cumplido los 75 años (Partido Colorado). Quienes proponen la permanencia de Monges han planteado incluso una acción judicial, que, de ser positiva, iría de contramano con la Constitución del Paraguay (art. 252) y con la propia jurisprudencia de la Corte.

Así, este tema está basándose en un debate político, y no jurídico. Es fundamental señalar aquí que este asunto está claramente legislado y debe ser resuelto en el marco de lo jurídico, elevando el nivel de institucionalidad de la Justicia Electoral.

Las elecciones generales del 21 de abril pueden ser consideradas no válidas en el caso de que el ministro del TSJE Modesto Monges no cese en sus funciones tras cumplir los 75 años de edad, tal como lo estipula la Constitución y otras normativas nacionales¹⁴.

Aumentos presupuestarios al TSJE con orientación prebendaria y clientelar

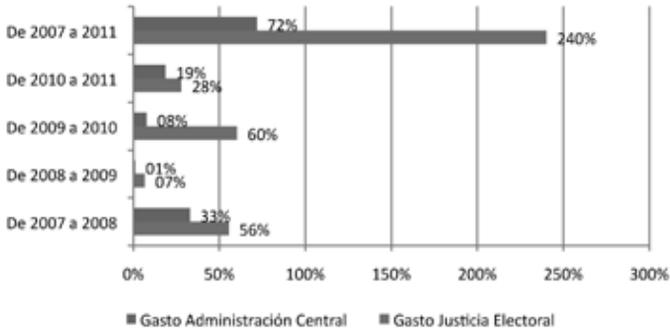
El TSJE en los últimos años se viene caracterizando por el masivo ingreso de funcionarios y funcionarias a través de “cupos” de partidos y referentes de los partidos, evitando los concursos de méritos y aptitudes, hecho que eleva considerablemente su presupuesto, en detrimento de otros gastos prioritarios, como lo son aquellos que corresponden a la inversión social.

En el periodo que abarca este informe, distintos sectores en el Poder Legislativo han intentado en varias ocasiones otorgar aumentos presupuestarios al TSJE para mantener o aumentar dichos “cupos”, que en la práctica implica, en gran medida, proceder a la contratación de funcionarios y funcionarias que más bien son operadores y operadoras de partidos políticos, lo cual en la práctica se traduce en financiar con dinero público a personas que hagan campaña político-electoral a favor de los partidos y sus respectivos candidatos, en año electoral.

Un análisis sobre el presupuesto del TSJE realizado por Verónica Serafini para Decidamos (noviembre, 2012) evidencia que esa institución fue una de la que más aumento presupuestario recibió, comparando con la Administración Central y el Poder Judicial, en el periodo 2007-2011:

¹⁴ Constitución del Paraguay, art. 252; ley 635/95, artículos 6 y 7, y Código Civil, art. 777.

Gráfico 1: Crecimiento anual y en el periodo 2007-2011

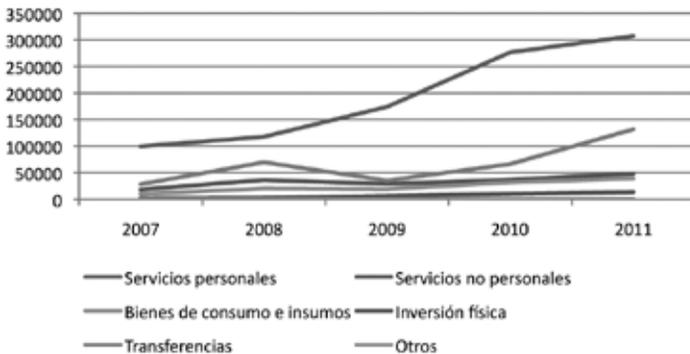


Fuente: Serafini, Verónica. *Evolución del gasto de la Justicia Electoral. Decidamos, 2012.*

En este gráfico puede verse el presupuesto asignado al TSJE, su crecimiento desmesurado desde el año 2008, sin más finalidad conocida que la de aumentar la contratación de operadoras y operadores políticos (Serafini, 2012).

Algunos comentarios más sobre el presupuesto de esta institución: el objeto del gasto “servicios personales” está destinado principalmente a funcionarios y funcionarias de la Justicia Electoral; el de “servicios no personales” integra los gastos de servidoras y servicios públicos, así como estudios y otras consultorías; el de “bienes de consumo e insumos”, por los materiales utilizados para el desempeño de las funciones, especialmente en los años electorales; el de “inversión física” incluye los gastos en construcciones; y las “transferencias”, los aportes y subsidios a los partidos políticos. Éstos aumentan en periodos electorales y disminuyen en los años en los que no se desarrollan sufragios¹⁵.

Gráfico 2: Crecimiento anual del gasto de la Justicia Electoral por objeto¹⁶
(En millones de guaraníes)



Fuente: Serafini, Verónica. *Evolución del gasto de la Justicia Electoral. Decidamos, 2012.*

¹⁵ Serafini, Verónica. *Evolución del gasto de la Justicia Electoral. Decidamos, 2012.*

¹⁶ *Ibid.*

Señala también Serafini que “el rubro ‘transferencias’ hace referencia a los aportes y subsidios que, en virtud de la normativa citada en el apartado 2 de este documento, la Justicia Electoral entrega a partidos y movimientos”. Estos recursos, para Muñoz, deben “sujetarse a determinados principios: publicidad en la contabilidad y en el origen de los fondos, austeridad, legalidad, igualdad de oportunidades entre los participantes, el respeto de los derechos de los partidarios para conocer el monto y la fuente del financiamiento y la garantía de libertad e igualdad entre los distintos grupos políticos”¹⁷.

A pesar de estos principios y lo que la misma normativa nacional estipula, el acceso a la información sobre la asignación de los recursos públicos es limitada. Ni siquiera el Ministerio de Hacienda cuenta con esa información, teniendo en cuenta que el “Informe financiero” (2010, pág. 445) señala textualmente que “la entidad no ha remitido informaciones adicionales que puedan exponer de manera clara la distribución de dichos recursos a los partidos políticos y los resultados obtenidos de la aplicación de los mismos”¹⁸.

En todos estos años, pese a los reclamos ciudadanos y al rol de contralor que el Congreso debe ejercer respecto al Presupuesto General de la Nación, se han otorgado los aumentos considerados innecesarios a la Justicia Electoral, sobre todo cuando éstos están orientados a la contratación de operadoras y operadores políticos.

La excesiva incidencia partidaria desde el Congreso hacia el TSJE (principalmente cuando se contratan operadoras y operadores políticos para cargos en dicha institución), afecta la independencia de las decisiones que debe tomar esta institución. Asimismo, se ve limitada la elección de funcionarios y funcionarias por idoneidad, característica que permite la igual competencia en el acceso a la función pública.

En este marco, los funcionarios y funcionarias que ingresan a la Justicia Electoral sin cumplir con la normativa vigente, que hace referencia a los procesos de selección y su incorporación, al ser operadoras y operadoras políticas, constituyen una forma indirecta de financiar a los partidos políticos¹⁹.

Afiliaciones múltiples a partidos políticos

Actualmente existen unas 840 mil personas que están afiliadas a más de un partido político. “...en los últimos dos años, la porción del electorado nacional afiliado simultáneamente a dos, a tres, a cinco y hasta a nueve partidos! aumentó en 10 puntos porcentuales, pasando del 14 al 24%. La ‘pluri-afiliación’ parece haberse dado en detrimento de todos los partidos, pero con mayor intensidad en perjuicio de los minoritarios (‘Otros’). El porcentaje global (24%) de electoras y electores, hoy pluriafiados, resulta peligrosamente semejante al que, según confesión propia, en las municipales (33% en 2001) o las nacionales (25% en 2008) fue al local de voto ‘trasladado por operadoras y operadoras’”²⁰.

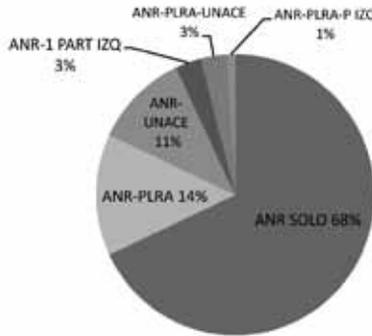
17 *Ibíd.*

18 *Ibíd.*

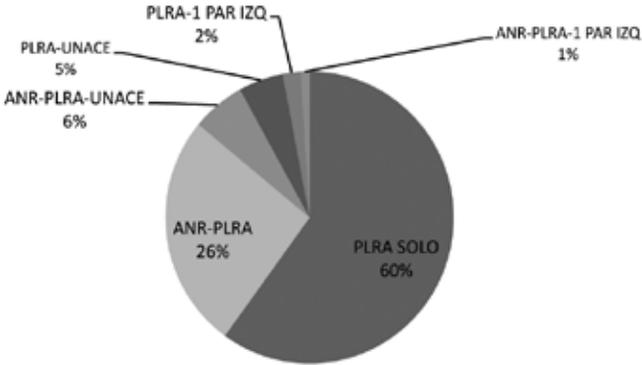
19 *Ibíd.*

20 Rivarola, Milda. Lo que los padrones cuentan, en <<http://vientofuerte.com/articulo.php?art=22156#.UKmY9ORPj8V.>>

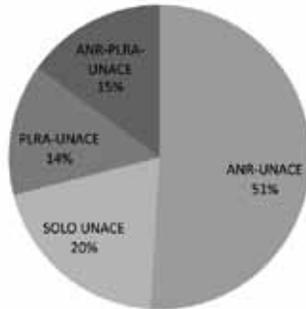
Gráficos: Porcentaje de más de una afiliación por partido tradicional²¹



Afiliados ANR: 1.871.585



Afiliados PLRA: 1.023.377



Afiliados UNACE: 388.276

Fuente: Rivarola, Milda. Lo que los padrones cuentan, en <<http://vientofuerte.com/articulo.php?art=22156#.UKm-Y9ORPj8V>>

21 Ibíd.

Este es un problema que afecta a la transparencia de las estadísticas del TSJE, en cuanto presenta datos inflados e irreales, y en las elecciones internas de los partidos puede influir en los resultados y en la transparencia cuando una persona vota en más de una interna partidaria. Tanto las afiliaciones múltiples como la utilización que se hace de ellas constituyen claramente prácticas nocivas de los partidos políticos, que afectan la esencia y naturaleza de los partidos políticos (art. 124 de la Constitución Nacional).

Otra situación relacionada, que cobró notoriedad pública en noviembre de este año, es la denuncia de varias ciudadanas y ciudadanos que aparecen en el padrón del Partido Colorado, sin que hayan hecho el procedimiento para afiliarse a dicho partido. Ello implica claramente una violación a la libertad de asociación de dichos ciudadanos y ciudadanas a partidos políticos (art. 125 de la Constitución Nacional), ya que son incluidos como afiliados y afiliadas sin haber dado su consentimiento. Esta situación debe ser inmediatamente corregida por el Partido Colorado, y también requiere que el TSJE adopte medidas al respecto.

Propaganda electoral masiva antes de plazos contemplados en el Código Electoral

En su última parte, el artículo 290 del Código Electoral señala textualmente: “La propaganda electoral se extenderá por un máximo de 60 días contados respectivamente desde dos días antes de los comicios, en los que está prohibida toda clase de propaganda electoral. En los comicios internos de los partidos políticos, la propaganda electoral no podrá exceder de 30 días. La propaganda electoral a través de los medios masivos de comunicación social se extenderá por un máximo de 30 días, contados retroactivamente desde dos días antes de los comicios. En los comicios internos de los partidos políticos, no podrá exceder de 10 días”.

Sin embargo, varios partidos, así como numerosos candidatos y precandidatos a cargos a ser elegidos en los comicios generales de abril de 2013, vinieron realizando masivamente propaganda electoral antes del inicio de los plazos señalados en el Código Electoral en la vía pública, violando también a la vez ordenanzas municipales. Incluso la propaganda electoral de algunos precandidatos y candidatos se ha emitido en algunos medios de comunicación.

El Código Electoral no establece sanciones para los partidos, precandidatos, precandidatas o candidatos y candidatas que realicen propaganda electoral antes de los plazos legales establecidos. Sí establece sanciones para los directivos o responsables de los medios de comunicación que la emitan (art. 329 del Código Electoral).

Son necesarias modificaciones legales que sancionen a partidos, precandidatos, precandidatas y candidatos y candidatas que hacen propaganda electoral antes de los plazos legales, y también se requiere la intervención de diversas instancias (TSJE, fiscalías electorales, municipalidades) para impedir la continuidad de esta práctica ilegal. Y es urgente que los partidos, así como los precandidatos, precandidatas y candidatos y candidatas que están realizando dicha práctica, se

abstengan de continuar con ésta. Este es un aspecto que afecta negativamente la imagen de los partidos políticos como espacios a través de los cuales la ciudadanía puede ejercer su participación política (arts. 124 y 125 de la Constitución Nacional).

ASPECTOS LEGALES SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICOS

En esta sección se compartirá información y análisis sobre aspectos que hacen a novedades legales sobre los derechos políticos, tanto en cuanto a estudio, aprobación o rechazo de leyes, como al proceso de implementación de recientes normativas vigentes.

La participación política de la mujer sigue relegada

Las limitaciones a la participación política de la mujer son tanto legales como institucionales y culturales. Si bien se ha constituido un movimiento político de mujeres feministas (Kuña Pyrenda), y actualmente existen organizaciones de mujeres en el seno de organizaciones que históricamente las han excluido, como el caso de movimientos campesinos –uno de ellos, la Federación Nacional Campesina, tiene como presidenta a una mujer–, en materia institucional y legal no existen cambios que permitan aumentar la participación política de las mujeres.

Ciertamente, la cantidad de mujeres que han ingresado a cargos a través de las elecciones ha aumentado levemente posteriormente a la caída de la dictadura. Sin embargo, todavía está muy lejos la igualdad de participación. Entre lo pendiente por hacer, debe elevarse el 20% mínimo de participación de las mujeres en listas para elecciones internas de partidos y movimientos políticos, actualmente establecido en el artículo 32, inciso q, del Código Electoral. Con relación a este 20%, lo preocupante es que en la práctica las mujeres no necesariamente se encuentran en un lugar en las listas de candidatos y candidatas, que les otorgue posibilidades reales de integrar las listas resultantes de los comicios internos.

Cabe recordar que, según datos del TSJE, en las elecciones municipales del año 2010, de un total de 977 candidaturas a Intendencia, 99 fueron de mujeres (10,13% del total). Y datos del TSJE también señalan que solo 18 mujeres fueron electas como intendentas (7,65% del total).

En el Congreso Nacional la participación de las mujeres como diputadas y senadoras electas para el Poder Legislativo fue del 5,6% sobre el total de la legislatura en el periodo 1993-1998, incrementándose a 8% en el periodo 1998-2003 y a 10,4% en el que corresponde a los años 2003-2008. En el actual periodo legislativo (2008-2013) la representatividad femenina ascendió al 13,6%. El promedio de aumento porcentual de acceso de mujeres en cada elección entre 1993 y 2008 es de 3,7 puntos. Aunque pugnaron 17 partidos políticos, nueve movimientos, 11

alianzas y una concertación, solamente obtuvieron representación parlamentaria siete partidos y movimientos políticos²².

Desbloqueo de listas sábanas, postergado hasta 2015

Entre mayo y junio se sucedieron una serie de movilizaciones ciudadanas auto-convocadas por las redes sociales. Dichas movilizaciones se realizaron frente al Parlamento para exigir a los y las congresistas que aprueben la ley de desbloqueo de listas cerradas, y su entrada en vigencia para las elecciones generales y departamentales de abril de 2013. Dicha propuesta legislativa tenía por objetivo contribuir a que ciudadanos y ciudadanas puedan orientar sus votos más directamente a personas que desean realmente que ocupen los cuerpos colegiados²³.

El rol de las personas que legislan es generar leyes que promuevan y protejan los derechos humanos. En este caso, la adopción de una medida legal que instale un mecanismo que permita una elección más directa de las personas que aspiran a cargos en cuerpos colegiados contribuye a mejorar la vigencia del derecho al sufragio y a unas elecciones más justas y transparentes. Lo que está contenido en el desbloqueo es, en esencia, lo que la ciudadanía viene reclamando hace algunos años. Sin embargo, el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo han negado esta posibilidad al pueblo que va a sufragar en 2013, postergando su aplicación. El 19 julio de 2012, Federico Franco promulgó la ley 4662/12, que posterga para 2015 la aplicación del desbloqueo de listas sábanas, que había sido aprobado por la ley 4584/12. Si bien es cierto que la ley del desbloqueo requería de modificaciones que permitieran una mayor y mejor aplicación, lo que correspondía era que el Parlamento introdujera tales modificaciones para la inmediata entrada en vigencia del desbloqueo en las elecciones de 2013.

El Congreso y el Poder Ejecutivo tienen la representación pública del poder, pero no pueden ejercerlo sin tener en cuenta las propuestas ciudadanas hechas a través de mecanismos de participación política que legal y legítimamente tiene la población. La participación pasa por el voto y también por acciones ciudadanas que permitan monitorear y decidir sobre los programas y las políticas públicas (CN, art. 3).

Escasa cantidad de paraguayos y paraguayas residentes en el exterior inscriptos en el RCP por obstáculos institucionales

Un hecho histórico se produjo el 9 de octubre de 2011, cuando más de 350 mil paraguayos y paraguayas acudieron a las urnas para depositar sus votos en el referéndum que permitió modificar la Constitución del Paraguay para garantizar el derecho al voto a las y los paraguayos residentes en el exterior. De esta forma, la nueva redacción del artículo 120 de la Constitución del Paraguay, denominado

²² Ver datos de los partidos, movimientos y alianzas que compitieron en 2008 en <<http://www.tsje.gov.py/e2008/partidos.php>>

²³ Decidamos. Dos victorias muy importantes... pero es urgente avanzar también en otros aspectos, en Codehupy, "Derechos humanos en Paraguay 2011".

“De los electores”, habilita el voto de paraguayos y paraguayas residentes en el extranjero.

Texto actual del artículo 120 de la Constitución Nacional, aprobado por referéndum:

Son electores los ciudadanos paraguayos, sin distinción, que hayan cumplido 18 años. Los paraguayos residentes en el extranjero son electores. Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales²⁴.

El marco jurídico nacional es el que debe sentar las bases de un Estado de derecho y, por tanto, todas las acciones administrativas y judiciales, así como las legislativas deben responder al marco jurídico, que a su vez debe ajustarse a derecho y respetar los principios democráticos y de derechos humanos. Esto implica que las leyes existentes deben ser aplicadas. Paraguay avanzó significativamente en la aprobación de leyes progresistas que son un aval para los derechos civiles y políticos. Sin embargo, su aplicación sigue siendo la brecha que distancia la garantía de los derechos.

Pese a que los paraguayos y paraguayas en el extranjero ya tienen derecho al voto y a que la Justicia Electoral recibe año tras año importantes incrementos en su presupuesto, que debieran estar destinados a financiar la gestión necesaria para inscribir a la ciudadanía residente fuera del país, desde esa institución han señalado no contar con rubros²⁵, y por ello pudieron inscribir solamente a personas que actualmente viven en Estados Unidos, España y Argentina, sumando así aproximadamente 22.000 electores y electoras, según datos oficiales. El TSJE no puede argumentar falta de presupuesto como excusa para no inscribir a más personas, y esta es una muestra más de la débil gestión administrativa del TSJE, la cual no está orientada a cumplir debidamente con un mandato constitucional, el cual es garantizar el sufragio universal de los paraguayos y paraguayas en el exterior.

En línea con este tema, es importante señalar algunas novedades en materia de proyectos en estudio en el Parlamento. A fines de octubre de este año, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley “Que modifica los artículos 135 y 208 de la ley n° 834/96 que establece el Código Electoral paraguayo”, el cual señala que el pasaporte también será documento válido para que las paraguayas y los paraguayos en el exterior puedan inscribirse en el RCP y votar. Al cierre de la elaboración de este artículo, éste estaba pendiente de promulgación por parte del Poder Ejecutivo, para quedar convertido en ley.

El texto inicial de este proyecto, presentado en octubre de 2011 por los diputados Víctor Bogado, Justo Cárdenas (ANR) y Andrés Giménez (PLRA), también esta-

24 Extraído de la Sentencia N° 23/2011 del TSJE, del 17 de octubre de 2011. Puede bajarse dicho documento ingresando al siguiente vínculo dentro del sitio web del TSJE: <http://www.tsje.gov.py/legislacion/resoluciones/2011/resoluciones-23_2.html>

25 Diario Abc Color, 7 de noviembre de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/nacionales/sin-voto-por-falta-de-fondos-474845.html>>, consultado el 7 de noviembre de 2012.

blecía que el periodo de inscripción en el RCP pueda extenderse a los meses de enero y febrero de 2012, dado que el Código Electoral actualmente establece que el periodo de inscripción es del 1 de marzo al 30 de diciembre de cada año, pero esta propuesta fue excluida en modificaciones posteriores del proyecto durante su estudio en el Parlamento. Posiblemente los proyectistas hayan hecho esta propuesta de extender el periodo de inscripción dada la muy baja cantidad de paraguayos y paraguayas residentes en el exterior inscritos.

Por otro lado, en junio de este año los diputados y diputadas Sebastián Acha, Olga Ferreira de López, Carlos Soler (PPQ), Desirée Masi (PDP) y Víctor Bogado (ANR) se hicieron cargo de la presentación del proyecto de ley “Que modifica el Código Electoral, ley n° 834/1996, y crea el distrito electoral de electores residentes en el extranjero”. Dicho proyecto de ley fue inicialmente presentado en marzo de este año por la Federación Paraguaya en la República Argentina (Fepara), una de las entidades que agrupa a paraguayos y paraguayas residiendo en dicho país. Este proyecto, al igual que el proyecto anteriormente señalado, también habilita al pasaporte como documento válido para inscribirse en el RCP y votar. La novedad adicional en este proyecto es que permite que las y los paraguayos residentes en el exterior puedan inscribirse al RCP en embajadas, consulados o secciones consulares. Dicho proyecto fue girado a la Comisión de Asuntos Constitucionales y a la de Legislación y Codificación, ambas de la Cámara de Diputados, las cuales aún no emitieron dictamen.

Aprobación de la inscripción automática en el RCP

Entre tantos retrocesos y no avances, se puede rescatar positivamente la promulgación de la ley 4559/12 “Que establece la inscripción automática en el RCP”. La aprobación de dicha ley también fue exigida desde varios sectores ciudadanos. El artículo 1 de la ley 4559/12 dice textualmente:

Establécese que los paraguayos/as que cumplan 18 años de edad, que reúnan los requisitos para votar y que cuenten con cédula de identidad civil, serán inscriptos de manera automática en el Registro Cívico, dependiente de la Dirección del Registro Electoral.

Este procedimiento se aplicará en forma permanente, en la medida que las personas cumplan la edad requerida.

De acuerdo a datos del TSJE, cerca de 73.000 jóvenes fueron inscriptos automáticamente en forma plena durante este año 2012, y tendrán derecho a votar en las elecciones de abril de 2013. Es importante señalar que, para que la inscripción automática sea efectiva plenamente, debe constar su domicilio. Este dato se toma de los registros del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, es decir, se toma el domicilio consignado por el ciudadano o ciudadana al momento en que solicitó su cédula de identidad o su renovación.

Es fundamental la aplicación efectiva y plena de esta ley, pues además de facilitar el ejercicio del derecho al voto, contribuiría a impedir la continuidad del mecanis-

mo actual de inscripción, base y sustento del sistema de contratación de operadoras y operadores políticos²⁶.

En vigencia la ley que regula el financiamiento político

Dos requisitos fundamentales de un régimen democrático son: que los procesos electorales sean genuinamente competitivos, y que sean juzgados por árbitros imparciales e independientes²⁷.

En cuanto a las condiciones para la competencia, se requiere de formalidad y de apego a la normativa, en cuanto a los procesos que se desarrollan en diversas instancias, especialmente en el ámbito de la Justicia Electoral. También se requiere de condiciones para que la competencia permita a los partidos políticos tener un mismo grado de posibilidades de acceso a los puestos que están en pugna electoral.

Esenciales en la democracia para el ejercicio de los derechos políticos, la participación ciudadana y la expresión del pluralismo de la sociedad, los partidos políticos se han convertido en los canales casi exclusivos mediante los cuales los electores concurren a escoger a los gobernantes. Especialmente en ese proceso, los partidos incurren en altos gastos cuyo financiamiento corre por cuenta del Estado, de sus afiliados o de terceros²⁸.

Una de las condiciones fundamentales para aumentar las garantías de desarrollo de competencias electorales justas es la existencia de una ley que controle el financiamiento de los partidos políticos, que permita que el dinero que sea utilizado en las campañas sea controlado fiscalmente, que permita ejercer un control sobre sus finanzas y las candidaturas. Porque, al no ser controlado, existe la posibilidad de que fluya dinero proveniente de actividades ilegales, y que además de ser ilegal, afecta la equidad en la competencia electoral.

En octubre de este año, el Poder Ejecutivo promulgó la ley 4743/2012 “Que regula el financiamiento político”. Este hecho constituye un avance, luego de varios intentos de organizaciones ciudadanas que han promovido su aprobación. El artículo 1 de esta ley expresa textualmente:

La presente ley tiene por objeto regular la actividad financiera de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales.

Por “actividad financiera” se entiende toda acción que implique la recepción de fondos o activos de cualquier naturaleza, así como la disposición que se haga de los mismos.

La nueva normativa modifica varios artículos del Código Electoral y se deberá aplicar a campañas electorales para cargos electivos, nacionales, departamenta-

26 Documento de la acusación cívica elaborada por el equipo de investigación del juicio ético al Parlamento. Asunción, 2012, pág. 8.

27 *Ibíd.*, pág. 7.

28 Véase <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/financiamiento%20de%20los%20partidos.htm>

les, municipales y convenciones constituyentes, tanto a nivel de comicios internos como nacionales, y también se aplica a toda actividad financiera anual de los partidos y movimientos políticos. El desafío está en dar el paso siguiente que corresponde al TSJE en cuanto institución administrativa y judicial, pues de ella depende que la norma sea eficaz en su aplicación.

Luego de su aprobación, Carlos María Ljubetic, asesor técnico de la Justicia Electoral, en declaraciones a medios de comunicación señaló que la ley era de difícil aplicación, y a su vez puede ser fácilmente manipulada con operaciones administrativas por parte de los partidos²⁹. Sin embargo, este no puede ser argumento suficiente para permitir que los partidos y movimientos políticos vulneren la ley. El TSJE, como órgano administrativo y jurisdiccional, debe velar porque ello no ocurra.

Organizaciones ciudadanas exigen que Parlamento retome estudio de proyecto de ley de participación ciudadana

La voluntad del pueblo se expresa en el sufragio y en la participación de los asuntos públicos, a decir de la Constitución del Paraguay (art. 3). Dicha participación, que plasma la voluntad popular, es la base de la construcción de una sociedad democrática.

La voluntad de la gente tiene que ser la base de la autoridad gubernamental. Este es el fundamento de la democracia. Este es el fundamento del buen gobierno, el cual le dará a cada ciudadano... un papel real y duradero –política, económica y socialmente– en el futuro de sus sociedades³⁰.

Los Estados deben abocar sus esfuerzos en generar leyes que definan, delimiten, y por sobre todo garanticen la participación ciudadana, así como políticas públicas que la hagan posible, de forma efectiva. Se hace real la participación cuando existe libertad de reunión y manifestación, cuando existe acceso a la información y transparencia en el uso de los bienes públicos. Se hace efectiva cuando los reclamos encuentran eco en las autoridades porque es así como se cumple la voluntad popular.

Varias organizaciones ciudadanas habían presentado ya en 2006 un proyecto de ley de participación ciudadana. Este, finalmente, fue postergado *sine die* (sin plazo) por la Cámara de Diputados en 2008. En setiembre de este año, un grupo impulsor integrado por diversas organizaciones ciudadanas³¹ ha presentado una nota pidiendo al Parlamento que vuelva a tratar dicho proyecto de ley, para mejorar las garantías de participación ciudadana.

29 Diario Abc Color, 24 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/la-normativa-carece-de-efectividad-dice-ljubetic-468774.html>>

30 Discurso del entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan, ante la Conferencia Internacional sobre Gobernabilidad para el Crecimiento Sostenible y la Equidad, Nueva York, 28 de julio de 1997 (SG/SM/6291).

31 El Grupo Impulsor lo conforman: Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (Fedem); el Observatorio Ciudadano de Control y Veeduría Ciudadana, integrado por el Centro de Estudios Ambientales y Sociales, Tierra Nueva, la Federación Nacional de Lucha Social por el Habitat Digno (Fenashad) y la Contraloría Ciudadana de Asunción, la Contraloría Ciudadana de Luque, 90.1 FM Radio Viva <www.fedem.org.py>

CONCLUSIONES

El quiebre del proceso democrático, ocurrido el 22 de junio de este año, devela la fragilidad de la democracia paraguaya, y constituye una violación al no respetar la voluntad popular, y al aplicar un juicio político ilegítimo, además de ilegal en su procedimiento, por no respetar aspectos esenciales como el derecho a la defensa y el debido proceso. Pero la voluntad popular no solo se ve atacada tras el quiebre, sino permanentemente, desde el Congreso Nacional: se la niega al rechazar o postergar leyes que son fundamentales para el ejercicio de los derechos políticos, y que son impulsadas o solicitadas por la propia ciudadanía.

Desde el Parlamento se niega el ejercicio del poder público al obstaculizar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Volviendo a la institucionalidad, varias instituciones también afectan negativamente a los derechos políticos cuando organismos como el TSJE no actúan bajo el principio de independencia, permitiendo la injerencia de sectores político-partidarios.

La no aplicación debida de las leyes también afecta a los derechos políticos, en cuanto a que éstas fueron aprobadas para definir sus alcance, contenido y límites. Ocurre entonces que cuando no se aplica correctamente la ley, no se puede poner en vigencia un derecho. Este es el caso de la enmienda institucional para extender el derecho al voto a paraguayos y paraguayas residentes en el extranjero, en vista a que la Justicia Electoral no garantiza debidamente su cumplimiento al no implementar adecuadamente la inscripción de las y los paraguayos residentes en el exterior, para lo cual alega falta de presupuesto, argumento inválido en el caso del TSJE.

La postergación a 2015 de la ley de desbloqueo de las listas sábanas también es otro hecho preocupante. El contenido de esta ley permitía que los electores y electoras elijan de forma más libre y directa a sus candidatos, posibilitando mayores oportunidades y transparencia sobre la lista de candidatos y candidatas. Ella era un mandato del pueblo, al entender que varias organizaciones y personas solicitaban su aprobación.

A la situación legislativa se suma la frágil institucionalidad del TSJE, una de las principales entidades del Estado que deben proteger y garantizar los derechos políticos, con elevado presupuesto que se incrementa anualmente, pero con casi nulos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. El TSJE se está por quedar sin un miembro, por cumplimiento de la edad límite para ejercer el cargo. Esto requiere una urgente convocatoria para elegir por méritos a su reemplazante, hecho que queda relegado por un debate político que se impone sobre lo jurídico.

Por otro lado, la participación de las mujeres en igualdad de condiciones sigue siendo una deuda pendiente que no puede ser ignorada, porque está latente siempre.

RECOMENDACIONES

Finalmente, se presentan las siguientes recomendaciones, las cuales se dividen en aspectos institucionales y legales, reconociendo que ciertamente existen algunas que tienen al mismo tiempo ambos aspectos.

Sobre aspectos institucionales

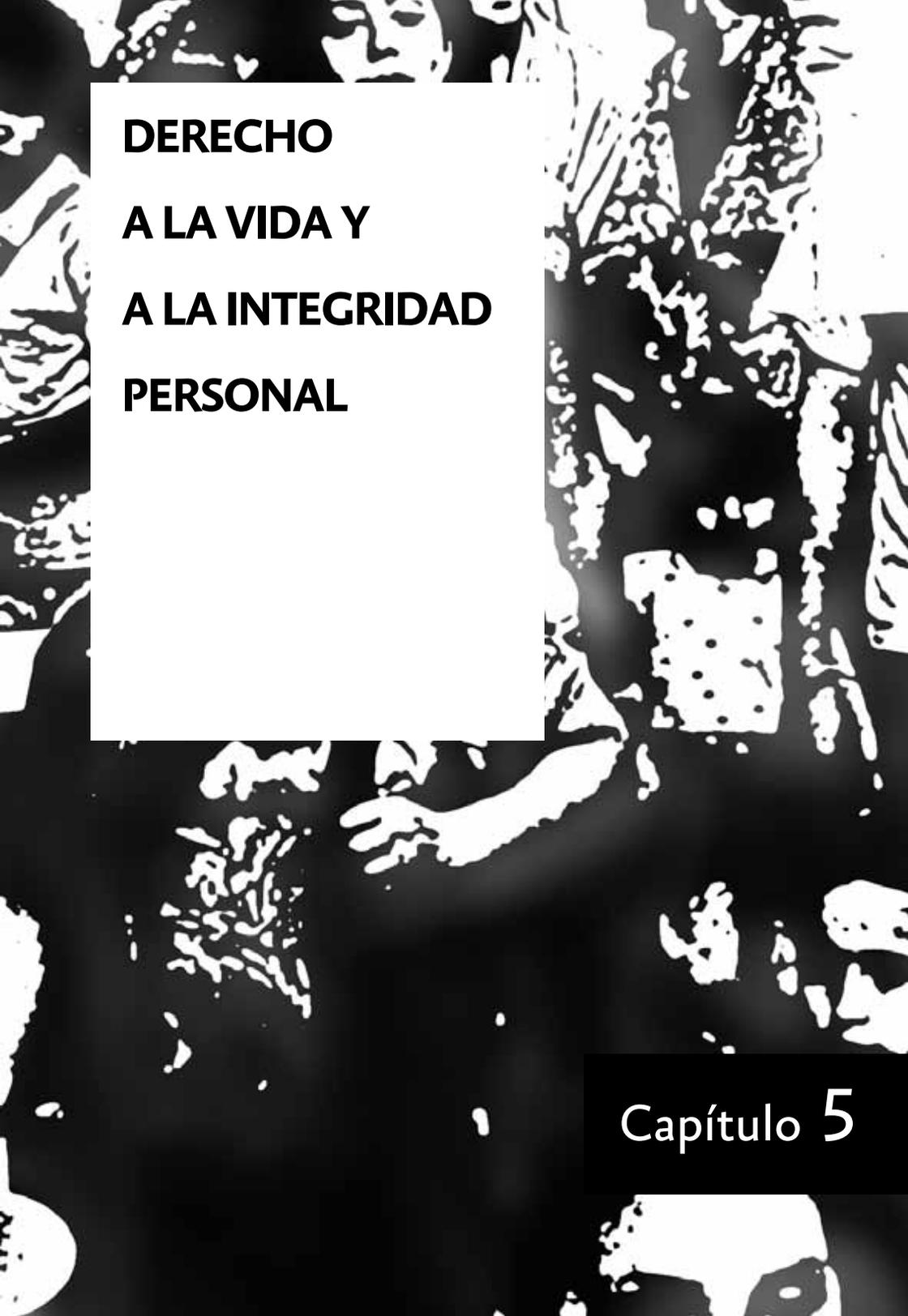
- Las instituciones correspondientes (Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Magistratura, Cámara de Senadores, partidos políticos) deben dar una solución legal rápida al fenecimiento del cargo de uno de los ministros del TSJE, de tal forma a garantizar la institucionalidad de la Justicia Electoral.
- El Congreso Nacional debe limitar el excesivo aumento presupuestario al TSJE, orientado fuertemente a contratación de funcionarios y funcionarias por cupos partidarios.
- El TSJE debe transparentar su presupuesto realizando una rendición de cuentas anual, que refleje claramente el destino de los gastos realizados, y difundirlos, con el objetivo de garantizar el acceso a la información pública.
- Los partidos políticos deben poner fin a la práctica de las afiliaciones múltiples y las afiliaciones hechas sin el consentimiento de ciudadanas y ciudadanos.
- Con vistas a las elecciones de abril de 2013, los partidos políticos y candidatos y candidatas deben abstenerse de realizar propaganda electoral antes de los plazos legales establecidos, y las instancias como el TSJE, las fiscalías electorales y las municipalidades deben tomar medidas para que ello no ocurra.

Sobre aspectos legales

- Así también, el TSJE debe aplicar la ley 4743 “Que regula el financiamiento político”, de modo a garantizar la transparencia de gastos de campañas electorales y otros que realizan los partidos.
- El Poder Ejecutivo debe promulgar la ley que habilita a las y los paraguayos residentes en el exterior a votar con pasaporte, así como la ley que habilita a que las embajadas, consulados y secciones consulares reciban su inscripción en el RCP.
- El Congreso Nacional debe priorizar el estudio de la modificación del Código Electoral para elevar al 50% la cuota de participación de las mujeres en las listas de candidaturas para cuerpos colegiados en comicios internos.
- Así también, el Parlamento debe retomar el estudio del proyecto de ley de participación ciudadana, y aprobarlo en el menor plazo posible.
- Encarar una reforma general de la normativa electoral sobre la base de una propuesta unificada que sea estudiada y elaborada con la participación de profesionales especialistas en el tema, congresistas y organizaciones de la sociedad civil, debe ser una prioridad que ya no puede postergarse.

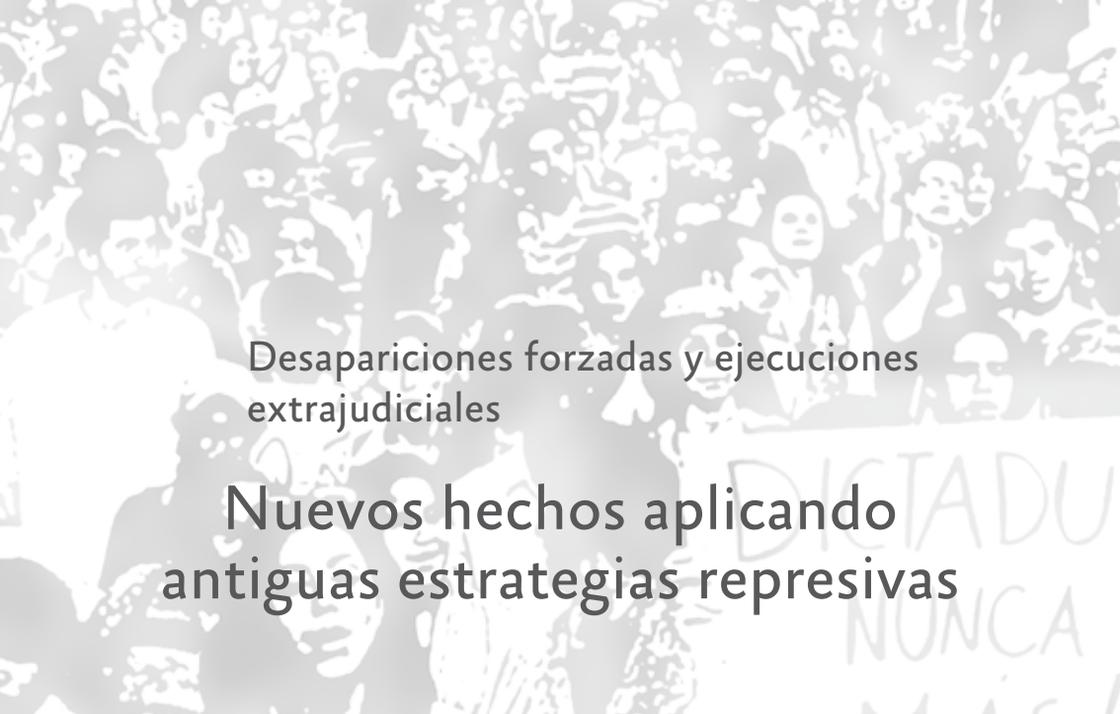
BIBLIOGRAFÍA

- Autores varios. *Referéndum, iniciativa popular y democracia participativa: limitaciones constitucionales y legales para su efectiva aplicación*, en Anales de legislación paraguaya. Asunción: Ed. La Ley, Año 8, marzo de 2006, N° 3, p. 1.
- Documento de la acusación cívica elaborada por el equipo de investigación del juicio ético al Parlamento. Asunción, 2012.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008). *Democracia, Estado, ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima, Perú.
- PNUD (2011). *Estado de ciudadanía, transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina*. Buenos Aires, Argentina.
- Cansino, César (1995). *Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina*, en revista Nueva Sociedad N° 139, setiembre – octubre de 1995, pp. 51-58, disponible en <http://www.nuso.org/upload/articulos/2446_1.pdf>
- Gauto Bozzano, Enrique (2009). *Película repetida. Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos*, en Codehupy, “Derechos humanos en Paraguay 2009”, Asunción, Paraguay, pp. 511 – 525.
- Gauto Bozzano, Enrique (2010). *Polos opuestos. Derechos políticos: entre avances legales y persistente debilitamiento institucional*, en Codehupy, “Derechos humanos en Paraguay 2010”, Asunción, Paraguay, pp. 583 – 596.
- Decidamos. *Dos victorias muy importantes... pero es urgente avanzar también en otros aspectos*, en Codehupy, “Derechos humanos en Paraguay 2012”, Asunción.
- Dobrée, Patricio, Centro de Documentación y Estudios (CDE) y Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD). *Ciudadanía sin fronteras. El derecho a voto de las paraguayas y los paraguayos emigrantes*, en Codehupy, “Derechos humanos en Paraguay 2010”, Asunción, Paraguay, pp. 311 – 319.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario en línea. Financiamiento de partidos políticos*, disponible en <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/financiamiento%20de%20los%20partidos.htm>
- Serafini, Verónica. *Evolución del gasto de la Justicia Electoral*. Decidamos, 2012.



**DERECHO
A LA VIDA Y
A LA INTEGRIDAD
PERSONAL**

Capítulo 5



Desapariciones forzadas y ejecuciones
extrajudiciales

Nuevos hechos aplicando antiguas estrategias represivas

Para la jurisprudencia del sistema penal internacional, la desaparición forzada es un delito continuo y persistente en tanto no se sepa el destino final de las personas desaparecidas. La situación en Paraguay ha mostrado avances importantes en los últimos años. En este artículo se pasa revista al estado de los distintos casos y los cambios legislativos y de infraestructura que aún son necesarios en el Estado paraguayo.

Carlos Portillo

INTRODUCCIÓN

Se detiene arbitrariamente (se secuestra), se tortura, se ejecuta (se mata), se hace desaparecer a personas, se reprime, se silencia, se oculta, se miente, se estigmatiza, se excluye y se discrimina, se criminaliza, todo ello con el propósito fundamental de sostener, ahondar, profundizar y remarcar las grandes y graves diferencias e inequidades sociales imperantes.

Imponer un modelo sociopolítico y económico, mantener, recuperar y concentrar poderes y privilegios pasa, si no exclusivamente, de manera significativa y hegemónica por prácticas de los poderes de turno, incluyendo los fácticos, que afectan transversalmente a las tres generaciones de los derechos humanos: civiles y políticos; económicos, sociales y culturales; y derechos de los pueblos. Esta transversalidad además toca y afecta a grupos identificados, vulnerabilizados y precarizados desde perspectivas de género, niñez y adolescencia, discapacidad e interculturalidad.

Nuevas y sutiles fórmulas que obedecen a viejas prácticas represivas y de violaciones a los derechos humanos, dirigidas hacia los excluidos y excluidas de siempre, a las y los diferentes, por pertenecer a un género, a una identidad sexual, a un sector etario pobre, a una confesión religiosa, a una práctica ideológica y de militancia, a una etnia, a una cultura y origen que son intolerables.

Si se toma la autonomía tipológica legal, establecida en las definiciones contenidas en los instrumentos jurídicos internacionales, se nota que las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales comparten el hecho de que la consecuencia derivada de ambas modalidades es la pérdida de la vida. Sin embargo, en las situaciones que se establecen como desapariciones forzadas no existe la constancia formal de la muerte, tornándose este aspecto en elemento fundamental que conlleva otras violaciones, tales como el derecho a la verdad, el derecho al duelo, al ritual de despedida de quien partió, a tener un registro del fallecimiento, a reorganizar un proyecto de vida, entre otros. Estas y otras razones fundamentan la postura de las asociaciones y grupos de familiares y allegados de las personas desaparecidas en cuanto a que la carga de la búsqueda, localización, exhumación e identificación corresponde al Estado. Lo mismo se aplica en cuanto a la obligatoriedad de investigar, determinar responsabilidades y llevar a juicio a responsables de tales crímenes de lesa humanidad.

Hecha esta presentación, que fundamenta y propone la necesidad de integrar a este capítulo del informe las perspectivas de transversalidad, universalidad, historicidad de proceso y análisis coyuntural, se pasa a describir y documentar los componentes definidos como desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales.

MARCO LEGAL

En el periodo examinado, comprendido entre octubre de 2011 y octubre de 2012, debido a la necesidad de aclaraciones e informaciones complementarias, datos y documentos que hacen referencia a las desapariciones forzadas, se señala lo siguiente:

- La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas fue adoptada en Nueva York, el 20 de diciembre de 2006, ratificada por el Estado paraguayo, según instrumento depositado en Nueva York, en fecha 3 de agosto de 2010, pasando Paraguay a ser parte de ella. La ley 3977 del año 2010 fue la que promulgó dicha Convención (fuente: <www.congreso.gov.py>).
- Otro instrumento internacional al cual se adhirió Paraguay es la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, adoptada en Belem do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994, firmada el 8 de setiembre de 1995, incorporada al derecho interno paraguayo por ley N° 933, del 13 de agosto de 1996, hecho el depósito de ratificación el 26 de noviembre de 1996 (fuente: <www.congreso.gov.py>).

La ley 4614/12¹ modifica los artículos 236 y 309 de la ley N°1160/97 - Código Penal referentes a desaparición forzosa (art. 236) y tortura (art. 309). La pena y la tipificación se adecua a los tipos penales de tortura y desapariciones (fuente: <www.congreso.gov.py>).

En relación con las ejecuciones extrajudiciales, lo primero que debe decirse es que la protección del derecho a la vida, derecho base de los demás, es uno de los primeros consagrados en la mayoría de los instrumentos internacionales y en las constituciones de la mayoría de los Estados. Aparece en el artículo 1 de la Declaración Americana y en el artículo 3 de la Declaración Universal. “Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”. Así lo señalan los artículos 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La negación del derecho a la vida varía en su denominación en otros instrumentos internacionales. Se llama homicidio en el artículo 3 común de los Convenios de

1 Ley 4614 “Que modifica los artículos 236 y 309 de la ley n° 1160/97 - Código Penal Art. 236. Desaparición forzosa:

1. El que obrando como funcionario o agente del Estado o como persona o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, arrestara, detuviera, secuestrara o privara de su libertad de cualquier forma a una o más personas y negara la información sobre su paradero o se negara a reconocer dicha privación de libertad o el ocultamiento de la suerte o paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola de la protección de la ley, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años.

2. Lo dispuesto en el numeral 1 del presente artículo se aplicará aún cuando careciera de validez legal el carácter de funcionario o incluso si el hecho fuere cometido por una persona que no revista el carácter de funcionario.

Art. 309. Tortura:

1. El que intencionalmente infligiera a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales o la sometiera a un hecho punible contra la autonomía sexual, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión con fines de investigación criminal, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años.

2. El que intencionalmente aplicara sobre una persona métodos tendientes a anular su personalidad o a disminuir su capacidad física o mental, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años.

3. Lo previsto en los numerales 1 y 2 del presente artículo será aplicable en los siguientes casos:

- a) cuando el autor actúe como funcionario o agente del Estado o como persona o grupo de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado,
- b) cuando el autor se haya arrogado indebidamente la calidad de funcionario; o
- c) cuando el autor no fuere funcionario.

Ginebra de 1949 y artículo 4.2.a del Protocolo II de 1977. Se habla de “matanza de miembros del grupo” cuando el crimen es genocidio, según el artículo 6.a del Estatuto de la Corte Penal Internacional; se denomina “asesinato” si es un crimen de lesa humanidad, conforme al artículo 7.a. del mismo Estatuto; o se califica como “matar intencionalmente” u “homicidio” si es un crimen de guerra para conflictos armados internacionales o no internacionales, respectivamente, también en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (artículos 8.2.a.i y 8.2.c.i).

El derecho internacional de los derechos humanos también utiliza la palabra ejecución para referirse a la negación del derecho a la vida, y las denomina extrajudiciales, arbitrarias o sumarias cuando son realizadas sin ningún amparo legal:

(...) la calificación de ejecución sumaria [debe reservarse] para aquellos casos de privación de la vida como resultado de sentencias dictadas por tribunales especiales o militares en violación de las garantías procesales mínimas reconocidas tanto por la mayoría de los ordenamientos jurídicos internos como por los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La calificación de ejecución arbitraria o extrajudicial (términos que pueden emplearse indistintamente) debe reservarse para los casos de privación de la vida como consecuencia de homicidios perpetrados por orden del Gobierno o con la complicidad o tolerancia de éste, incluyendo igualmente los fallecimientos durante la detención o prisión como consecuencia de tortura, malos tratos o de falta de tratamiento médico o de otro tipo.

El término “ejecución extralegal” abarca, desde una perspectiva jurídico-internacional, ambos supuestos, al referirse a todas las muertes o privaciones de la vida realizadas fuera de la Ley, incluyendo, por consiguiente, tanto las producidas como consecuencia de una sentencia dictada en violación de las garantías jurídicas y procesales mínimas establecidas por el Derecho Internacional (aunque dicha sentencia se ajuste al derecho interno del Estado en cuestión), como las producidas por la acción directa o indirecta de las autoridades públicas en el curso de sus actuaciones, o por grupos de personas que actúan por instigación, complicidad o tolerancia de las mismas (Blanc Altemir, 1990:381-382)².

Por esta razón en el presente informe se va a utilizar la expresión de ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias para hacer referencia a las violaciones del derecho a la vida que no tuvieron ninguna justificación legal.

Asimismo, en lo que respecta a las ejecuciones extrajudiciales, cabe mencionar, como ya se hizo en años anteriores, que “La pena de muerte se halla abolida en las leyes paraguayas. Cuando agentes del Estado o particulares que obran bajo su tolerancia procedan a privar de la vida a ciudadanos y ciudadanas, cualquiera sea su condición para el orden jurídico penal –sospechoso o sospechosa, buscado o buscada, prófugo o prófuga u otro–, estamos ante hechos doblemente an-

² Texto extraído de la consultoría (2007) del Dr. Alejandro Valencia a la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ).

tjurídicos, dado que a este ilícito se suma la obligación del Estado de garantizar la vida y la seguridad de las personas que están bajo su jurisdicción, por lo que, a una muerte bajo responsabilidad del Estado, se le agregan dimensiones que confieren como hecho criminal, una mayor gravedad (...)³.

En relación con esto, conviene rescatar lo dicho por la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), al calificar ciertas situaciones como ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias: “una forma es la muerte como consecuencia del uso de la fuerza por funcionarios o funcionarias encargadas de hacer cumplir la ley, cuando ese uso no obedece a los criterios de necesidad, racionalidad y proporcionalidad. La otra es la muerte como consecuencia de un ataque por agentes del Estado. La siguiente es la muerte como resultado de una desaparición forzada cometida por agentes del Estado, sólo cuando aparece el cuerpo de la víctima o cuando aparecen algunos de sus restos. Además, la muerte como resultado de torturas y otros tratos o penas cueles, inhumanas o degradantes, perpetrada por agentes del Estado. Por otro lado, la muerte de una persona detenida como resultado de condiciones inadecuadas de su privación de la libertad o en circunstancias poco claras que pongan en entredicho el deber de garantía del Estado, incluyendo la omisión de atención o de auxilio en caso de que la persona detenida se encuentre en condiciones de salud grave, en las que corre peligro su vida”⁴.

Finalmente, como un gran avance puede ser mencionado el decreto N° 7101: “Por el cual se conforma el Equipo Nacional para la Investigación, Búsqueda e Identificación de Personas Detenidas-desaparecidas y Ejecutadas Extrajudicialmente (ENABI), durante el periodo 1954-1989”, de fecha 11 de agosto de 2011.

MUJERES DESAPARECIDAS

Durante el periodo comprendido en el presente artículo, en tanto se siguen realizando excavaciones en el predio de la Agrupación Especializada, dependiente del Ministerio del Interior, prosiguen las investigaciones y búsqueda de sitios posibles de inhumación de personas desaparecidas. En estas investigaciones surgieron ocho lugares posibles que deben ser explorados arqueológicamente: uno ubicado en el departamento Central, los restantes en lugares del interior del país.

De las excavaciones realizadas en el predio de la Agrupación Especializada, donde los hallazgos permiten el mayor número de exhumaciones y rescate de personas desaparecidas, se realizan gestiones para demarcar y desafectar el área, donde fueron rescatados los restos humanos, con el fin de declararla como “sitio de la memoria”.

3 Ramírez, Andrés y Portillo Esquivel, Carlos (2010). *Ejecuciones y desapariciones: debilidades allende la justicia transicional*, en: Codehupy (2010). “Derechos humanos en Paraguay 2010”. Asunción: Codehupy, pp. 60.

4 Ídem, pp. 61.

Una excavación-exploración se realizó en el área periurbana de la localidad llamada Loma Perú, en los alrededores de San Juan Bautista, Misiones, sin hallazgos positivos.

No hay nuevos hallazgos en este periodo.

Los 20 restos humanos de personas rescatadas siguen a la espera de estudios antropológicos forenses y de comparación genética (ADN) para la identificación.

Del banco de datos generales, listados de personas incluidas en el “Informe final” de la CVJ, sin que ello sea exhaustivo, se presenta en esta ocasión los casos de mujeres desaparecidas durante la dictadura.

Mujeres desaparecidas en el caso de las guerrillas del 14 de Mayo⁵

Entre las mujeres desaparecidas en el contexto referido, podemos citar a Juana Bautista Peralta, paraguaya, desaparecida en Charara, Caaguazú, el 20 de enero de 1960. Asimismo, a Antonia Perruchino Galeano, de nacionalidad no determinada, desaparecida en el mismo lugar que la citada, en fecha 21 de marzo del 1960. Finalmente, y en la misma fecha y lugar que Juana Bautista Peralta, debe incluirse a Julia Solalinde de Vázquez, de nacionalidad paraguaya.

Represión a militantes del Partido Comunista y del Frente Unido de Liberación Nacional (Fulna)⁶

En el marco de las represiones al Partido Comunista⁷ y a militantes del Fulna⁸, tenemos como desaparecidas a Alba Esquivel, de nacionalidad no determinada, vista por última vez en Investigaciones, Asunción, en 1965, y a Agapita Faustina Torres de Quintana, paraguaya, desaparecida en Puerto Itá Enramada el 17 de marzo de 1970.

Mujeres desaparecidas en el Operativo Cóndor⁹

En el contexto del Operativo Cóndor pueden citarse a: María Rosa Aguirre, paraguaya, desaparecida en Asunción el 31 de diciembre de 1974; Porfiria Araujo Samudio Villamayor de Narváez, paraguaya, desaparecida en Lanús Oeste, Pcia. De Buenos Aires, el 2 de febrero de 1978; Celia Arzamendia Díaz, paraguaya, desaparecida en Lanús, Pcia. De Bs. As., el 7 de julio de 1976; María Concepción Auib Salomón de Caielli, de nacionalidad argentina-paraguaya, desaparecida en Buenos Aires, el 17 de julio de 1977; Jorgelina Aquilina Ávalos Pérez, paraguaya, desaparecida en La Plata, Pcia. de Bs. As., el 9 de junio de 1977; Esther Ballestr-

5 Fuente: CVJ. “*Anive haga oiko*”, tomo II, cuadro 2, págs. 178, 179.

6 El Fulna fue un movimiento identificado con el Partido Comunista Paraguayo que había propuesto la lucha armada contra la tiranía. Fueron prácticamente masacrados en 1964, durante la dictadura de Alfredo Stroessner. Los que lograron sobrevivir a la masacre reingresaron al país en diversos periodos, desde 1968 a 1972, siendo exterminados finalmente en 1978.

7 CVJ, “*Anive haga oiko*”, tomo II, cuadro 04, págs. 190, 191.

8 Op. cit., tomo II, cuadro 2, págs. 178, 179.

9 CVJ, “*Anive haga oiko*”, tomo II, cuadro 8, págs. 229 a 234.

no Roa de Careaga, paraguaya-uruguaya, desaparecida en Buenos Aires el 8 de diciembre de 1977. Sus restos fueron rescatados, exhumados e identificados por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) en junio de 2005¹⁰.

La lista sigue con: María Paula Cáceres Lujan de Simonetti, paraguaya, desaparece en Bs. As. el 16 de febrero de 1977; Elizabeth María Victoria Corrales Arriola, paraguaya, desaparecida en La Matanza, el 18 de agosto de 1977; Victoriana Costa de Torales, paraguaya, desaparecida en Buenos Aires, en junio de 1976; Lidia Espínola Ozuna, paraguaya, vista por última vez en Buenos Aires, el 22 de mayo de 1978; Martina Concepción Espinoza de Robles, paraguaya, desaparecida en Banfield en fecha 13 de septiembre de 1977; Rafaela Giuliana Filipazzi Rossini, de nacionalidad italiana, Dpto. Investigaciones, Asunción, junio de 1977; Teresita de Jesús Gaona Tillería, paraguaya, desaparecida en Mar del Plata, en marzo de 1979; Irma González Aguilera de Benítez, argentina, Buenos Aires, desaparecida en marzo de 1979; Graciela González de Jensen, nacionalidad no determinada, desaparecida en Córdoba, el 15 de octubre de 1975¹¹; Ana María del Carmen Granada Vera de Goncalves, argentina, desaparecida en Buenos Aires, el 1 de abril de 1977.

Finalmente están en la lista: Sara Elba Grande Ibarra, argentina, Buenos Aires, 20 de junio de 1977; Ángela Irene Grassi de Fernández, nacionalidad no determinada, lugar de desaparición no determinado, aunque figura Paraguay como país de desaparición, en el año 1985; María Del Rosario Guarie Núñez de Ramírez, paraguaya, Buenos Aires, el 29 de diciembre de 1975; Marlene Katherine Kegler Krug, paraguaya, desaparecida en La Plata, el 1 de octubre de 1976; Josefina Modesta Kein Lledó de Morales, paraguaya, Buenos Aires, 26 de septiembre de 1976; Dora Marta Landi Gil, argentina, Dpto. Investigaciones, Asunción, desaparecida el 16 de mayo de 1977; María Esther Loroso Lammie, nacionalidad, lugar de desaparición y fecha no determinadas; Gloria Nelis Macedo Báez de García, paraguaya, Mar Del Plata, 7 de octubre de 1977; Beatriz Gladys Morales Cattoni, argentina-paraguaya, desaparecida en Buenos Aires, el 17 septiembre de 1977; Amanda María Ocampo Ferreira, argentina-paraguaya, desaparecida en Buenos Aires, el 23 de julio de 1977; Vicenta Orrego Meza de Ramírez, paraguaya, desaparecida en Bernal, 14 de marzo de 1977; Gricelda Elizabeth Orué Melgarejo, paraguaya, Buenos Aires, 25 de enero de 1978; Aniceta Rolón, paraguaya, desaparecida en Buenos Aires, el 1 de enero de 1976; Gloria Stella Maris Ruiz Díaz Kleiber, paraguaya, Buenos Aires, 27 septiembre de 1976; Laura Salvo, nacionalidad no determinada, desaparecida en Argentina, 14 de julio de 1976; Luciana Soliz Melgarejo de Patiño, paraguaya, desaparecida en La Matanza, el 20 de junio de 1978; María Victoria Vargas Bustamante de Rueda, paraguaya, desaparecida en Buenos Aires, el 22 de septiembre de 1977; y Sonia Von Schmelling

10 Esther Ballestrino Roa de Careaga fue una de las primeras 11 madres de Plaza de Mayo. En el 1976, luego de 6 meses de la detención de su hija, logra dar con el paradero de la misma en el Club Atlético. Posteriormente se van a Suecia. Ballestrino vuelve y es entregada por el capitán de Marina Astiz –quien logra filtrarse con la excusa de tener familiares desaparecidos–, junto con otras compañeras. Se la encontró enterrada en un cementerio de una localidad llamada Gobernador Villafañe, en una tumba NN.

11 A su pareja, Jorge Eduardo Jensen, comandante montonero, lo identifican en Córdoba en el año 2006.

Greus, de nacionalidad argentina-paraguaya, desaparecida en Buenos Aires, el 28 de septiembre de 1977.

Mujeres desaparecidas como víctimas individuales de la represión¹²

En este apartado se identifican a mujeres cuyas desapariciones no se ajustan a los criterios seguidos para agrupar los hechos a casos específicos. Así tenemos a Soledad Barrett Viedma, paraguaya, desaparecida en Recife, Brasil, el 18 de enero de 1973. Ella nació en Paraguay, pero hizo toda su militancia en Uruguay y posteriormente en Brasil. Se cree que está en una fosa común en un cementerio de San Pablo. Este caso podría ser ubicado como un antecedente del Operativo Cóndor. Asimismo, se puede citar a Julia Rodríguez, de nacionalidad no determinada, desaparecida en Asunción, en el año 1964.

Prosigue la búsqueda de todas estas personas, así como la de las demás víctimas, para cuyos propósitos se implementan campañas de recopilación de informaciones. Es lo que en el lenguaje de la antropología forense se menciona como antecedentes premortem, aunque los familiares prefieren hablar de historia de vida. Esto incluye además la toma de muestras de tejidos biológicos y muestras sanguíneas de familiares afines genéticamente, ya sea en línea ascendente, descendente o laterales, vale decir: madres, padres, abuelos, abuelas, tíos, tías, hermanas, hermanas, hijos e hijas.

NUEVAS DENUNCIAS

A continuación se hace referencia a denuncias recibidas en la Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación, con posterioridad al informe emitido por la CVJ.

El 14 de setiembre de 2012, dos personas brindan testimonios sobre desapariciones forzadas ocurridas en el Fortín Picuiba, zona de Nueva Asunción, Chaco paraguayo, fronteriza con Bolivia, en el año 1962. Las presuntas víctimas son: Cirilo Pereira Alcaráz (soldado); otra persona de apellido Osorio (soldado), originario de Acahay; otro de apellido Caballero, originario de Tebicuarymí, Guairá, y un sargento de apellido Cano¹³.

PARAGUAYOS Y PARAGUAYA DESAPARECIDOS EN ARGENTINA, LOCALIZADOS E IDENTIFICADOS EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE OCTUBRE DE 2011 Y OCTUBRE DE 2012

Los restos de dos personas desaparecidas durante la última dictadura militar fueron identificados por el EAAF, en el marco de una investigación encabezada por la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata. Olga Noemí Casado y Félix Escobar

¹² CVJ, "Anive hagua oiko", tomo II, cuadro 12, págs. 248, 249.

¹³ Fuente: Equipo de Investigación, Búsqueda e Identificación de Personas Desaparecidas, DGVR-DP.

fueron identificados entre los restos exhumados en el cementerio municipal de La Plata¹⁴.

Aparece también Pablo Javier Gaona Miranda, nieto secuestrado junto a sus padres, Ricardo Gaona Paiva (paraguayo) y María Rosa Miranda, el 14 de mayo de 1978, con un mes de vida. Es el nieto N° 106 encontrado, identificado en julio de 2012¹⁵.

EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES

Las ejecuciones extrajudiciales, junto a la desaparición forzada, pueden considerarse entre las más serias violaciones de los derechos humanos y también crímenes de lesa humanidad que de por sí se hallan sustraídos de los efectos de la caducidad de la acción penal por mandato constitucional, cuya represión no puede ser bajo ningún pretexto, objeto de transacción política, amnistía o prescripción. La actual Constitución Nacional, en su artículo 5 *in fine*, señala: “El genocidio y la tortura, así como la desaparición forzosa de personas, el secuestro y el homicidio por razones políticas son imprescriptibles”. El nuevo Código Penal (ley N° 1160/97) reprodujo esta norma constitucional en su artículo 102, inciso 3, que señala: “Son imprescriptibles los hechos punibles, previstos en el artículo 5 de la Constitución”, como también el hecho de que el Estado ratificó la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, aprobado por el Parlamento en el año 2008.

HECHOS A SER INVESTIGADOS

En forma planificada, calculada y premeditada, el día 15 de junio de 2012 se provocó un enfrentamiento armado, en un montaje, que desembocó en la muerte de seis miembros de la Policía Nacional. Ésta reacciona con la lógica de la venganza a camaradas que perdieron la vida, procediendo a privar de la vida a 11 campesinos, integrantes de un asentamiento, en tierras que están siendo tramitadas para su expropiación.

Los agentes de justicia y la Policía proceden de manera a ocultar las pruebas que pudieran esclarecer los hechos; no se realizan pruebas periciales, exámenes médicos forenses, toma de testimonios.

Se podría afirmar que fue la excusa para montar un juicio político al Ejecutivo, el presidente de la República, por parte del Parlamento. Si bien la figura del juicio político figura en la Constitución Nacional de Paraguay, éste en particular se organizó de manera viciada¹⁶.

14 Diario Página 12, viernes 4 de mayo de 2012. Disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-193264-2012-05-04.html>, consultado el 3 de diciembre de 2012.

15 Fuente: comunicado de prensa de Abuelas de Plaza de Mayo, Buenos Aires, 7 de agosto de 2012.

16 En relación con este tema, referirse al artículo de análisis de coyuntura política y al artículo del año sobre el caso Curuguay.

EL IMPACTO PSICOSOCIAL

A continuación se expresan algunos comentarios que dan cuenta de la caracterización y aspectos relevantes que se dan en el contexto de la crisis:

- El impacto en la comunidad en general, y en particular en la población en situación de pobreza y con escasas posibilidades de acceso a la justicia, con el objetivo o el propósito claro de aterrorizar a población, a modo de desanimar, paralizar, bloquear, toda conducta e iniciativa que osara denunciar, reclamar, defender y proponer medidas vigentes en relación con la vigencia de los derechos humanos.
- Los hechos muestran que se detiene arbitrariamente, se tortura, se mata o ejecuta, se sustrae a las personas de la esfera jurídica, con la intención de que no se realicen juicios justos e imparciales, defendiendo grandes intereses económicos, en este caso la posesión de tierras, grandes extensiones en poder de latifundistas y agroexportadores, además con modos de producción que ocasionan depredación y daño al ecosistema irreversibles.
- La tierra, como medio de sustento y vida para grandes grupos de la población, las condiciones de producción de la misma se están dando de manera a generar la expulsión de grandes sectores de la población, que se ven impedidos de intentar respuestas autogestionadas para sus necesidades básicas.

En las descripciones anteriores se propone la necesidad de abordar las violaciones a los derechos humanos en sentido transversal, incluyendo las tres generaciones: civiles y políticos; económicos, sociales y culturales; y derechos de los pueblos. Debe decirse además que están en disputa territorios de pertenencia ancestral de pueblos y naciones originarias de la región¹⁷.

RECOMENDACIONES

- Modificar el Código Penal y proponer que la titularidad de la acción en los casos de violaciones de derechos humanos recaiga en las personas afectadas, y no en el Ministerio Público.
- Implementar todas las necesidades laborales genéticas para la identificación de los restos de personas que ya fueron rescatadas de las exhumaciones.
- Crear laboratorios de investigación criminal en los procesos de investigación, y no privilegiar la confesión como elemento probatorio del hecho punible.
- Crear una comisión de investigación independiente sobre los hechos de Curuguaty.
- Dar cumplimiento a las recomendaciones de la CVJ (2008), en particular las que indican el inicio, reapertura o prosecución de los procesos tendientes a

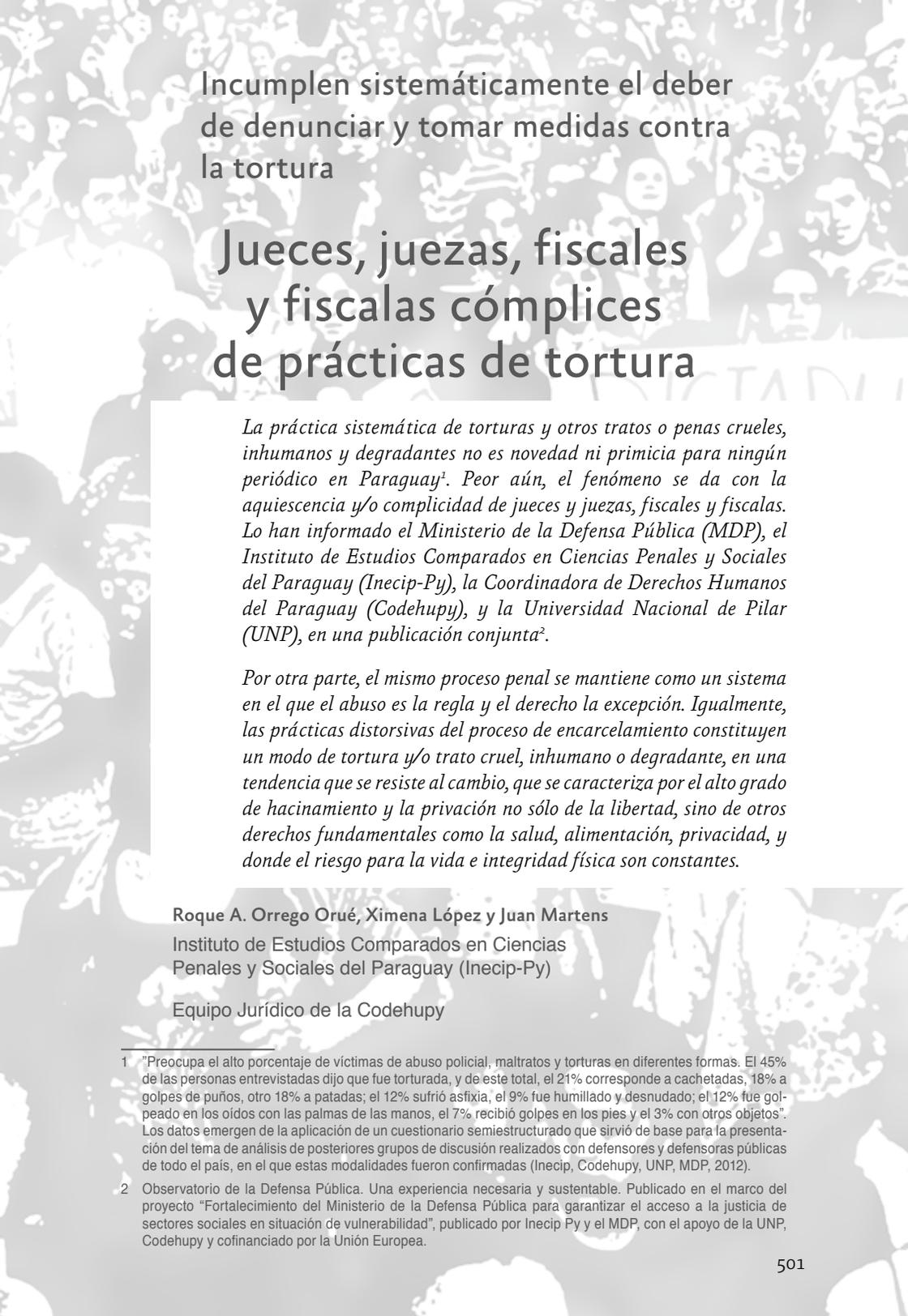
¹⁷ En relación con este tema, referirse al artículo de discriminación indígena.

investigar la responsabilidad penal de todas personas mencionadas como presuntos victimarios en el informe de la citada comisión.

- Suprimir en la actuación de la fuerza pública cualquier tipo de doctrina, teoría, principio o manifestación de autoridad, así como protocolos de actuación policial o militar que promuevan, autoricen, toleren o brinden aquiescencia a la sustracción del amparo de las garantías constitucionales y del derecho internacional en materia de derechos humanos a las personas bajo investigación o persecución penal del Estado.
- Sensibilizar, capacitar y entregar a los diversos componentes de los organismos encargados del orden y la seguridad públicos para que en los procedimientos de detención, contención y lucha contra el crimen y la delincuencia cuenten con métodos de actuación que respeten los derechos humanos.
- Dotar a las fuerzas de seguridad, policiales y militares, de elementos científicos e idóneos que permitan cumplir sus funciones sin recurrir a ni privilegiar procedimientos coercitivos sobre cualquier persona sujeta al poder de las fuerzas de seguridad del Estado, que lesionen su integridad y pongan en riesgo o priven de la vida misma.
- Sanear la institución policial de las prácticas de corrupción instaladas y dar de baja al personal que resulte responsable de las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- CVJ (2008). *Anive oiko haguã*. Informe final de la CVJ. Asunción: CVJ.
- Ramírez, Andrés y Portillo Esquivel, Carlos (2010). *Ejecuciones y desapariciones: debilidades allende la justicia transicional*, en: Codehupy (2010). *Derechos humanos en Paraguay 2010*. Asunción: Codehupy, pp. 55 - 74.
- República del Paraguay (2010). Cuarto, quinto y sexto informes periódicos combinados sobre la aplicación de la *Convención contra la Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes*. Catalogado como CA T/C/PYR /4-6.



Incumplen sistemáticamente el deber de denunciar y tomar medidas contra la tortura

Jueces, juezas, fiscales y fiscalas cómplices de prácticas de tortura

La práctica sistemática de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes no es novedad ni primicia para ningún periódico en Paraguay¹. Peor aún, el fenómeno se da con la aquiescencia y/o complicidad de jueces y juezas, fiscales y fiscalas. Lo han informado el Ministerio de la Defensa Pública (MDP), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (Inecip-Py), la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), y la Universidad Nacional de Pilar (UNP), en una publicación conjunta².

Por otra parte, el mismo proceso penal se mantiene como un sistema en el que el abuso es la regla y el derecho la excepción. Igualmente, las prácticas distorsivas del proceso de encarcelamiento constituyen un modo de tortura y/o trato cruel, inhumano o degradante, en una tendencia que se resiste al cambio, que se caracteriza por el alto grado de hacinamiento y la privación no sólo de la libertad, sino de otros derechos fundamentales como la salud, alimentación, privacidad, y donde el riesgo para la vida e integridad física son constantes.

Roque A. Orrego Orué, Ximena López y Juan Martens

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (Inecip-Py)

Equipo Jurídico de la Codehupy

1 "Preocupa el alto porcentaje de víctimas de abuso policial, maltratos y torturas en diferentes formas. El 45% de las personas entrevistadas dijo que fue torturada, y de este total, el 21% corresponde a cachetadas, 18% a golpes de puños, otro 18% a patadas; el 12% sufrió asfixia, el 9% fue humillado y desnudado; el 12% fue golpeado en los oídos con las palmas de las manos, el 7% recibió golpes en los pies y el 3% con otros objetos". Los datos emergen de la aplicación de un cuestionario semiestructurado que sirvió de base para la presentación del tema de análisis de posteriores grupos de discusión realizados con defensores y defensoras públicas de todo el país, en el que estas modalidades fueron confirmadas (Inecip, Codehupy, UNP, MDP, 2012).

2 Observatorio de la Defensa Pública. Una experiencia necesaria y sustentable. Publicado en el marco del proyecto "Fortalecimiento del Ministerio de la Defensa Pública para garantizar el acceso a la justicia de sectores sociales en situación de vulnerabilidad", publicado por Inecip Py y el MDP, con el apoyo de la UNP, Codehupy y cofinanciado por la Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

La práctica sistemática de torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes es una situación ya documentada de manera explícita durante el periodo de informe³ por el MDP, el Inecip, la Codehupy y la UNP, en una publicación conjunta⁴.

El mismo proceso penal se mantiene como un sistema en el que el abuso es la regla, y el derecho, la excepción⁵. Como se adelantaba más arriba, las prácticas distorsivas del proceso de encarcelamiento constituyen un modo de tortura y/o trato cruel, inhumano y degradante, en una tendencia que se resiste al cambio, que se caracteriza por el alto grado de hacinamiento y la privación no sólo de la libertad, sino de otros derechos fundamentales como la salud, alimentación, privacidad, y donde el riesgo para la vida e integridad física son constantes.

En medio de estos signos del estado de policía, surgen condiciones objetivas que constituyen oportunidades en el trabajo contra el fenómeno. La nueva tipificación del delito de tortura, la instauración del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y la puesta en vigencia de la autonomía de la Defensa Pública, en el contexto de un modelo de participación ciudadana comprometido con los postulados del Estado de derecho, plantean un campo en el que fuerzas públicas y privadas, en medio de las contradicciones del sistema, pueden incidir positivamente para que se avance hacia el desarrollo de políticas públicas favorables a la defensa de la dignidad humana.

EL CASO DE JOSÉ DOLORES BENÍTEZ, JUEZ PENAL DE CURUGUATY

El jueves 21 de junio de 2012, una comitiva de Codehupy se constituyó ante el juez penal de garantías de Curuguaty a reclamar protección y atención para campesinos y campesinas detenidos por su supuesta vinculación con los “sucesos de Curuguaty”. Todos ellos y ellas fueron víctimas de la violencia policial. Cuando la comitiva le reclamó al juez por qué no había hecho la denuncia de las versiones recibidas ante los rastros físicos y síquicos que debió serle posible constatar en la audiencia de imposición de medidas hecha en su presencia, éste, palabras más,

3 Octubre de 2011 a octubre de 2012.

4 Observatorio de la Defensa Pública. Una experiencia necesaria y sustentable. Publicado en el marco del proyecto “Fortalecimiento del Ministerio de la Defensa Pública para garantizar el acceso a la justicia de sectores sociales en situación de vulnerabilidad”, publicado por Inecip Py y el MDP, con el apoyo de la UNP, Codehupy y cofinanciado por la Unión Europea.

5 Escrito de denuncia presentado por la abogada Carmen E. Silva B, defensora pública penal, Oficina de Mesas de Entradas y Denuncias de la Fiscalía Regional de Pedro Juan Caballero, en fecha 26 de julio del año 2011, a las 11:00 hs.: “En fecha 24 de julio del año en curso, siendo las 19:00 hs., según indicaciones del señor Wilson Gómez de Oliveira, fue sometido a una brutal tortura por parte de un funcionario de apellido Cano, jefe de brigada de la sección donde el mismo se encontraba recluso, por la sencilla razón de haber volcado, sin motivo aparente y sin intención, el basurero. El ahora denunciado procedió a esposar al recluso para propinarle golpes con una cachiporra, llegando hasta romper dicho instrumento por la espalda del mismo”. El hecho es apenas una muestra del tipo de brutalidad que sufren las personas privadas de libertad en nuestras cárceles, que son consideradas como objetos de aplicación del poder punitivo del Estado, y no como sujetos de derecho.

palabras menos, respondió que “no podía ser juez y parte” denunciando estos hechos⁶.

El magistrado ignoró que, si bien la denuncia es un derecho, cuando el hecho punible es conocido por las autoridades en el ejercicio de sus funciones, es una obligación⁷. El rastro de los hechos así judicialmente encubiertos fueron denunciados por Codehupy a la Fiscalía de Derechos Humanos, en fechas 18 de junio, 14 de agosto y 12 de noviembre de 2012.

Si bien el proceso en la Unidad Especializada de Derechos Humanos avanza lentamente, haciendo una demostración de la falta de recursos con que tropieza la fiscal encargada de individualizar a los responsables, la investigación ha podido corroborar científicamente que al menos varios de los y las comparecientes ante el juez José Dolores Benítez registran rastros de torturas y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes en su proceso de criminalización secundaria⁸.

Los relatos recogidos y presentados ante la Fiscalía de Derechos Humanos dan cuenta de la arbitrariedad con que el juez José Dolores Benítez de hecho encubrió la tortura, al no comunicar al Ministerio Público los rastros visibles del trato cruel que recibieron estas personas por parte de la Policía.

ALGUNOS CASOS EN LOS QUE INEXPLICABLEMENTE EL JUEZ JOSÉ D. BENÍTEZ NO VIO NI DENUNCIÓ RASTROS DE TORTURA

Caso 1: Hombre joven⁹. Fue aprehendido frente al Hospital de Curuguaty por “vestir como campesino”, el día de los hechos. Los policías le trasladaron hasta la comisaría. Al llegar a la sede policial, el mismo refiere que uno de ellos dio la siguiente orden: “bájénle como pelota”, dando a entender que le debían bajar a patadas de la patrullera. En la comisaría recibió golpes y patadas en la cara y en el cuerpo. Los policías se acercaban al calabozo y le decían “voy a matarles a todos y les voy a cortar los testículos por haberle matado a mi camarada”, apuntándoles con armas de fuego. Afirma que varias veces fueron amenazados durante la noche, impidiéndoles así dormir.

Algunos policías eran los que les golpeaban, bajo la atenta mirada de otros policías que también estaban en la guardia. Comentó además que cerca del calabozo se ubicaban los policías y contaban situaciones que habían ocurrido en el

6 Así lo confirman los testimonios de la secretaria ejecutiva de Codehupy, Carmen Coronel y de otros miembros del equipo jurídico de Codehupy, quienes con integrantes del Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights y la Defensa Pública participaron de la entrevista.

7 Art. 285, inc. 1) C. P. P.

8 Informe Victimológico del Centro de Atención a Víctimas del M. P. de Fecha 22 de octubre obtenido por la víctima y presentado al Ministerio de Salud para justificar su pedido de tratamiento psicológico.

9 Una misión de observación impulsada por Codehupy el 20 y 21 de junio de 2012, con el acompañamiento de representantes del Ministerio de la Defensa Pública y del Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights de Viena, pudo observar los rastros de hematomas en el torso, relataba con voz temblorosa su testimonio. El Ministerio Público interviniente y sus fiscales tampoco actuaron ante estas constataciones iniciales.

enfrentamiento. Éstos hacían referencia a cómo habían asesinado a personas del asentamiento que se entregaban. Uno de los policías relató que disparó 15 tiros a una persona que alzaba los brazos en señal de rendición. Otro policía se burlaba de un campesino herido al que había ultimado y decía que el mismo saltaba como un “pajarito” cuando le disparó en la cabeza.

Caso 2: Hombre de edad media¹⁰. Cuando empezaron los disparos, esta persona refiere que se tiró al suelo para protegerse. En ese momento un policía se sentó sobre su cuerpo y fue detenido. Uno de los policías que estaba cerca dijo “Ja jukata ko tujápe” (vamos a matarle a este viejo)¹¹ mientras lo apuntaban con el arma en la cabeza. Le llevaron hacia una represa cerca de la zona. Le pisaron el tobillo, le golpearon por todo el cuerpo con los puños y a patadas, principalmente en la boca del estómago. Le arrastraron por el pasto hasta subirlo a la patrullera. En la comisaría le siguieron pegando y le amenazaban todo el tiempo con matarle.

Caso 3: Hombre joven¹². Relató que al inicio del enfrentamiento estaba enfrente y recibió un impacto de bala. En ese momento trató de correr hacia atrás y ahí fue apresado; un efectivo policial dijo a los otros policías “ja jukaite ko bandido” (vamos a matarle a este bandido), mientras le apuntaba con el arma en la cabeza. Le pegaron por todo el cuerpo y por el rostro. De ahí le trasladaron a un lugar cercano, parecía una estancia; también contó que los policías resa jopy (le apretaban los ojos).

Durante toda su detención solo le dieron agua. Cuando fue trasladado a la penitenciaría de Coronel Oviedo, debido al notorio maltrato físico, no le recibieron en el penal. Los policías le llevaron hasta un sanatorio privado de la ciudad de Villarrica, donde le hicieron algunas curaciones. Allí pasó la noche, en una de las salas, junto con el policía que le custodiaba. El policía durmió en la cama y lo hizo dormir en el suelo y esposado. Tenía una herida en la cara interna del brazo que tenía pus, ya que no recibió atención médica debida, y al estar esposado con los brazos hacia atrás todo el tiempo, la herida tuvo roces con su torso, situación que la empeoró.

Caso 4: Hombre joven¹³. Luego del enfrentamiento, los policías le apresaron. Una vez esposado, le dieron patadas en la cara y en el cuerpo, le presionaron con un guarda escape de chapa en el cuello (relató que el objeto lo recogieron del suelo para maltratarlo) y le dijeron que le iban a matar. Le rompieron la nariz con un golpe. Dentro de la patrullera, los policías continuaban golpeándole. Uno de ellos le propinaba golpes continuos en la oreja con la culata de la pistola y luego le preguntaba “te duele, da gusto”, repitiendo esta acción en varias ocasiones durante el trayecto hasta la comisaría local, donde fue bajado a patadas de la patrullera. Cuando llegaron a la sede policial, siguieron golpeándole en varias zonas del

10 La misión constató los rastros de hematomas en el pie y tobillo de esta persona cinco días después de lo ocurrido.

11 Si bien la persona es de edad media, exhibe características físicas con deterioros que corresponderían a una persona de muy avanzada edad.

12 La misión constató que la herida que tenía en la cara interna del brazo tenía pus, todavía podía percibirse sangre y hematomas en el ojo.

13 Se constató en la visita hematomas de color liliáceo en la oreja, golpes en la nariz e inflamación ligera en los ojos, y otros hematomas en el cuerpo.

cuerpo, especialmente en la cabeza y en los ojos, le apretaron contra las rejas del calabozo. Luego de esto empezó a sangrarle el oído, tuvo una inflamación en los párpados y en toda el área ocular¹⁴.

El juez José Dolores Benítez apoyó un sistema de impunidad de estos hechos, pues de no ser por la denuncia de la Codehupy, las circunstancias no hubiesen sido planteadas como objeto de indagación al ejercicio de la acción penal pública. Increíblemente, invocó su imparcialidad para amparar el incumplimiento de una función pública que la ley le encomienda.

CUANDO EL HORROR SE HACE COTIDIANO

Iniciar el artículo con el relato de un juez que se degrada a estos niveles de desidia y que es una demostración de que si Kafka hubiera nacido en Paraguay, hubiera sido costumbrista, no es perder tiempo en un anecdotario de lo absurdo o grotesco.

Tampoco es la exposición caricaturesca de la falta de compromiso con el Estado de derecho de jueces y juezas, fiscalas y fiscales¹⁵. Es la descripción casi literal de un horror que defensoras y defensores públicos viven turno a turno en diversos puntos de la República. Así quedó demostrado y registrado en el Observatorio del Ministerio de la Defensa Pública, editado al tiempo de la entrada en vigencia plena de la ley que establece la autonomía de esta novel institución del sistema de justicia.

Con el apoyo de Inecip, Codehupy, la UNP y el cofinanciamiento de la Unión Europea, el Ministerio de la Defensa Pública concibió un Observatorio de Torturas y otros tratos violatorios de la Convención contra la Tortura. En la primera fase, este sistema de acopio y procesamiento de datos se aplicó a los efectos de registrar incumplimientos de derechos y garantías constitucionales entre la aprehensión policial y la audiencia de imposición de medidas cautelares, denominada audiencia del 242¹⁶.

14 Para este artículo se sustrajeron únicamente algunos de los testimonios tomados, que pueden visibilizar los abusos cometidos por la Policía al momento de la aprehensión de estas personas. Se pudo constatar además, con la visita a la penitenciaría, que efectivamente, luego de haber pasado ya cinco días del hecho, estas personas tenían rastros de golpes que debieron ser verificables por el juez al momento de la audiencia de imposición de medidas, en la cual la ley le obliga a estar presente y oír al imputado. Los/as agentes del Ministerio Público también hicieron caso omiso a estos rastros y los relatos de tortura que surgieron de las indagatorias.

15 Nota N° 038/12 de la delegada de la Defensoría del Pueblo, departamento de Caaguazú, dirigida el 1 de noviembre de 2012 a la defensora pública Dra. Zoraida Cañiza. Se relata el caso de NN, una persona calificada como "deficiente mental" que "se encontraba viviendo encerrado en condiciones degradantes e inhumanas". La defensora del pueblo de Caaguazú solicitó orden de allanamiento y registro del domicilio correspondiente para constatar las condiciones de vida de dicha persona. "No se recibió respuesta alguna del Juzgado Penal de Garantías". S tuvo que recurrir al defensor del pueblo Abg. Manuel María Páez Monges, quien volvió a reiterar el pedido de orden de allanamiento y registro de domicilio. La delegada de la Defensoría del Pueblo no lo obtuvo y tuvo que recurrir a obtener permiso de los dueños de la casa, "donde se constató la presencia de una persona de 43 años de edad presumiblemente enferma de autismo, aparentemente en estado de desnutrición". El caso revela la desidia de otorgar la orden judicial de un modo oportuno para casos de esta naturaleza.

16 Se refiere al artículo 242 del Código Procesal Penal.

Se aplicó un cuestionario semiestructurado a personas privadas de su libertad que eran asistidas por la Defensa Pública. Los datos emergentes revelaron con precisión de qué manera la Policía tortura, y cómo el poder fiscal y judicial “normaliza” esta práctica¹⁷.

Estos datos fueron sometidos al análisis de grupos focales constituidos con defensores y defensoras de todo el país. De la información obtenida y las fotos publicadas, resulta evidente que la conducta del juez José Dolores no es la excepción. Transcribimos seguidamente algunos de los testimonios recogidos:

Mi defendido era menor, y pedí intervención porque registraba golpes y requerí atención del médico forense. El juez me denegó el pedido.

Una de las denuncias más comunes recogidas en los talleres es el uso de la violencia contra los “reincidentes”, a quienes se los detiene con el argumento de la “actitud sospechosa”. En estos casos se registran tratos inhumanos, que al ser denunciados por defensores y defensoras y ante la solicitud de un examen forense, la respuesta llega, en la mayoría de los casos, muy tarde. Los jueces y juezas tardan en providenciar, y luego ya desaparecen los rastros de violencia.

También con los reincidentes se da otra violación procesal, ya que sólo con el parte policial se pide prisión, y los jueces y juezas lo conceden sin contratiempo. Se dan casos en que se les niega la obtención de las cédulas de identidad.

Personas menores de edad son tomadas, indagadas por el fiscal, cuando realmente debe ser por el juez penal de la Adolescencia directamente. Por orden de fiscales y fiscalas, éstas personas son retenidas por más de cinco días en las comisarías. Los abusos son mayores cuando de adolescentes y jóvenes se trata.

En una localidad del interior se denunció el caso de una niña menor de 13 años, abusada por el abuelo, quien quedó embarazada. El agente fiscal, en connivencia con el juez, buscó una familia que adoptara al bebé. Hoy la menor busca a su niño y exige justicia.

Se reveló además que “las detenidas y los detenidos son llevados esposados por la vía pública, caminando la distancia que separa la penitenciaría del tribunal, sufriendo el escarnio y la burla pública. Así son expuestos y expuestas públicamente como criminales”. Los jueces y juezas no impiden esta práctica aunque se les reclame.

En varias localidades del interior se verificaron situaciones similares en relación con el comportamiento cómplice entre el Ministerio Público y la Policía para el maltrato a detenidas y detenidos. Las defensoras y los defensores

¹⁷ Pág. 34: “7) El diagnóstico revela como una de las notas más preocupantes la complicidad de fiscales y jueces que incumplen obligaciones básicas de sus cargos, encubriendo y participando en hechos que pueden ser considerados torturas, y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, a la luz de los instrumentos internacionales que rigen la materia. Se impone un franco y abierto debate respecto a estas responsabilidades para un cambio radical en el sistema de justicia”.

públicos reciben comunicación sobre la aprehensión luego de que las personas han sido torturadas, para que simplemente se pretenda legitimar la actuación procesal.

Las y los participantes de los grupos de discusión concordaron unánimemente en la reflexión hecha por uno de los participantes, cuando dijo:

Cuando hacemos nuestro trabajo, cuando apelamos una decisión del juez, nos acusamos de chicaneros, de exagerados, de todo. Es muy triste el trabajo de los y las defensores y defensoras en estas condiciones y si nuestra institución, como Defensoría Pública, no tiene una política para evitar este tipo de atropellos, vamos a seguir en lo mismo y en el vryorei y van a seguir diciendo ‘ahh, el defensor público... ¿pea pio la nde defendetá?’. Por eso nos parece muy importante la iniciativa de llevar a cabo un registro sistemático de las irregularidades para incidir organizadamente con el apoyo de nuestra institución. (...) El mismo Poder Judicial nos trata con humillación. Si en una audiencia nuestra contraparte es un abogado privado con fama, el mejor trato es para ellos. A veces nos sentimos como parias.

¿TORTURADOS EN EL PROCESO O TORTURADOS POR EL PROCESO? UNA DINÁMICA QUE SE RESISTE AL CAMBIO

La práctica judicial y fiscal registrada demuestra hasta qué punto la gente que se considera a sí misma honesta, adaptada socialmente y mínimamente instruida, cae en el horror de ocultar la tortura y contribuir a su impunidad. Esto es hacerse cómplice de la misma.

Esta complicidad revela el incumplimiento del deber del Estado paraguayo en llevar a cabo una campaña de concienciación profunda de sus funcionarios y funcionarias en el tema y la implementación de estrategias para monitorear y enfrentar el llamado poder penal subterráneo y el paralelo¹⁸ en el que estas prácticas vejatorias son la regla. Se hace evidente la mala selección y formación que caracteriza a los funcionarios y funcionarias de su sistema judicial/fiscal.

También habla de cuanto el sistema penal, en sí mismo, contribuye a construir la “otrocidad” que permite tratar al criminalizado secundariamente de un modo

¹⁸ “Poder penal subterráneo: todas las agencias ejecutivas ejercen poder punitivo al margen de cualquier legalidad o con marcos legales muy cuestionables, pero siempre fuera del poder jurídico. Esto provoca que el poder punitivo se comporte fomentando empresas ilícitas, lo que es una paradoja en el ámbito del saber jurídico, pero no lo es para las ciencias políticas ni sociales, donde es claro que cualquier agencia con poder discrecional termina abusando del mismo. Este abuso configura el sistema penal subterráneo. Poder penal paralelo: es el que se llama al que no se ejerce por personas o instituciones con ese poder reconocido como tal en el discurso jurídico, y por tanto, si bien son altamente lesivos, no se encuentra formalmente regulado por el discurso jurídico penal; un ejemplo es el poder de institucionalización de las y los médicos, las autoridades asistenciales que deciden la internación de adultos mayores, etc.” (Zaffaroni, Alagia, Slokar, 2005).

brutal, reproduciendo un sistema acrítico y rutinario, vaciado de legitimidad constitucional¹⁹.

No importa cuánto ensañamiento existe contra el sujeto de incidencia del sistema penal porque es tal, por ser vulnerable a causa de su desempoderamiento social. Jueces, juezas, fiscalas y fiscales por lo general saben proteger a los poderosos que eventualmente caen en el sistema. Estos sí los pueden poner en peligro desde el *status quo* del que provienen.

El o la cliente habitual del sistema penal, por el estigma que lo marca, puede caer en el fracaso de ser procesado, encarcelado, torturado, mal tratado. Es ubicado en la franja de los sin derechos, y como tal es ignorado por aquellos a los que la Constitución instituyó para su tutela y amparo²⁰. El proceso de criminalización mismo se nos presenta y revela de este modo, no como el método lógico instituido en la Constitución²¹, sino como un mecanismo de vejación y tortura en el que el abuso es la regla y el derecho, la excepción.

El sistema penal queda en esta perspectiva profundamente vaciado de los motivos justificantes de su existencia, inmerso en una endémica crisis que el movimiento de reforma garantista no llegó a afectar más allá de sus formas externas. El mismo proceso por lo general es un método de tortura en nuestro país, y es aplicado al más débil en la relación social de fuerzas que gobierna las fricciones de una sociedad que en estos mecanismos no solo refleja la desigualdad, sino la ampara y propende desde el ciego actuar de sus instituciones desnaturalizadas ante el discurso jurídico²².

NUEVAS OPORTUNIDADES EN EL ABORDAJE PREVENTIVO, ENTRE EL PROGRESO Y LA CONSERVACIÓN

19 Observatorio de la Defensa Pública, una experiencia necesaria y sustentable. Publicado por. Inecip Py, eMinisterio de la Defensa Pública, Codehupy y UNP, con el cofinanciamiento de la Unión Europea, 2012, pág. 38. En esta página puede verse dos fotos en las que una mujer embarazada de 7 meses “aprehendida por un supuesto hecho de hurto agravado” exhibe los rastros de un golpe de cachiporra en la zona del abdomen. Expresa: “las lesiones le fueron producidas por el personal policial en forma posterior a su aprehensión. Se ha solicitado tanto ante el Ministerio Público como al juzgado que convoque a los médicos forenses de las mencionadas instituciones”. El defensor aseguró: “No se dio curso favorable a lo peticionado”. En la cultura paraguaya, el respeto a una madre embarazada es una pauta culturalmente exigible más allá de toda duda y prejuicio. Solo el concepto de “otrocidad” permite entender de qué manera, para las autoridades judiciales y fiscales, los vulnerabilizados que caen bajo su poder son “no personas”, de tal manera de que, como en este caso, no se conmuevan y den cumplimiento a su obligación de denunciar.

20 Art. 247 de la Constitución Nacional.

21 Art. 17 de la Constitución Nacional.

22 David Garland. Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social. Editorial Siglo Veintiuno, 1999, pág. 17: “Hoy en día el castigo es un aspecto de la vida social profundamente problemático y poco comprendido, cuya razón de ser no queda claro. El que no lo percibamos de este modo es consecuencia de la apariencia de estabilidad e impenetrabilidad que tienen las instituciones formales, más que de la transparente racionalidad de los procedimientos penales en sí. Al igual que los padrones habituales de la actividad social, las estructuras modernas del castigo crearon un sentimiento de su propia inevitabilidad y de la justicia del statu quo. Las formas asumidas del castigo nos relevan de la necesidad de reflexionar sobre el castigo mismo y, cuando intentamos hacerlo—aunque sea superficialmente—seguimos ciertos parámetros predeterminados y limitados. De esta manera, se nos induce a analizar las políticas penales conforme al marco institucional vigente, en vez de cuestionarlas”.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). Una condición objetiva que favorece la reforma de estas prácticas que caracterizan el uso del poder punitivo es la instauración del MNP. Por ley 4288/2011 se estableció un ente autónomo y autárquico que liderará toda una red de agentes estatales y no gubernamentales involucrados en la perspectiva de usar las visitas a instituciones totales para detectar, analizar y proponer medidas que erradiquen la tortura y los demás tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes.

Contará con seis comisionados o comisionadas titulares y tres suplentes que ejercerán el gobierno político de la entidad. El MNP tiene un órgano selector que, por primera vez en la historia del Paraguay, reúne tres integrantes electos por los poderes del Estado y tres integrantes electos por un colegio electoral del que forman parte las organizaciones de la sociedad civil.

La ley contempla la participación en el MNP de otras entidades públicas y sus funcionarios y funcionarias, de universidades públicas y privadas, de agencias de cooperación y organizaciones de la sociedad civil. Estas relaciones se registrarán por los convenios correspondientes. El organismo contará también con un sistema de escabinado para garantizar la participación ciudadana en las intervenciones que requiera la vigilancia sobre las afectadas y afectados en su libertad por el poder punitivo, psiquiátrico, tutelar, etc.

La lógica que deberá caracterizar a sus intervenciones no es necesariamente del auxilio caso a caso, sino del planteamiento de medidas estructurales que visibilicen el fenómeno de la tortura y los tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes, exigiendo la implementación de políticas públicas adecuadas para atender el fenómeno. La idea central es prevenir la tortura.

El MNP responde a una exigencia del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Fuera del plazo que el Protocolo daba para la creación de este mecanismo, el Estado dictó una ley concebida con amplia participación del sector público y privado. Técnicos internacionales indican que esta ley es un ejemplo de cómo los Estados deberían concebir sus mecanismos nacionales para adecuarse a los estándares del mencionado Protocolo de las Naciones Unidas.

En el año 2012, un equipo impulsor que venía trabajando por la instalación del MNP logró la constitución de su órgano selector. Este órgano lanzó las llamadas a concurso y actualmente se dispone a seleccionar ternas que serán sometidas a audiencias públicas. La transparencia del proceso y la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil pretende garantizar un nivel que se espera sea óptimo y apartado de los procesos clientelistas que caracterizan en Paraguay a la designación de autoridades de esta naturaleza.

Estos avances se dieron con mucha presión nacional e internacional. No implica que la mayoría de las autoridades del país se encuentren comprometidas en la lucha contra la tortura. Es más bien el producto de la inteligente negociación de actoras y actores públicos y privados que hace décadas trabajan para impulsar nuestra sociedad hacia el Estado social de derecho.

Demuestra la falta de compromiso con la causa que inspira el MNP el hecho de que el presupuesto del ente fue recortado por la Comisión correspondiente sin justificativo racional, a un 50% de lo estimado por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados; aparentemente tal situación será remediada en el Senado. A pesar de que se de el recorte, se espera que los recursos asignados sirvan para el inicio de las actividades en 2013, que será un año políticamente conflictivo por las elecciones generales previstas en el calendario electoral.

Es de esperar que el MNP tropiece con grandes dificultades en la medida que remuevan una serie de estructuras que se benefician con la mantención del estado de policía. Sin embargo, indudablemente es un avance que establece un marco de articulación desde el cual esperemos se pergeñen políticas públicas adecuadas.

MINISTERIO DE LA DEFENSA PÚBLICA AUTÓNOMO

El 12 de abril de 2012 entró en plena vigencia la ley N° 4423/2011, Ley Orgánica de la Defensa Pública.

Esta ley surgió de los esfuerzos de una alianza entre la Defensoría General de la República del Paraguay, su equipo técnico y una red ciudadana de organizaciones de la sociedad civil que trabajaron para ello en un proyecto dirigido por Inecip Py, con el apoyo de Codehupy, la UNP y cofinanciado por la Unión Europea.

La institución encargada de la defensa pública fue profundamente fortalecida y, con ello, una serie de procesos desplegados bajo el liderazgo de la actual defensora general Noyme Yore y su equipo técnico. Entre estos procesos se destacan el Observatorio de Cárceles y el Observatorio de Tortura establecidos por resolución N° 314 del 27 de abril de 2012.

Estas dos experiencias responden a la construcción institucional del Ministerio de la Defensa Pública, en la perspectiva del cumplimiento de las funciones principales y accesorias asignadas por la ley 4423/11 en sus arts. 9 y 10.

El Ministerio de la Defensa Pública tiene el desafío de instituirse como un organismo del servicio de justicia²³ profundamente vinculado a la sociedad civil organizada y a las universidades²⁴ para “propender la salvaguarda de los derechos humanos en el ámbito de su competencia”²⁵ y “promover la cooperación local, regional, nacional e internacional para la protección de los derechos humanos”²⁶.

23 Ley N° 4423/11. Art. 10 - Funciones accesorias: 1) Promoverá investigaciones vinculadas con el acceso a la justicia. 2) Organizará y mantendrá actualizado un banco de datos sobre fallos judiciales. 4) Propondrá a las autoridades administrativas y judiciales las medidas de protección de derechos que considere oportunas y necesarias. 5) Realizará informes sobre las situaciones de las prisiones, formulando recomendaciones para su mejoramiento...

24 Ley N° 4423/11. Art. 10 - Funciones accesorias: 3) Solicitará la cooperación de instituciones de investigación, nacionales y extranjeras, públicas y privadas, en los temas de su incumbencia, y celebrará convenios de capacitación con los mismos.

25 Ley 4423/11, art. 9, numeral 2.

26 Ley 4423/11, art. 9, numeral 4.

De allí que la autonomía funcional y administrativa que le otorga el orden jurídico²⁷ y las experiencias de los observatorios (penitenciario y de tortura) resulten centrales para dotar, junto con el MNP, al Estado y a la sociedad con condiciones objetivas que permitan una mayor incidencia en la remoción del estado de policía que hecha recurso cotidianamente al uso de la tortura en Paraguay.

Es fundamental destacar que la trayectoria histórica del proceso desplegado en ambas experiencias se vio fortalecida por la ley, que resulta así compatible con un historial de resultados positivos objetivamente verificables en el periodo de este informe. El Ministerio de la Defensa Pública concibió y perfeccionó instrumentos organizacionales y de trabajo de campo que serán de gran utilidad para articular esfuerzos con el MNP²⁸.

NUEVAS OPORTUNIDADES EN EL SISTEMA PUNITIVO

El 22 de mayo de 2012, el entonces presidente del Paraguay, Fernando Lugo Méndez, promulgó la ley N° 4614/12 que modifica los arts. 309 y 236 de la tortura y desaparición forzosa del Código Penal. Hace bastante tiempo se viene recomendando al Estado dar cumplimiento a las recomendaciones que tiene de adecuar estas definiciones típicas a los estándares del derecho internacional vigente²⁹.

El art. 309 del Código Penal derogado preceptuaba:

1. *El que con la intención de destruir o dañar gravemente la personalidad de la víctima o de un tercero, y obrando como funcionario o en acuerdo con un funcionario:*

27 Ley 4423/11, arts. 1 y 2.

28 Resolución N° 314/12 "Por la cual se crea el Observatorio de Tortura y otros, que en su artículo 1 resuelve: "Establecer un Observatorio permanente de violaciones a los derechos humanos en el contexto de la configuración de los procesos legales establecidos para el acceso a la justicia ante los tribunales de la República". Documento: Observatorio de la Defensa Pública, una experiencia necesaria y sustentable. Documento: Directrices para visitas a lugares de detención. Ministerio de la Defensa Pública del Paraguay. Publicado por Ludwig Boltzmann Institute Human Rights en coordinación con el Ministerio de la Defensa Pública y Codehupy, con el cofinanciamiento de la Unión Europea.

29 La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la ONU establece: "Art. 1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas". La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura preceptúa: "Art. 2. Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo".

1.1. realizara un hecho punible contra

- a) la integridad física, conforme a los artículos 110 al 112,*
- b) la libertad, de acuerdo a los artículos 120 al 122 y el 124,*
- c) la autonomía sexual, según los artículos 128, 130 y 131,*
- d) menores, conforme a los artículos 135 y 136,*
- e) la legalidad del ejercicio de funciones publicas, de acuerdo a los artículos 307, 308, 310 y 311, o*

1.2. sometiera a la víctima a graves sufrimientos psíquicos, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años.

2. El inciso 1 se aplicará aún cuando la calidad de funcionario:

- a) careciera de un fundamento jurídico válido, o*
- b) haya sido arrogada indebidamente por el autor.*

El texto exigía requisitos subjetivos de la conducta difíciles de ser demostrados e innecesarios para configurar el hecho punible, dificultaba la prueba y exigía condiciones innecesarias, estableciendo campos de impunidad para las graves conductas que conforme al derecho internacional deberían ser sancionadas.

El actual artículo 309 de la ley N° 4614/12, que modifica los arts. 309 y 236 de la tortura y desaparición forzosa del Código Penal, establece:

- 1. El que intencionalmente infligiera a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales o la sometiera a un hecho punible contra la autonomía sexual, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión con fines de investigación criminal, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años.*
- 2. El que intencionalmente aplicara sobre otra persona métodos tendientes a anular su personalidad o a disminuir su capacidad física o mental, será castigado con pena privativa de libertad no menor a cinco años.*
- 3. Lo previsto en el inc. 1 y 2 será aplicable en los siguientes casos: 1. cuando el autor actuare como funcionario o agente del Estado, o como persona o grupo de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado. 2. Cuando el autor se haya arrogado indebidamente la calidad de funcionario, o 3. Cuando el autor no fuere funcionario.*

Es innegable que este avance normativo no implicará necesariamente un cambio de las prácticas de criminalización en el funcionamiento de la maquinaria del sistema penal paraguayo, pero ciertamente destierra toda posibilidad de que ciertos hechos que antes eran perseguidos por otros delitos, por las dificultades de la obsoleta redacción, en adelante sean investigados como tortura y sancionadas esas conductas conforme a ese tipo penal.

Será todo un desafío para la Fiscalía de Derechos Humanos del Ministerio Público que los torturados del caso Curuguay y de tantos otros casos como los relatados en este escrito sean finalmente tenidos como víctimas, tratados como tales y se reivindique el derecho que tienen de ver a sus victimarios sancionados penalmente como corresponde.

RECOMENDACIONES

Para la Corte Suprema de Justicia:

- Dictar una acordada en la que recuerde a los jueces y juezas que están obligados a denunciar los hechos de tortura que conocen en el ejercicio de sus funciones, advirtiéndoles que de no hacerlo incurrirán en causal de remoción por mal ejercicio de sus funciones. Se deberá señalar que en todos los casos en que se dé lugar al habeas corpus reparador de la privación ilegítima de libertad que constituye una circunstancia favorable a la ocurrencia de estos fenómenos, deben ser comunicados al Ministerio Público.
- Iniciar una auditoría de la gestión jurisdiccional de José Dolores Benítez para determinar si existió o no mal desempeño en el ejercicio de sus funciones, y en este caso denunciarlo.

Para el fiscal general del Estado:

- Dictar una orden general en igual sentido a la establecida en la primera recomendación del punto anterior. Auditar la gestión fiscal de los intervinientes en el caso Curuguay con los alcances del segundo punto de la recomendación anterior.

Para el Ministerio de la Defensa Pública:

- Iniciar acciones civiles en defensa de las personas torturadas con las que cuenta entre sus representados y representadas, en los casos más evidentes.

Para el Observatorio de Tortura de la Defensa Pública y el Observatorio Penitenciario:

- Continuar en pleno funcionamiento y en coordinación con el MNP.

BIBLIOGRAFÍA

- Inecip-Py, Ministerio de la Defensa Pública, Codehupy y UNP (2012). *Observatorio de la Defensa Pública: una experiencia necesaria y sustentable*. Asunción.
- Zaffaroni, E., Alagia, A. y Slokar, A. (2005). *Derecho Penal Parte General*. Buenos Aires: EDIAR.



Campo fértil para el rebrote militarista

De golpes, apología de la guerra y militarización del presupuesto

En Honduras, junio de 2009, con la destitución inconstitucional del presidente Zelaya, los militares jugaron un papel trascendental. Fuertemente armados, entraron por la fuerza a la residencia presidencial, lo llevaron a una base militar y lo trasladaron a Costa Rica. Al día siguiente asumió la presidencia Roberto Micheletti, quien era el presidente del Congreso hondureño, inaugurando de esta forma lo que muchos analistas llamarían el sistema de golpes pseudo constitucionales, lo que tres años después sucedería en nuestro país, sin tanques ni militares en las calles.

Vidal Acevedo

Servicio Paz y Justicia-Paraguay (Serpaj-Py)

Movimiento Objeción de Conciencia-Paraguay (MOC-Py)

INTRODUCCIÓN

En junio de 2009, en Honduras, con la destitución inconstitucional del presidente Zelaya, los militares jugaron un papel trascendental. Fuertemente armados, entraron a la residencia presidencial, llevaron al presidente a una base militar y lo trasladaron a Costa Rica. Al día siguiente asumió la presidencia Roberto Micheletti, quien era el presidente del Congreso hondureño, inaugurando de esta forma lo que muchos analistas llamarían el sistema de golpes pseudo constitucionales, lo que tres años después sucedería en nuestro país, sin tanques ni militares en las calles.

En la República del Paraguay, en el contexto de los hechos ocurridos los días 21 y 22 de junio del corriente año, en menos de dos días el Congreso Nacional destituyó al presidente constitucional Fernando Lugo, electo en 2008. Esto fue posible a través del mecanismo del juicio político, sin respetar garantías constitucionales y tratados internacionales, bajo la imputación de “mal desempeño en sus funciones” (en otros capítulos se detalla más sobre este tema en particular). El papel de las Fuerzas Armadas en esos días difíciles para la historia política y la institucionalidad democrática de Paraguay se mantuvo dentro de lo que establece la Constitución Nacional, subordinada a los poderes civiles, acatando lo que de ahí surgiera.

No obstante lo mencionado, los procesos de militarización continúan desarrollándose, con exagerados pedidos de incrementos en los gastos militares, teniendo como aliados y voceros a varios congresistas. Esto es principalmente evidenciado en las compras de armas, como así también en la progresiva y cada vez más profunda criminalización de la lucha social, al igual que en la militarización de territorios, principalmente la zona norte, donde las fuerzas públicas siguen cometiendo atropellos a los derechos humanos, con la reiterada excusa del combate al denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP).

MARCO LEGAL

El derecho a la paz y al desarme se inscribe dentro de los derechos humanos de solidaridad. En este sentido, conviene enfatizar que la paz no puede entenderse sólo como ausencia de guerra y que, siendo una aspiración universal de la humanidad, forma un todo indisoluble con el desarrollo socioeconómico, la justicia social y el respeto y vigencia plena de los derechos humanos.

Las Naciones Unidas, en la Declaración de los Pueblos a la Paz, establece el derecho de la humanidad a la paz, a una vida sin guerras, que constituyen en el plano internacional el requisito previo y primordial para el bienestar material, el progreso de los países y la realización total de los derechos y las libertades fundamentales del hombre¹.

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

En cuanto a nuestro país, la Constitución Nacional, en su artículo 144², establece que el Estado paraguayo renuncia a la guerra de agresión, pero sustenta el principio de legítima defensa. Para fortalecer el carácter de renuncia a la guerra, la Carta Magna establece una serie de principios claros con respecto a las relaciones internacionales, y en su art. 145 hace mención a garantizar la vigencia de los derechos humanos, de la paz y la justicia, entre otros³.

DESFILE DE NIÑOS SOLDADOS

Las prácticas de desfiles cívicos, estudiantiles, militares, fueron revividas en estos últimos años, exaltados por las recordaciones del Bicentenario de la Independencia. Estas prácticas fueron promocionadas ya por el entonces presidente Fernando Lugo.

Pero justo cuando pensábamos que la realidad militarista no podía ser peor, surge el golpe parlamentario que nombra presidente a Federico Franco, militante activo del grupo de reservistas de Paraguay, quien alienta a los miembros de su gabinete a militarizar los entes públicos.

Al frente del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) se encuentra el Sr. Horacio Galeano Perrone, reservista, egresado del Colegio Nacional de Guerra, con amplios conocimientos sobre “defensa nacional”, quien promueve abiertamente la militarización de los entes educativos de todo el país, y lo ha estado haciendo a la vista de toda la población.

En relación con esto, cuando Galeano Perrone visitó, el 27 de junio, el Colegio Nacional de la Capital, al culminar su discurso, al son de una marcha, se retiró de dicha institución, no sin antes, al mejor estilo militar, decir a los jóvenes que intentaban saludarle “¡firmes, saluden!”, mientras otros estudiantes gritaban “queremos sillas!”⁴.

El propio presidente golpista, Federico Franco, participó el 22 de septiembre de las recordaciones de la batalla de Curupayty, donde niños de una escuela de Pirayú, vestidos con uniformes militares y portando armas de juguete, desfilaron, emulando viejas épocas donde los niños eran arreados para grandes desfiles en honor al dictador⁵. Recordemos además que el actual presidente participó activamente de los desfiles por el Bicentenario en calidad de reservista.

2 Véase la Constitución Nacional, artículo 144.

3 Véase la Constitución Nacional, artículo 145.

4 Diario Última Hora, 28 de junio de 2012, disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/540793-Con-un-toque-marcial,-el-ministro-de-Educacion-visito-colegios-de-Asuncion>>, consultado el 20 de noviembre de 2012.

5 Diario Última Hora, 23 de setiembre de 2012, disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/563331-Ninos-Soldados-desfilando,-una-practica-recurrente-en-el-gobierno-de-Franco>>, consultado el 20 de noviembre de 2012.

MUERTE Y CASOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LAS FUERZAS ARMADAS

Si bien dentro de la esfera castrense desde hace un tiempo no se registran muertes de conscriptos en los cuarteles, se produjo un caso de ahogamiento en la Fuerza Aérea Paraguaya. La Dirección de Comunicaciones de las Fuerzas Militares informó, en marzo de este año, que el vicesargento 1° Carlos Rubén Montaña, de 23 años, quien prestaba servicios en la Brigada Aerotransportada, murió ahogado en la piscina de la Fuerza Aérea. Nuevamente hubo mucho hermetismo en torno al caso, al igual que en otros, dado que no se presentaron muchos detalles al respecto. Las autoridades de la Fuerza Aérea se limitaron a informar que se abriría una investigación.

Una fuente cercana a la víctima, en conversación con el Serpaj-Py, organización no gubernamental dedicada a la defensa y promoción de los derechos humanos, puso en conocimiento que las FFAA no se hicieron cargo de los costos del sepelio del joven Montaña. Cabe destacar igualmente que sus familiares expresaron sus dudas acerca de que haya sido un accidente la causa real y esclarecida del deceso.

Es de tener en cuenta que los casos de torturas, tratos inhumanos y denigrantes siguen ocurriendo dentro de las Fuerzas Armadas, que, aunque actualmente parecieran ser hechos aislados, siguen siendo una de las prácticas características de imposición del superior al subordinado, quien, en una lógica estructural de relacionamiento, resulta sometido.

En mayo de 2012, el soldado Isidro Pereira, quien cumplía con el servicio militar obligatorio en la 6ª División de Infantería de Mariscal Estigarribia, Boquerón, presentó declaración ante la Justicia Militar, y acusó al teniente Denis Flores de haberle golpeado con palos y golpes de puño, y que este hecho le produjo la pérdida de dientes y otras lesiones. El soldado Pereira relató lo siguiente: “me acerqué para pedirle permiso y me pidió la suma de G. 100.000 para que me dé permiso. Le dije que no tengo y me pidió G. 50.000”. Posteriormente, según prosiguió relatando, ambos se encontraron en el stand de tiro, donde nuevamente el oficial reclamó el dinero. Al obtener la misma respuesta, “se puso nervioso y trajo un palo y demasiado mucho me pegó”. Indicó además que hubo 15 testigos que no lo defendieron en ese momento porque “está prohibido meterse en problemas ajenos”. Al no resistir los golpes, que llegaron al punto de quebrar el palo, Pereira huyó. El teniente lo alcanzó y le propinó varios golpes de puño, “corrí otra vez de él y ahí me agarró de la boca y me rompió mi diente”⁶.

A su vez, la Academia Militar “Mariscal Francisco Solano López” (Academil), lugar donde se instruyen los futuros militares profesionales y del que egresarán los y las oficiales que luego impartirán instrucciones a conscriptos u ocuparán cargos relevantes en el futuro dentro de la estructura castrense, tampoco se libra de las denuncias sobre maltratos a cadetes. En agosto de este año se hizo pública la

6 Diario ABC Color, 18 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/nacionales/denuncian-brutal-golpiza-en-cuartel-403320.html>>, consultado el 3 de noviembre de 2012.

denuncia acerca de que un cadete del primer año recibió una fuerte golpiza por parte de un superior del segundo año. El comandante de la Academil, Gral. Cuenca, señaló que se abriría sumario para investigar dicha denuncia, sin que hasta la fecha se conozca la realidad de lo sucedido⁷.

Contra la misma institución militar mencionada ya hubo denuncias en el pasado sobre graves violaciones de derechos humanos:

- El sonado caso de 2009 sobre abuso sexual de una mujer cadete por parte de otros cadetes, que fue llevado a la justicia ordinaria y hallados culpables y penalizados los inculpaos.
- En el año 2010, el caso del cadete Rafael Saiz, quien denunció que fue sistemáticamente víctima de maltrato psicológico y físico. El citado, por temor, no denunció los nombres de sus agresores.
- Igualmente, el año pasado el cadete Rubén López Pérez denunció que fue sometido a maltratos físicos y psicológicos por cadetes superiores en la Academil.

Es oportuno resaltar aquí que de numerosos casos parecidos a los mencionados, no todos son denunciados porque existe temor y amenazas de represalias. Estos casos pueden ser considerados violaciones de derechos humanos en los cuarteles y pueden tipificarse como malos tratos, castigo físico y torturas. En los mismos, varios artículos son violados. Entre ellos, cabe mencionar el art. 5 de la Constitución Nacional, que establece que "Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes". Asimismo, se transgrede la disposición contenida en el art. 129 de la Carta Magna, el cual establece que "El servicio militar deberá cumplirse con plena dignidad y respeto hacia la persona".

Asimismo, se puede determinar que existe flagrante violación de los postulados enunciados en declaraciones o pactos internacionales ratificados, sancionados y promulgados por el Estado paraguayo. En tal sentido, se pueden mencionar el art. 5 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; el art. 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el art. 5 del Pacto de San José de Costa Rica; los arts. 1, 13 y 14 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y los arts. 1, 2, 3, 4 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Cabe recalcar que la tortura constituye un delito imprescriptible, contemplado específicamente en el artículo 309 del Código Penal, previéndose castigos con penas no menores de 5 y hasta 25 años de cárcel.

Lastimosamente, la impunidad campea en las filas militares. Este tipo de conductas no desaparecerá por las características y valores que promueven intrínsecamente las Fuerzas Armadas a través del servicio militar obligatorio y sus unidades consideradas educativas (obediencia ciega, jerarquía en las relaciones, autoritarismo, machismo y el sometimiento a intensos ejercicios físicos para el

7 Diario La Nación, 3 de setiembre de 2012, disponible en < <http://www.lanacion.com.py/articulo/88550-violencia-academil-brutal-golpiza-a-un-cadete.html> >, consultado el 3 de noviembre de 2012.

“disciplinamiento” de la tropa, así como la aplicación de cualquier tipo de pena al subordinado para obtener “respeto”).

MUERTES DE CADETES EN ENDEBLE CONSTRUCCIÓN DE UNIDAD MILITAR

El Comando Logístico de las Fuerzas Armadas, con sede en Mariano Roque Alonso, sufrió los embates de un temporal, derrumbándose por completo el techo y las paredes de dos dormitorios de cadetes militares de dicha unidad. A consecuencia de ese derrumbe fallecieron los cadetes Cayo Hermosa, Gustavo Caríssimo, Luis Mereles y Carlos Velázquez.

Esta noticia bien podría enmarcarse dentro de las estadísticas de los efectos del fenómeno meteorológico; sin embargo, la muerte de los cadetes podría haberse evitado, ya que la construcción de los dormitorios ni siquiera había sido habilitada al momento de desatarse el siniestro y, según versiones del director de la banda de músicos, dependiente del Comando Logístico, coronel José Félix Cáceres, el tinglado derrumbado en el predio militar había sido habilitado por “orden superior”, cuando las obras aún no se habían completado y faltando todavía 4 meses para ello⁸.

Se presume que hubo irregularidades en la edificación, a la vez que se duda de la calidad de los materiales utilizados. La Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, presidida por José López Chávez, solicitó informes referentes a las obras en cuestión. Asimismo, la Fiscalía, la Contraloría y la Justicia Militar prosiguen hasta la fecha investigando el caso. No obstante, al momento de culminar la elaboración de este capítulo aún no existe información alguna al respecto.

La construcción del pabellón tuvo un costo de G. 1538 millones. La empresa BCP Ingenieros Asociados, encargada de la obra, deslindó responsabilidades, aclarando uno de sus representantes que ellos sólo construyeron el techo, y que las paredes fueron hechas por los militares.

No es la primera vez que sucede este tipo de hechos en las Fuerzas Armadas, donde la precariedad de muchas de sus instalaciones ha costado muertes de uniformados, como los casos de los conscriptos Oscar Darío Zeballos (19), que prestaba servicio militar en la Fuerza Aérea, y Juan Esteban Ferreira González (19), que lo hacía en la unidad de la Primera División de Infantería. Ambos murieron por descargas eléctricas debidas a la falta de mantenimiento o mal estado de las instalaciones.

Las FFAA tienen la responsabilidad de brindar seguridad y garantías a las personas que se encuentran bajo su tutela. La falta de recursos no debería ser una excusa para omitir dicha responsabilidad, considerando que cuentan con varios millones de guaraníes dentro del presupuesto militar, tanto para construcciones como para mantenimiento.

⁸ Diario Última Hora, 20 de setiembre de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/562509-Coronel-confirma-que-estructura-derrumbada-en-el-Comando-Logistico-no-estaba-inaugurada>>, consultado el 10 de noviembre de 2012.

Para el ejercicio fiscal 2012, según ley 4581 del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN), fue destinada a las Fuerzas Armadas la suma total de G. 23.486.811.468. De este total, al Comando Logístico, en el rubro construcciones le correspondió G. 2.875.996.514.

Ante este presupuesto sideral en el rubro construcciones, es probable que estemos ante nuevos hechos de corrupción. En este contexto también son criticables los destinos de nuestros recursos, pues se derivan millones en gastos para un ente tan vegetativo como altamente oneroso como lo son las FFAA, dejándose de lado la cada vez más urgente demanda de inversión social. En relación con esto, debe decirse que existen muchas instituciones educativas que se están cayendo a pedazos, donde los alumnos y alumnas dan clases bajo los árboles, no tienen presupuesto para siquiera compras de sillas y, sin embargo, el Congreso Nacional sigue otorgando recursos para balas y cañones, de manera desproporcionada y discrecional.

OPERATIVOS MILITARES CONJUNTOS Y PRESENCIA ESTADOUNIDENSE EN PARAGUAY

Si bien Paraguay ha desistido de los operativos militares conjuntos con sus pares estadounidenses, que en su momento se denominaron Unitas, Cabañas y Medretes, las Fuerzas Armadas han encontrado nuevas formas de seguir realizando este tipo de acciones. En agosto pasado, soldados paraguayos participaron en ejercicios de maniobras militares dirigidos por el Comando Sur, en supuesta defensa del Canal de Panamá. Del mismo participaron 600 militares de 16 países de nuestro continente. Robert Appin, del Comando Sur de Estados Unidos, señaló “que el enfoque del ejercicio es saber cómo reaccionar ante un hipotético escenario de terroristas que quieran afectar el libre tránsito del Canal”⁹.

Este ejercicio es denominado Panamax y en la actualidad es considerado uno de los ejercicios militares más grande del mundo. Paraguay ha participado por primera vez en el año 2006, luego ha vuelto a participar sin interrupción desde el año 2009 hasta 2012. Miguel Lamas había escrito hace dos años sobre el verdadero proyecto que subyace en los mismos: “Los ejercicios militares en Latinoamérica son ensayos de invasión. El aparato militar de Estados Unidos apunta a estar en condiciones de dominar militarmente, hacer inteligencia y tener el suficiente entrenamiento como para intervenir en el futuro en cualquier país latinoamericano. Este es el verdadero objetivo de todas y cada una de las maniobras y ejercicios militares que hacen, siempre con la complicidad abierta de varios países latinoamericanos y encubierta por otros”¹⁰.

Otras formas de acción de las Fuerzas Armadas son los operativos *Ñepohano* (palabra guaraní que significa curarse), que son calificados como una acción

9 Portal Prensa Latina, disponible en <http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=531262&Itemid=1>, consultado el 19 de noviembre de 2012.

10 <<http://debates-politica.com/3278>>, consultado 6 de agosto de 2012.

cívico-militar de ayuda humanitaria, y ya se ha realizado en varias ciudades del interior. Este operativo consiste en la realización de asistencia médica gratuita en clínica general, odontología, prótesis dental, pediatría, ginecología, oftalmología, inmunización, desparasitación, planificación familiar y distribución de medicamentos. Estos operativos cívicos-militares son ejecutados por el personal médico de las FFAA, los reservistas, personal del Ministerio de Salud, la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad), la Dirección de Material Bélico (Dimabel) y los miembros de la sección de Asuntos Civiles de la Oficina de Cooperación de Defensa del Comando Sur de Estados Unidos. Estas actividades también reciben apoyo de la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y sus filiales del interior del país.

Estas acciones son nuevas formas de abordaje de “intervención social” de parte de las deslegitimadas Fuerzas Armadas paraguayas, para que de esta manera “justifiquen” su existencia y puedan seguir solicitando rubros para estas actividades, que no son de su competencia. Las actividades de índole social deben ser gestionadas y realizadas por los diferentes entes del Estado, y no darle la “cara militar” o el ropaje “para-para”. Los militares tienen sus funciones explícitamente determinadas en el art. 173 de la CN; “custodiar la integridad territorial y defender a las autoridades legítimamente constituidas”.

Otro tema a señalar es la visita de congresistas estadounidenses a nuestro país. Estados Unidos hace años insiste con la presencia de células terroristas en Ciudad del Este, en la zona denominada “triple frontera” (Brasil, Argentina y Paraguay). En agosto pasado, congresistas del gobierno estadounidense visitaron Ciudad del Este con el propósito de “comprender mejor los desafíos del crimen transnacional que enfrenta el hemisferio occidental”¹¹.

Paraguay tiene fuertes lazos de cooperación técnica y militar con Estados Unidos, ya que siempre ha sido el país más débil de los bloques regionales como Unasur y Mercosur, y además alberga a una clase política de ultra derecha y conservadora. Esa misma clase política, conformada por los partidos tradicionales dependientes del capital extranjero y nacional, no dudarían en canalizar los medios correspondientes para otorgar una mayor y abierta presencia militar estadounidense. Por ello es que no resultan extrañas las declaraciones de varios congresistas, en varias intervenciones en las cuales solicitaban una base militar estadounidense en el Chaco paraguayo. El diputado José López Chávez, presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, señaló que “nuestro país debería buscar a Estados Unidos, como aliado estratégico, para fortalecer su defensa militar, ante el creciente poderío bélico de Bolivia y otros países”¹².

11 Diario Abc Color, 6 de agosto de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/nacionales/congresistas-norteamericanos-visitaran-ciudad-del-este-434903.html>>, consultado el 6 de agosto de 2012.

12 “Paraguay debería buscar un aliado para su defensa, dice López Chávez”, diario Abc Color, 31 de agosto de 2012, página 14, consultado el 10 de noviembre de 2012.

LEY DEL SOLDADO PROFESIONAL, PEDIDO SIDERAL PARA GASTO MILITAR Y APOLOGÍA A LA GUERRA

La figura del soldado profesional es una propuesta de las Fuerzas Armadas en la cual un joven de entre 19 y 26 años que ya haya hecho el servicio militar obligatorio puede ser contratado dentro de la estructura de las FFAA por un año, prorrogable hasta un máximo de 2 años. Pasado este tiempo, incluso desde el tercer año, puede permanecer en el cuadro permanente de las FFAA.

El presidente Federico Franco promulgó la ley 4733 que crea oficialmente la jerarquía del soldado profesional de las Fuerzas Armadas. La ley se aprobó luego de que estuvo archivada durante mucho tiempo en el Congreso. Tras el juicio político impulsado contra Fernando Lugo, en junio pasado, se descomprimió y se aprobó finalmente. Los soldados profesionales recibirán salario mínimo, tendrán asistencia médica, cobertura de vestuario y alimentación¹³.

La creación del soldado profesional es una nueva manera, por parte de la esfera castrense, de “atraer” a las y los jóvenes, convirtiendo así a las Fuerzas Armadas, con esta ley, en una agencia de empleos. Pero debemos tener en cuenta que esta figura se convertirá en un nuevo desangre del presupuesto general de gastos de la nación. Esto costará al Estado paraguayo, y por ende al pueblo, en un mes, y sólo en salarios para 1400 soldados profesionales, la suma de G. 2321 millones. En un año, aguinaldo incluido, serán G. 30.179 millones, casi 7 millones de dólares anuales.

Además, no debe olvidarse que las y los jóvenes que se incorporen podrán ser utilizados nuevamente como “carne de cañón”, y serán pasibles de abusos de parte del alto mando militar para actividades fuera de ese ámbito.

Asimismo, debe decirse que la figura del soldado profesional podría ser utilizada en forma prebendaria por autoridades políticas y militares a favor de sus “recomendados”. Con el elevado presupuesto que se prevé para esta figura, lo más conveniente sería invertir en “seguridad humana”, es decir, acceso a la educación, a la salud, a la tierra y otros derechos vulnerados de la ciudadanía.

En un país donde no existe riesgo de conflicto bélico, la propuesta de buscar “profesionalizar” y “modernizar” las FFAA no es de lo más acertada. Paraguay sigue teniendo alta tasa de mortalidad infantil, de desnutrición; la cobertura en salud es insuficiente, así como también el acceso a la educación. Por lo tanto, dirigir gastos y esfuerzos en soldados y armas es un despropósito.

Las Fuerzas Armadas, que hoy día tienen el aval de varios senadores, senadoras, diputados y diputadas golpistas, aparte del Ejecutivo, piden unos 568 millones de dólares para equipamiento militar que se gastaría en la compra de vehículos, radares, aviones, misiles, fusiles, etc. Todo esto con la excusa de que Bolivia está incrementando su gasto militar y que eso consistiría en una amenaza para nuestro país.

¹³ Diario Última Hora, 10 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/567757-Franco-promulga-ley-que-crea-figura-del-soldado-profesional>>, consultado el 19 de noviembre de 2012.

Este pedido por parte de las Fuerzas Armadas también tiene su aval por parte de la propia ministra de Defensa Nacional, Liz García, dado que la misma declaró que “no se puede descartar una nueva guerra en la región del Mercosur”¹⁴.

La citada ministra de Defensa no solo se ha destacado por ser la primera mujer en ocupar ese puesto, sino por su asidua presencia en los medios de comunicación a causa de los títulos fraudulentos con los que cuenta (como constancia de estudios académicos no realizados) y por los casos sonados como la supuesta arenga realizada por el canciller Nicolás Maduro a los altos mandos militares. La prueba más “contundente” de dicha arenga constituyó un video tomado de las cámaras de seguridad del Palacio de López, donde se ve al canciller venezolano ingresar a una de las oficinas del Palacio.

Según informaciones, el encargado de pasar todos estos datos al actual mandatario fue el general Miguel Christ, actual comandante de la Fuerza Aérea, quien por esta lealtad fue premiado y ratificado como comandante de dicha fuerza¹⁵.

El Estado paraguayo sigue siendo uno de los que menor inversión social tiene en la región. Si analizamos la situación de la salud, hoy tenemos 704 Unidades de Salud de la Familia (USF), construidas todas durante la administración del equipo del Ministerio de Salud que asumió en agosto de 2008 y que renunció a causa del golpe de estado del 22 de junio de 2012. Dicho equipo había definido que en el país se precisan al menos 1865 USF para cubrir todo el país, es decir, hoy nos faltan aún 1161 USF.

Instalar y poner en funcionamiento 600 USF durante todo un año (incluyendo construcción; salarios para médicos y médicas, enfermeros y enfermeras, obstetras, agentes comunitarios y comunitarias; medicamentos e insumos; equipamiento e instrumentos médicos) requiere una inversión aproximada de 210 millones de dólares (180.000 dólares por USF), es decir, el 36% de lo que las Fuerzas Armadas están solicitando.

Con un gobierno de facto cuyas acciones van en contra de la continuidad de varias políticas sociales; con un ministro de Salud de facto (Antonio Arbo) cuyas declaraciones y decisiones perjudican al modelo de atención primaria en salud; con referentes golpistas del Ejecutivo y Legislativo que tienen mentalidad militarista, que tratan de reflotar el servicio militar obligatorio y que consideran que estamos a punto de generar un conflicto bélico con Bolivia, queda más que claro cuáles son las prioridades golpistas.

TROPAS MILITARES PARAGUAYAS EN HAITÍ

El gobierno paraguayo sigue enviando militares a Haití. Un primer contingente de 32 efectivos militares, conformado por oficiales y suboficiales, primeramente viajarán a Brasil, para luego con sus pares militares partir rumbo a Puerto Príncipe. En diciem-

14 “¿Estados Unidos, aliado estratégico del Paraguay?”, diario *Abc Color*, 19 de agosto de 2012, página 4.

15 *Diario Última Hora*, 29 de junio de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/541050-La-ministra-de-Defensa-confirma-que-Venezuela-intento-sublevar-a-militares>>, consultado el 19 de noviembre de 2012.

bre próximo partirán otros 130 efectivos militares más¹⁶. Cabe recordar que Haití está siendo reconstruido tras el terremoto de 7,0 grados que registró en enero de 2010. Es considerada una de las catástrofes más graves de la historia de la humanidad.

La delegación militar paraguaya forma parte de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah), que se había establecido en 2004. Cabe recordar que fuerzas de las Minustah en su momento tuvieron denuncias de que varios integrantes cometieron abusos y violaciones de derechos de ciudadanos/as haitianos/as. Varias protestas ya han solicitado el retiro de las tropas extranjeras, ya que en la práctica se convirtieron en un ejército de ocupación. Paraguay debería revertir su política de ayuda humanitaria en cuanto a la situación de Haití, un país igualmente sumergido en la pobreza como el nuestro.

RECOMENDACIONES

- Rechazar la militarización, principalmente de la zona norte, donde el Estado debe implementar políticas públicas de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Rechazar la utilización e intervención de las Fuerzas Armadas en conflictos sociales.
- Reparar integralmente a las familias víctimas del servicio militar obligatorio.
- Esclarecer las muertes en los cuarteles.
- Suprimir la Justicia Militar.
- Reducir el presupuesto militar, y en contraposición aumentar la inversión social.
- Reconvertir los establecimientos militares en centros hospitalarios o centros educativos.
- Rechazar la militarización de la niñez y la adolescencia
- Investigar y sancionar ejemplarmente a los responsables de hechos de corrupción en las Fuerzas Armadas.
- Rechazar el pedido de instalación de base militar estadounidense.
- Retirar las tropas paraguayas de Haití.

BIBLIOGRAFÍA

- Castillo, Orlando, *La patria sojera y Usaid detrás de el golpe de Estado*, en "Paraguay mafia, soja, narco, terror, y golpe de Estado parlamentario", editorial Yerba Mate, Asunción, 2012.
- Moc-Py, Serpaj-Py. *Víctimas del servicio militar obligatorio. Casos de muerte de niños soldados y conscriptos, 1989-2012.*, Asunción, 2012.
- Constitución Nacional.
- Serpaj-Py, Centro de Documentación y Archivo. *Dossiers de prensa*, Asunción, 2012.

16 "Otro contingente de militares tiene permiso para ir a Haití", diario Última Hora, 31 de agosto de 2012, página 9.



DERECHOS GENERACIONALES

Capítulo 6



La brusca desaceleración en las políticas de niñez y adolescencia

Retrocesos e incertidumbres

El segundo semestre del año 2012 está marcado por una desaceleración en el desarrollo y un retroceso en la profundización de las políticas públicas en general, y también las de niñez y adolescencia¹, debido a que el orden constitucional de Paraguay se ha quebrado. La nueva administración de gobierno ha accedido a un terreno desconocido para ellos, en tanto carece de referencias de procesos y legitimidad. Esta incertidumbre tiene un alto impacto y costo para los sectores más vulnerables de la población en términos de calidad de vida; ejemplo de ello son los beneficiarios y beneficiarias directos de programas emblemáticos tales como Abrazo, instituido por Paraguay en su Plan de Desarrollo 2020. Los programas de salud y los específicos de niñez han decrecido, sufrido recortes presupuestarios o tenido una orientación que los aleja de las políticas que los originaron y les han dado contenido y significado.

Heve Otero

Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)

1 Para este informe se podrá usar solo niñez, comprendiendo también a los y las adolescentes.

INTRODUCCIÓN

El periodo 2011-2012 ha sido uno en el que se inició una consolidación tanto de las políticas públicas país como las de niñez. Así también, se ha logrado elaborar el Plan Nacional de Derechos Humanos de Paraguay, instrumento que indica un nivel formal de asunción de la necesidad de un mejoramiento en materia de derechos humanos. Si bien los desafíos para el bienestar de la niñez, muchos de los cuales estaban condicionados por lo estructural del país, aún persistían, todo indicaba que ciertas líneas de progreso se habían instalado y solo restaba recorrerlas y profundizarlas.

Sin embargo, los sucesos de junio de 2012 interrumpieron el proceso democrático iniciado en el año 2008 en las elecciones populares, y sumieron al país en un estado de transición zozobante a pocos meses del proceso electoral a llevarse a cabo en abril de 2013. El juicio político al presidente Fernando Lugo impulsado por el Congreso Nacional ha interrumpido un proceso democrático de alternancia de partidos políticos y ha tenido un alto impacto en la ciudadanía en general, con consecuencias para la vida democrática del país, siendo aún indeterminadas en sus alcances totales.

Las consecuencias inmediatas sí ya se conocen, aunque no en cifras ni en información veraz proveída por esta administración, sino por canales de la prensa, observación directa y por diversos testimonios. Podemos afirmar que la implementación de las políticas nacionales, y en particular las de niñez, ha sufrido una disrupción importante y procesos de cambio e inversión en lo social han sido detenidos o terminados.

Se ha producido un retroceso general de los derechos humanos ante eventos no investigados a cabalidad, como son la matanza de Curuguaty, en la cual han perdido la vida más de una decena personas, entre campesinos y policías, además de la persistencia de transgresiones a los derechos humanos a raíz de la persecución a miembros del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), situaciones éstas que han comprometido el cumplimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes y sus comunidades.

Las perspectivas actuales de retorno a los cauces democráticos están supeditadas a las elecciones de abril de 2013, constituyéndose este periodo en un compás atípico de espera, en el cual se percibe como propicio desmontar y/o vanagloriarse, según sea conveniente, de las políticas, logros y orientación de los programas promovidos por la administración del presidente Fernando Lugo.

MARCO NORMATIVO

Paraguay dispone de un conjunto de leyes generales y específicas en torno a la niñez y la adolescencia, relativamente modernas y garantistas. Sin embargo, se precisaban algunas leyes estructurales y otras específicas que legislaran a favor del bienestar de la niñez.

La sociedad civil ha presentado el 16 de octubre de este año el informe sobre los dos protocolos facultativos a la Convención sobre los Derechos del Niño, en relación con niños y niñas en conflictos armados y explotación sexual, venta, trata y utilización de niños y niñas en pornografía infantil. La presentación de este informe, que observa el del Estado, ha sido un gran avance impulsado por la administración anterior, y se espera que en el año 2013 el Estado responda a la lista de cuestiones que han sido presentadas y aguardan respuesta.

Aunque a primera vista pareciera paradójica, el año 2012 ha traído la aprobación del Congreso y la posterior promulgación de algunas leyes que estaban pendientes de salida, que resultaban beneficiosas para el país y la niñez. Luego de los sucesos de junio, y como consecuencia del cambio de fuerzas en la política, leyes relegadas desde hacía más de cinco años, como la “ley de impuesto a la renta personal”, fueron aprobadas a través del decreto 9371/12, el Poder Ejecutivo reglamentó la ley 4673/12, que pone en vigencia el impuesto a la renta personal (IRP). La normativa dispone que dicho tributo entre a regir a partir del 1 de agosto de 2012.

La ley fue aprobada por el Congreso, que sistemáticamente había negado su sanción al gobierno del presidente Fernando Lugo. La expectativa sobre la entrada en vigencia de este impuesto es la de generar una mayor equidad, que se traducirá en una mayor inversión en el sector de la niñez y la adolescencia.

La otra ley promulgada ha sido la 4633/12, contra el “acoso escolar en instituciones educativas públicas, privadas o privadas subvencionadas”, que fue sancionada en mayo de 2012 por la Cámara de Diputados y promulgada el 6 de julio de 2012 por el Poder Ejecutivo. Entrará en vigencia a partir de un año de su publicación.

La ley 4689/12, sobre “garantía nutricional de la infancia”, asegurará la normativa necesaria para elevar los niveles de nutrición en niños, niñas y adolescentes.

Son remarcables las iniciativas legislativas de la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados, presidida por la diputada Aida Robles, para el endurecimiento de las penas a los delitos de autonomía sexual. Entre ellas está el proyecto de ley que modifica el art. 7, inc. 1 de la ley 1/92 de reforma parcial del Código Civil, estableciendo la edad mínima para contraer matrimonio en 18 años. Las otras iniciativas son las del proyecto de ley que modifica los artículos 128, 131, 132 y 135 del Código Penal paraguayo, modificado por la ley 3440/98, referidas a los delitos sexuales.

El proyecto de ley integral contra la trata de personas fue sancionado el 12 de octubre de 2012 y se encuentra en espera para su promulgación en el Poder Ejecutivo. Este hecho implica un avance sustantivo en el combate a este delito.

El decreto 9966/12 por el cual se reglamenta la ley N° 3984/2010 “Que establece la distribución y depósito de parte de los denominados royalties y compensaciones en razón del territorio inundado a los gobiernos departamentales y municipales” y los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 23, 24, 25, 26 y 27 de la ley N° 4758/2012 “Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) y el

Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación” fue promulgado en fecha 12 de octubre de 2012. En relación con esto, debe decirse que se espera que la aplicación de estos fondos mejoren la educación de niños, niñas y adolescentes, además de los beneficios indirectos a los que accederán en obras de infraestructura.

MARCO POLÍTICO Y PLANES NACIONALES

Si bien las políticas públicas deberían tender a ser del Estado, aún no son percibidas por las fuerzas políticas como tales, por lo que hasta hoy son propulsadas solamente por el partido que está en el poder. De allí ocurre que varias de las políticas formuladas y en vigencia en la administración del presidente Fernando Lugo han sufrido cambios, recortes o simplemente se han estancado en su implementación y vitalidad.

En poco más de cuatro meses de gestión de esta nueva administración, el acceso a informes o información acerca de las políticas y acciones de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA), como de otros ministerios y organismos del Estado, se ha vuelto escaso o inexistente. Mucha de la información a la que se ha tenido acceso es a través de publicaciones de la prensa y denuncias públicas de los mismos beneficiarios y beneficiarias. Se presentan a continuación algunas dimensiones del rumbo de la actual gestión, sin ser exhaustivos y solo a modo de ejemplificar las graves consecuencias en las líneas de eficiencia, eficacia y transparencia de la actual gestión:

- Recursos humanos: se han producido cambios en equipos técnicos, direcciones, y desmantelamiento de equipos y programas, lo que ha impactado en la calidad de los servicios, cobertura y orientación. Esta ha sido una constante para casi todos los ministerios e instituciones públicas, y también para la SNNA. Estos cambios, debido a razones mayormente políticas, han comprometido la continuación de los procesos, la memoria técnica de los programas y la continuidad dentro de la línea de orientación política y de la lógica de los planes globales de gobierno.
- Presupuesto: se aduce la falta de presupuesto para varias líneas programáticas del presupuesto 2012, o bien la reorientación presupuestaria con otras lógicas de gestión. En materia de niñez, el 15 de octubre se ha producido la cuarta movilización de las beneficiarias del Programa Abrazo para denunciar que desde hace aproximadamente cuatro meses no reciben el subsidio. La respuesta que aduce la SNNA es la falta de presupuesto.

Una beneficiaria, Yaqueline Chávez, comentó lo siguiente: “cuando vienen para hablar con el ministro, este no quiere atenderlas y dicen que tienen miedo que ese dinero, que estaba destinado para nuestros hijos, esta nueva administración quiera apoderarse para sus propios beneficios, porque nos llama la atención que nunca antes se atrasaron con los bonos y viveres”. Citamos las palabras de Milciades Chaparro, integrante del sindicato de la SNNA, quien manifestó que “esta

población, además de su pobreza, es la más discriminada de la sociedad y los niños necesitan de esa entrega que la SNNA² venía haciendo³.

- Orientación de los programas: se puede observar claramente que se ha perdido la orientación política de los programas, entre ellas la política de combate a la pobreza. En el Programa Abrazo, por ejemplo, la baja comprensión del mismo concepto de combate a la pobreza extrema, razón ésta para la constitución de este programa emblemático, da lugar a declaraciones de reorientación del mismo por parte de la SNNA. La propuesta de introducir a los y las beneficiarios/as en la economía formal, si bien pudiera ser una meta a mediano plazo, no sería la más indicada para la fase actual del programa. Otro ejemplo es lo relacionado a ciertos procesos, como los de participación ciudadana que fueron impulsados hasta junio de este año desde el Gabinete Civil de la Presidencia de la República e instalados en los ministerios, que actualmente se encuentran desactivados, interrumpiendo así verdaderos procesos de promoción de la ciudadanía. En el caso de la SNNA, están suspendidos los procesos de inclusión de niñez indígena, afrodescendiente y con discapacidad.
- Adjudicación de logros: no era inoportuno pensar que ocurriría que logros realizados en la gestión del presidente Fernando Lugo fueran dados en crédito a la administración actual. Como ejemplo de estas acciones, el día 26 de abril de 2012 se realizó la presentación del Plan Nacional de Vivienda y Hábitat en el Palacio de Gobierno, y el 25 de octubre de 2012 se hizo nuevamente la presentación del mismo plan como un logro de esta administración⁴.
- Transparencia: cabe resaltar que una de las primeras medidas que adopta la nueva administración de la SNNA es la suba del salario del ministro y de varios funcionarios/as, duplicando lo que percibían los antecesores⁵. Cabe resaltar que la anterior ministra, Liz Torres, habría donado parte de sus haberes a programas de la SNNA de forma sistemática, hecho que esta administración no resalta ni adopta como modelo.
- Discontinuidades: el Marco Rector Pedagógico para la Educación Sexual Integral ha quedado paralizado en su estudio.
- Persiste la militarización: dentro de la orientación de las políticas, por ejemplo, en educación, se impulsa una cultura militarista y de indiferencia y promoción de la asociación de niños, niñas y adolescentes con las armas, así como la presencia de ellos en contextos militares. Esto ha sido patente en el desfile del 29 de septiembre realizado por el Estado con motivo de la batalla de Boquerón, en el cual el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ha promovido que niños, niñas y adolescentes de colegios desfilen vestidos de militares y con armas de

2 Diario Abc Color, 27 de octubre de 2012.

3 Dato obtenido a través de comunicación oral interinstitucional.

4 "Plan Nacional de Vivienda será presentado este jueves", disponible en <<http://www.agci.cl/index.php/noticias/754-avances-en-proyecto-de-triangulacion-paraguay-entre-todos-y-todas>> y <<http://www.ipparaguay.com.py/2011/ip/index.php?accionJsEnlaceDirecto=noticias,extenso,idNoticia=27598,ventana#cuerpo>>, consultado en noviembre de 2012.

5 "El ministro de la Niñez José Orué Rolandi se autoduplicó el salario", periódico E'a, 21 de agosto de 2012, disponible en <<http://ea.com.py/el-ministro-de-la-ninez-jose-orue-rolandi-se-autoduplico-el-salario/>>.

utilería. La misma idea del desfile comprueba la cultura militarista, haciendo caso omiso a las nefastas consecuencias que este tipo de trato de asociación con la guerra⁶ acarrea en el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes. Este hecho tampoco es aislado a un nuevo intento de solicitud en la vía pública de baja o inscripción como objetores de conciencia que esta administración está impulsando.

- Avances: la SNNA ha logrado aprobar, en el primer semestre del año, la política de protección especial para el cuidado de los niños, niñas y adolescentes en instituciones y para niños y niñas separados de sus familias”. En esta política se establece el acogimiento familiar como la modalidad más indicada para el desarrollo integral y el goce de derechos por parte de niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental, promoviéndose además el progresivo retorno de niños, niñas y adolescentes residentes en instituciones a sus familias biológicas o a su entorno más próximo de origen. Se estima que son 3000 los niños y niñas que son separados de sus familias biológicas y que viven en instituciones.
- Pendientes de varias administraciones de gobierno: sigue pendiente aún la elaboración final y aprobación de la política penal adolescente, la cual se encuentra desde antes del año 2008 en proceso de elaboración y aún no concluye. Recordemos que la elaboración e implementación de esta política es uno de los reclamos al Estado paraguayo en la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay” (Panchito López).

POLÍTICAS JUDICIALES

Si bien en el año 2012 la Corte Suprema de Justicia ha decidido reducir la morosidad en la administración de justicia y dar inicio a varias medidas tendientes a la realización de causas justas, entre ellas la elaboración de indicadores, persiste la falta de políticas judiciales ágiles a favor de la niñez.

En el campo de las penas por abuso sexual, se resalta el siguiente caso:

La tardanza en dictar una resolución hizo que prescribiera una causa por abuso sexual en niños. El fallo fue dictado tras cuatro años de haberse presentado el recurso extraordinario de casación, cuando que la ley dice que la Corte Suprema debe expedirse en 30 días⁷.

Este es un caso prototipo de desidia en la temática de los juicios por abuso sexual, explotación y pornografía, que necesita ser urgentemente revertido, a fin de que la justicia asuma definitivamente el interés superior del niño en todas sus

⁶ Remitirse al comunicado que la CDIA ha emitido al respecto, disponible en <www.cdiaobserva.org.py>

⁷ Disponible en: <www.ultimahora.com/notas/570891-causa-por-abuso-sexual-prescribe-tras-estar-cuatro-anos-en-la-Corte>, consultado el 3 de diciembre de 2012.

acciones e incorpore eficientemente las Reglas de Brasilia sobre administración de justicia.

SEGUIMIENTO A DOS CASOS PARADIGMÁTICOS: CRISTINA AGUAYO ORTIZ Y OTROS

El informe número 16/08, con admisibilidad de caso 12.359, Cristina Aguayo Ortiz y Otros Vs. Paraguay fue aceptado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 6 de marzo de 2008, y desde esa fecha hasta el 16 de agosto del año 2011 se abrió un periodo de negociación hasta culminar con la firma de la solución amistosa⁸.

Si bien se puede afirmar que el resultado es, en líneas generales, positivo, en tanto el Estado ha reconocido los errores cometidos y ha accedido a negociar sobre la base de sus violaciones como garante de derechos, es también un dato importante observar como por razones de carácter burocrático y político los compromisos internacionales y con la ciudadanía no se cumplen a cabalidad. Si bien varias de las acciones solicitadas en la solución amistosa han sido iniciadas ya, el cambio de administración ha afectado de forma negativa su plena implementación, que se esperaba estuvieran concluida a la fecha, ya que los plazos de la solución amistosa norman entre 6 y 18 meses, para el cumplimiento de las cláusulas.

Entre los ítems de la solución amistosa, llama particularmente la atención la falta de pago a 9 víctimas; 51 de las 60 víctimas han sido indemnizadas a la fecha, entre enero y mayo de 2012. Ante reiteradas solicitudes de provisión de información a la SNNA sobre la situación del caso, aún sin respuesta, solo disponemos información de las mismas víctimas, quienes informaron a la CDIA que la SNNA ha manifestado no disponer de recursos para el pago. Por otro lado, las partes en este caso aún aguardan la repuesta oficial de esta secretaría sobre el estado de pago.

Están pendientes de cumplimiento las siguientes cláusulas:

- 1) El reconocimiento público en webs y gacetillas oficiales de la responsabilidad del Estado por la privación ilegítima de libertad a niños, niñas y adolescentes.
- 2) Pedido de disculpas público.

⁸ El caso adquirió especial relevancia cuando en el año 2007 se detectó que HRD, entonces de 6 años de edad, se encontraba todavía en el hogar de abrigo de la Municipalidad de Asunción desde las redadas contra niños, niñas y adolescentes que en el año 2001 hiciera la entonces jueza del menor Mercedes Brítez de Buzó, institucionalizando a niños y niñas que se encontraban en calle incluso con sus familiares. Estas redadas habían motivado recursos de habeas corpus negados por la Corte Suprema de Justicia y entonces el caso fue presentado a la CIDH.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, se fue dilatando la restitución de las condiciones para el goce de derechos de los 69 niños y niñas detenidos en aquella ocasión y del niño HRD, que en aquel entonces solo contaba con siete meses de edad, en el año 2001. Así, la guarda judicial a favor de HRD ha tardado más de cuatro años en ser otorgada, a pesar de las gestiones de las organizaciones de sociedad civil para que fuera concedida (Codehupy, 2009, p. 390).

- 3) Las medidas de no repetición a través de la realización de 4 seminarios en la temática para funcionarios del Poder Judicial y la elaboración de indicadores acerca de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en abrigo.
- 4) La modificación, en el plazo de un año, a partir de la firma del acuerdo de referencia, y con la participación activa de la sociedad civil, del “Reglamento para la habilitación y funcionamiento de hogares de abrigo para niños, niñas y adolescentes en el Sistema de Protección Especial”, aprobado por resolución N° 25/06 del 30 de marzo de 2006 por la SNNA, de modo de armonizarlo con las directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños aprobadas por la Asamblea de las Naciones Unidas.
- 5) Reparaciones económicas individuales bajo los criterios de días de privación de libertad. De un total de 60 víctimas, han recibido reparación 51 personas. Las restantes posiblemente no recibirán la reparación este año, dada la no disposición de presupuesto de la SNNA.
- 6) La remoción de antecedentes policiales de madres, padres y tutores de las víctimas a raíz de este caso.

LA CORTE INTERAMERICANA ORDENA URGENTE RÉGIMEN DE RELACIONAMIENTO ENTRE EL NIÑO LM Y SU FAMILIA DE ORIGEN

El 23 de enero de 2012, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) decidió otorgar medidas provisionales a Paraguay en este caso, a fin de precautelar el relacionamiento de LM con su familia biológica, y llamó a audiencia a las partes a fin de obtener información ampliatoria sobre la situación del niño⁹. Finalmente, en el mes de marzo, el Poder Judicial dio lugar a la revocatoria de la guarda y el niño fue restituido a su familia de origen, donde se encuentra en buen estado de salud y con protección integral.

Si bien se ha logrado hacer justicia en este caso, aún resta saber qué mecanismos adoptará el Estado paraguayo a fin de prevenir situaciones como estas a futuro, es decir, si será a través de la modificación de la Ley de Adopciones u otras medidas que sean necesarias. El caso LM aún perdura en la CIDH para su tratamiento de fondo.

⁹ Caso litigado por Cejil y CDIA. Cabe resaltar que es la primera vez que el Estado paraguayo recibe una medida provisional de la Corte IDH.

VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES TRAS LA MASACRE DE CURUGUATY

La matanza de campesinos y muerte de policías en Curuguaty ha sido un aciago episodio en la historia de Paraguay, evidenciando una vez más, pero con mayor violencia y crudeza, la marcada inequidad existente en el país y la posesión de la tierra como su tema central. Este suceso no ha sido investigado ni esclarecido a cabalidad hasta la fecha por la Fiscalía y aún se aguarda una investigación responsable y completa de parte del Estado. Varias organizaciones de derechos humanos, entre ellas la Codehupy y la Plataforma de Estudio e Investigación de Conflictos Campesinos, han iniciado investigaciones independientes.

Como resultado de estos hechos, dos adolescentes (un varón y una mujer) han sido detenidos y el Estado aún no esclarece su participación en los hechos de forma conclusiva. Con fuente en la investigación y defensa de estos adolescentes, que la Codehupy ha iniciado, se han constatado numerosas irregularidades y transgresiones al debido proceso en el tratamiento a los adolescentes. Ejemplo de ello es el caso de la adolescente RRV, de 17 años, quien fue detenida en el asentamiento en el cual vivía con su pareja y su hijo lactante de dos meses¹⁰. Fue procesada e imputada. Mantuvo prisión preventiva por casi un mes y luego tuvo acceso a medidas alternativas a la prisión preventiva. Se puede observar que han sido transgredidos los derechos de ser mujer lactante, que impide legalmente la prisión preventiva, además del escaso esclarecimiento de las razones de su detención. El adolescente RAB, de 15 años, fue detenido en el mismo asentamiento, al cual acudió a llevar provistas para su hermano el día jueves 14 de junio. Cuando ocurrió la matanza, se dirigió a la policía buscando amparo y fue aprehendido y procesado. En este momento se encuentra imputado, estuvo recluido hasta el viernes 5 de octubre en el Centro Educativo "El sembrador", en Villarrica.

La Codehupy ha interpuesto varios recursos, entre ellos un habeas corpus y la revisión de las medidas. El adolescente presenta necesidad de contención y continúa con pesadillas recurrentes, por lo que todo indica que se encuentra en shock post traumático. Actualmente cuenta con prisión domiciliaria. Reproducimos a continuación el testimonio de Richard, por considerarlo relevante:

El jueves 14 de junio por la tarde fui a llevar mercaderías a mi hermano, que era ocupante en ese asentamiento desde hace un mes aproximadamente. Al caer la noche ya no pude salir del lugar y entonces me quedé a dormir ahí por recomendación de un dirigente. En la mañana del 15 yo estaba tomando tereré con Luis, lejos de la reunión de las personas del asentamiento. En un momento dado, gente de la policía comienza a acercarse al grupo donde estaban reunidos los campesinos. Cuando comenzaron los tiros ese viernes 15 de junio, yo fui corriendo junto con Luis a la policía, buscando protección. Cuando llegué hasta ellos, me apresaron y me dijeron "Vos disparaste, sabés dónde están los otros". También me amenazaban a cada

¹⁰ Investigación y defensa de casos a cargo de la Codehupy.

rato que me iban a matar. Ya dentro de la patrullera y estando esposado me golpearon en la cara y en las costillas. Los golpes que me propinaban los policías lo hacían con el puño y con la culata. Cuando llegué a la comisaría me tiraron al suelo boca abajo, esposado con los abrazos en las espaldas, me patearon por el cuerpo y me decían “te vas a ir a la cárcel, despidite de Curuguaty”, caminaron sobre mi cuerpo, me estrujaron los testículos, me apretaron del cuello. Tres policías me golpeaban simultáneamente. En un momento me ordenaron que cerrara los ojos, ahí fue cuando empezaron a revisarme, me sacaron 300 mil guaraníes y mi celular. Pude ver también como los policías pegaban a otras personas. Durante mi detención en la comisaría no permitieron que me comunicara con mis familiares”¹¹.

Estos dos casos ejemplifican la gravedad y precariedad de la situación en la zona. No es de menor preocupación la situación general de zozobra que ha perdurado en las comunidades afectadas hasta la fecha.

LA LUCHA CONTRA EL EPP

En declaraciones de prensa, la fiscal Quiñónez¹² mencionó que existirían adolescentes reclutados por las fuerzas del EPP. En el mismo sentido, el Ministerio del Interior reportó el reclutamiento de un adolescente a los 16 años, que cuenta con 18 años a la fecha.

En el caso de confirmarse esta información, sería obligación del Estado paraguayo evitar este tipo de reclutamientos ya que el reclutamiento de adolescentes o niños, según lo establecido en el artículo 4 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo al reclutamiento de niños y niñas en conflictos armados, ratificado por Paraguay. El no investigar a profundidad este hecho es una abierta transgresión al citado instrumento, así como una falta de prevención.

Por otro lado, el gobierno nacional sigue impulsando acciones de persecución y juzgamiento a supuestos integrantes del EPP, en especial en las comunidades afectadas, en su mayoría al norte del país, en los departamentos de Concepción, San Pedro y Canindeyú. Estas comunidades sufren todo tipo de vulneraciones de derechos, especialmente aquellos relacionados a las declaraciones de estado de excepción de los últimos años (2010 y 2012).

Los y las pobladores/as de estas comunidades sufren numerosas transgresiones, y en particular los niños, niñas y adolescentes abandonan las escuelas, están siendo desplazados a otras zonas, no está asegurada la alimentación ya que sus padres no pueden retornar a las áreas de cultivo y cuidado de animales y los servicios de salud en la zona se han debilitado. Para la población infanto-adoles-

¹¹ Fragmento de entrevistas realizadas por el equipo de Codehupy a los presos de Curuguaty, julio de 2012.

¹² “EPP creció considerablemente y estaría reclutando niños, según fiscal Quiñónez”, diario Última Hora, 21 de setiembre de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/562822-EPP-crecio-considerablemente-y-estaria-reclutando-ninos,-segun-fiscal-Quinonez>>, consultado 21 de setiembre de 2012.

cente, estos derechos vulnerados, más la inseguridad y su presencia física en los operativos de seguridad, comprometen su salud y desarrollo.

Un ejemplo del hecho mencionado antes es lo denunciado por la Codehup en fecha 20 de octubre de 2012, al manifestar que ¹³ “(...) una acusación fiscal desata ‘olas de violencia en un proceso inconstitucional en el departamento de Concepción’”. Refiere que el juez Félix E. González ordenó la aprehensión de 14 personas por estar supuestamente vinculadas al secuestro del ganadero Luis Lindstron, y como parte de ese operativo se realizaron allanamientos “que provocaron situaciones traumáticas a niños del lugar”. Se dieron “hechos de violencia que hacían propicia la búsqueda de chivos expiatorios”, se señala.

DESALOJOS

Por otro lado, los repetidos desalojos generan prácticamente la misma violación de derechos que los mencionados antes. Citamos aquí solo un caso, a modo ejemplificador¹⁴:

Alrededor de 200 efectivos policiales quemaron sus ranchos y destruyeron sus cultivos orgánicos de autoconsumo. Los sin tierras, pertenecientes a 300 familias, no opusieron resistencia. Efectivos policiales con carros hidrantes, montada, perros amaestrados y cascos azules, procedieron a la quema de viviendas y otras pertenencias y a la destrucción de los cultivos de autoconsumo de los campesinos sin tierra de la Colonia Regina Mareco, ubicada a unos 17 km de la ciudad de Juan de Mena, Cordillera, y a unos 120 km de la ciudad capital (Asunción).

AVANCES

Paraguay finalmente logró impulsar el Órgano Selector del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (MNP) y éste se encuentra en plena actividad. En la web del Senado está la información disponible, documentos y formularios necesarios para que los y las interesadas en formar parte de la Comisión Nacional del MNP puedan presentar sus curriculums. Se espera que la Comisión esté integrada antes de fin de año¹⁵.

Este podrá ser tal vez un mecanismo justo y práctico para las denuncias acuciantes en materia de derechos humanos en el país. Para la niñez y adolescencia en particular, este es un mecanismo de monitoreo y control sobre la situación de

13 Diario Abc Color, 20 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/codehup-denuncia-hechos-de-violencia-467250.html>>.

14 Periódico E'a, 27 de septiembre de 2012. 14. Disponible en: <www.ea.com.py/violencia-desalojo-de-trescientas-familias-regina-mareco/>, consultado el 3 de diciembre de 2012.

15 Disponible en <<http://www.senado.gov.py/mnp>>.

adolescentes privados y privadas de libertad y para aquellos niños y niñas que viven en más de 1500 hogares, algunos de ellos clandestinos.

RECOMENDACIONES

- Realizar mayores esfuerzos por parte del Estado para reducir la pobreza en la población, y en particular implementar medidas diseñadas para la población de niños, niñas, adolescentes y sus familias, ya que los programas actuales aún deben ser fortalecidos para el abordaje con enfoque de derechos dentro de las políticas públicas de lucha contra la pobreza.
- Urgir esfuerzos necesarios para el esclarecimiento de los hechos de Curuguaty y una presencia del Estado en los territorios en conflicto, a fin de asegurar la vuelta a la normalidad del ejercicio de los derechos transgredidos.
- Asegurar una transición democrática a fin de dar continuidad al estado de derecho en Paraguay.

BIBLIOGRAFÍA

- CDIA (2011). *La infancia cuenta Paraguay. Sistema de indicadores en niñez y adolescencia*. Libro de datos. Asunción: CDIA.
- Chamorro, Javier y Otero, Heve (2010). *Año de observaciones internacionales, reacciones sociales e iniciativas nacionales. Niñas, niños y adolescentes en la vigilia de sus derechos*, en Codehupy (2009). *Derechos humanos en Paraguay 2010 – Yypóra derécho Paraguáipe*. Asunción: Codehupy, pp. 397-411.
- Chamorro, Javier y Otero, Heve (2009). *Pendiente con más de 20 años para quienes todavía no tienen 18... Derechos de la niñez y la adolescencia*, en Codehupy (2009). *Derechos humanos en Paraguay 2010 – Yypóra derécho Paraguáipe*. Asunción: Codehupy, pp. 397-411.
- CDIA (2011). *Documento de trabajo. Diagnóstico situacional de la niñez y la adolescencia utilizando indicadores con enfoque de derechos humanos. Versión preliminar del estudio 2011*. Asunción, 14 de octubre de 2011.

En la conquista de derechos de las juventudes

De retrocesos y resistencias

El golpe parlamentario del 22 de junio de 2012, que derivó en la destitución del presidente Fernando Lugo, tuvo profundas consecuencias no sólo políticas, sino también en el plano simbólico, teniendo en cuenta las expectativas que iba construyendo gran parte de la sociedad paraguaya, especialmente las nuevas generaciones, que participaban entusiastamente de un histórico proceso de cambio iniciado en el año 2008.

El grupo golpista y sus cómplices lograron su primer objetivo fundamental: interrumpir violentamente ese proceso de transformación hacia una democracia más plena e inclusiva e imponer nuevamente viejas prácticas autoritarias y adultocentristas, con el fin de asegurar sus privilegios – políticos y económicos–, en desmedro de los derechos de las mayorías, y en particular de algunos derechos específicos de las juventudes¹.

Claudio Rolón

Saite, Pre Cooperativa de Trabajo Limitada de Educadoras,
Educadores Populares y Psicólogas, Psicólogos Sociales

Luis Caputo

Base - Investigaciones Sociales (Base IS)

1 Es innegable que hay una diversidad del concepto de juventud, porque en su definición entran diferentes perspectivas, estructuras económicas y transformaciones sociales, culturales y políticas. Si bien una definición aceptada internacionalmente corresponde al grupo que tiene entre 15 y 29 años de edad (que en Paraguay corresponde a la cuarta parte del total de la población) y para muchos niños y niñas la condición joven se inicia a edades más tempranas, conforman el colectivo joven diversas juventudes en plural (ser joven migrante, ser joven de las periferias urbanas, ser joven mujer, ser joven desocupada o desocupado, ser joven reprimido o reprimida por la violencia política...), contraria a la visión uniforme de joven integrado a las exigencias de las clases altas que mantienen sus privilegios y sancionan a las juventudes provenientes de sectores populares.

PILARES QUE SOSTIENEN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS JUVENTUDES

En Paraguay, se cuenta con un soporte jurídico basado en el respeto integral a la dignidad de las personas y a la no discriminación de ningún tipo. A través de la Constitución Nacional de 1992 (sobre todo el artículo 56²) y las normas internacionales sobre los derechos humanos³ a las que adhirió el Estado paraguayo, ratificándolas y convirtiéndolas así en sus obligaciones, éste asumió una responsabilidad indelegable como garante del ejercicio de esos derechos.

Existen además algunas normativas específicas para las personas jóvenes que no son tenidas en cuenta. Tal es el caso de la Convención Iberoamericana sobre los Derechos de los Jóvenes, que fuera rechazada por el actual Parlamento. En atención a dicho rechazo, los principios y objetivos contenidos en ella no son obligatorios para el Estado. No obstante, se pretende que los enunciados de estos documentos⁴ –propiciados por procesos de rica reflexión del mundo juvenil– sean considerados como “deber ser” de la justicia, potencialmente persuasiva del poder adulto, e incluidos en la agenda pública para orientar políticas integrales y participativas que garanticen derechos de las diversas juventudes y apunten a efectivos cambios políticos.

Esta pretensión, antes del golpe parlamentario, era una meta de difícil alcance; hoy, con un gobierno ilegítimo, es sencillamente impensable.

SITUACIÓN DE ALGUNAS JUVENTUDES EN CUANTO A SUS DERECHOS ESPECÍFICOS

El año que se deja atrás se ha caracterizado por ser muy violento, en términos de derechos, para una serie de segmentos de la juventud, tales como:

- las juventudes campesinas sin tierras;
- las juventudes urbanas víctimas de “drogas chatarra”;
- las juventudes víctimas de accidentes de tránsito;
- las juventudes con discapacidades;

2 Estipula que “Se promoverán las condiciones para la activa participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del país”.

3 Véase la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ley 5/92); Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (ley 1/89); Protocolo de San Salvador relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (ley 57/90) e instrumentos como el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, entre otros.

4 Instrumentos emanados desde las cumbres de las juventudes campesinas de la región, pasando por Somos Mercosur, las cumbres de la Reunión Especializada de Juventud del Mercosur hasta los compromisos asumidos por 22 Estados en la Declaración de San Salvador (XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estados, 2008), conocidos como *soft laws* (leyes suaves), que no tienen carácter vinculante, pero por su grado de aceptación y legitimidad, poseen fuerza moral suficiente como para inspirar políticas públicas de juventudes.

- las juventudes protagonistas de embarazos precoces;
- las juventudes de pueblos originarios; y
- las juventudes institucionalizadas en conflicto con la ley.

De esta lista, que no es exhaustiva –pues en ella aparecen sólo algunas de las juventudes más golpeadas por un régimen adultocentrista⁵ e insensible a los derechos de la juventud–, se repasan brevemente las situaciones de los dos primeros segmentos, porque pueden ser entendidos como emblemáticos, es decir, representativos de la situación general.

JUVENTUD CAMPESINA

Seguida a la acción de la ocupación de jóvenes y adultos campesinos y campesinas de Marina Cué⁶, le siguió la “Masacre de Curuguaty”⁷, ocurrida el 15 de junio del año 2012, día trágico donde fueron asesinadas 17 personas, entre ellas 11 campesinos sin tierra y 6 agentes de la Policía Nacional⁸, en un confuso episodio que hasta hoy día la justicia paraguaya no ha resuelto. Este hecho, ocurrido en una propiedad del Estado usurpada por la empresa del exsenador colorado Blas N. Riquelme, puede ser considerado como un espejo emblemático y potente que refleja de manera amplificada las desigualdades históricas, además de revelar los dramas de la sociedad paraguaya, las luchas de las clases populares y las principales demandas juveniles, que no pueden ser separadas de las condiciones materiales y las formas sociales de producción del país.

De hecho, la masacre de Curuguaty se ubica precisamente en el centro neurálgico del drama de la desposesión de las tierras campesinas e indígenas y la transnacionalización de la economía agraria, en un proceso de cambio en el ciclo de gobierno de Lugo a favor de una mayor justicia social, mediante la exigencia de la distribución de tierras por parte de los movimientos campesinos e indígenas, con el punto más alto de cuestionar el negocio fraudulento de las tierras mal habidas. Esta situación, con todos los indicios de ser una operación montada, ha sido uno de los principales motivos que el Congreso paraguayo utilizó como argumento para promover el juicio político al entonces presidente Lugo, quien fuera destituido a través de un golpe parlamentario el 22 de junio del corriente año, una semana después de la masacre. Por otra parte, este hecho ha truncado radicalmente el proceso de transición y alternancia democrática que vivía la sociedad

5 Dicho régimen remite a la relación asimétrica y de tensión entre jóvenes y adultos, donde la visión de los adultos y adultas se pretende incuestionable como modelo normalizador que no visibiliza los problemas y derechos específicos de la gente joven, por tanto, cercena el protagonismo y aspiraciones de autonomización juvenil.

6 A 35 km del distrito de Curuguaty, capital del departamento de Canindeyú.

7 Diario Abc Color, 15 de junio de 2012, disponible en <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/dantesco-enfrentamiento--en-colonia-de-curuguaty-414759.html>>, consultado en fecha 19 de noviembre de 2012.

8 Sub. cri. maap. Even Lovera Ortiz; of. insp. Osvaldo Sánchez; subofic. insp. Jorge Alfirio Rojas Ferreira; subofic. insp. os. Wilson David Cantero González; subofic. 2º Juan Gabriel Godoy Martínez; subofic. 2º Derlis Ramón Benítez (diario Última Hora, 15 de junio de 2012, disponible en< <http://www.ultimahora.com/notas/537003-Policia-emite-su-lista-de-fallecidos>>, consultado en fecha 19 de noviembre de 2012).

paraguaya con sus nuevas generaciones, apenas a nueve meses de realizarse las elecciones presidenciales de 2013.

Sin dudas, una marca generacional en todas las y los jóvenes menores de 23 años es haber experimentado en plena primavera democrática su primer golpe de Estado, acontecimiento que marcará sus vidas, así como el futuro y el destino del país. En efecto, este acontecimiento ha impactado fuertemente a la sociedad joven paraguaya, sobre todo en la juventud campesina, que fue víctima una vez más de la brutalidad represiva del Estado paraguayo a través del procedimiento policial-fiscal ejecutado en esa fecha.

De los 11 campesinos muertos, cinco eran hombres jóvenes de entre 18 y 30 años de edad. Todos ellos murieron sin concretar sus sueños, especialmente el derecho a conseguir un pedazo de tierra para sus familias (afectando, primero, su derecho a la vida, y luego el derecho al arraigo, a tener una familia propia).

Cabe destacar que todos eran hijos de agricultores y trabajaban en la chacra de sus padres o de algún familiar. Uno de ellos era estudiante, estaba cursando el octavo grado y era el único hijo de sus padres. Todos aportaban o eran sostén de la economía familiar, la cual, a cuatro meses de ocurrida la masacre, se ve aún más afectada, apeliando la supervivencia del núcleo familiar. Uno de los jóvenes fallecidos era padre de familia, dejó viuda a su mujer de 24 años y huérfanos a sus dos hijos menores de seis años.

Eran Luciano Ortega Mora, de 18 años, agricultor y estudiante, hijo único, procedente de Yvy Pytã I; Delosantos Agüero, 23 años, de Carro Cué; Luis Paredes, de 26 años, de Yvy Pytã I; Adolfo Castro, de 28 años, de Yvy Pytã I; Fermín Paredes, de 28 años, de Yvy Pytã I, todos jóvenes agricultores.

Jóvenes procesados y recluidos⁹: también como consecuencia de la masacre de Curuguaty fueron imputadas 54 personas, cuyos nombres fueron encontrados en un cuaderno debajo de una de las carpas de los campesinos y campesinas. Once fueron apresados y apresadas. La mayoría de los otros imputados e imputadas se encuentran en estado de rebeldía, prófugos con paradero desconocido. Sus familiares viven en zozobra, con temor de que sean aprehendidos o ajusticiados por la policía¹⁰.

El Estado paraguayo, principal perpetrador: durante el procedimiento policial-fiscal se han cometido varios atropellos a los derechos de los campesinos y campesinas, ocupantes de Marina Cué, tales como: detención arbitraria; abuso de poder y torturas; no tuvieron garantías efectivas en el debido proceso; no fueron provistos de intérpretes, a pesar de que la mayoría de las personas involucradas en el hecho hablaba únicamente guaraní; negación del ejercicio de derecho a la defensa; omisión de auxilio, además de la aquiescencia del Estado en los hechos de tortura. Al momento de la detención de Arnaldo Quintana, con herida de bala, la Policía ordenó que no se lo lleve, lo tuvieron con la herida abierta, los subieron

9 Según la Abog. Ximena López de Codehupy.

10 Varios prófugos sufren actualmente trastornos mentales debido al trauma de la tragedia. No han recibido hasta el momento atención médica ni psicológica por temor a ser aprehendidos.

a una patrullera a él y a Nery Urbina, quien pasaba por el lugar y se detuvo para socorrer al primero de los nombrados.

Las personas detenidas estuvieron en huelga de hambre durante casi 60 días. La Plataforma de Estudios e Investigaciones de Conflictos Campesinos, presidida por el Dr. Domingo Laíno, ha iniciado una investigación alternativa y lleva en forma privada el caso de los 11 aprehendidos.

JUVENTUDES URBANAS USUARIAS DE CRACK

En el último año, debido a algunos casos que salieron a la luz se creó en el imaginario colectivo que los y las jóvenes de determinados barrios de las periferias urbanas constituyen generaciones vinculadas al consumo de sustancias psicoactivas de baja calidad, concretamente el crack o “chespi”, en especial en las zonas del Bañado Sur¹¹.

Sin embargo, desde la misma comunidad de los bañados, organizaciones como la de Madres Luchadoras por la Salud de sus Hijos, Jóvenes 1811 y otras promueven e instalan una mirada diferente, que proyecta a niños, niñas y jóvenes como sujetos derechos y con historia, como seres humanos, derribando la imagen estereotipada de personas presuntamente peligrosas con actitudes “desviadas” que se tiene de las y los jóvenes del Bañado Sur¹².

A continuación se expone un cuadro de situación de la problemática del consumo del crack en el Bañado Sur:

11 El territorio del Bañado Sur es uno de los barrios periurbanos más tradicionales de Asunción. Está constituido por aproximadamente 20.000 personas, familias que, movidas por el hambre y la necesidad, sobreviven día a día del vertedero de basura municipal, del reciclado, de esporádicos trabajos informales, del microtráfico de sustancias ilegalizadas, etc. Las personas y las familias en general conviven en condiciones de hacinamiento, en construcciones precarias, con servicios públicos deficientes, tendido eléctrico inseguro y una escasisima red de distribución de agua, que no llega a todas y todos, ni siempre, no existen sistemas cloacales. Es un barrio con una enorme juventud carente totalmente de alcantarillado y de un sistema de recolección de basura.

12 Fuente: Psico Róga, espacio comunitario de construcción de alternativas en torno a la problemática del crack. *Informe situacional de los jóvenes usuarios de crack del Bañado Sur*. Asunción, octubre de 2012. Es para destacar que este espacio surge como alternativa a la inacción estatal y, junto con otros, como las Madres Luchadoras por la Salud de Nuestros Hijos y la Juventud 1811, trabajan desde un enfoque de derechos en la promoción de estas juventudes.

Cuadro 1

| Problema | Causas | Consecuencias | Rol asumido por el Estado |
|--|--|---|---|
| En el territorio del Bañado Sur existe una población importante de jóvenes usuarios de crack, incluso niños y niñas. | Contextos de pobreza extrema y desigualdad estructural. Narcotráfico y complicidad policial. Falta de políticas públicas. Cultura autoritaria. Deterioro del arraigo familiar. | Deterioro de la salud física y psíquica. Segregación residencial. Estigmatización. Falta de educación. Problemas para el acceso a un puesto laboral. Desigualdad y marginalización. | Ausencia total en sus deberes de asistencia. Actitud policial represora y de complicidad con los distribuidores de drogas. Fomento de la criminalización de la pobreza y del consumo. Ausencia de recursos por parte del Ministerio de Salud para la atención de las y los jóvenes adictos. |

El Estado paraguayo, cómplice y perpetrador: además de la falta de políticas públicas generales y específicas para las familias y las nuevas generaciones de los barrios en situación de exclusión social, en el caso del Barrio Bañado Sur las mismas madres acusan a organismos estatales como la Policía Nacional, la Fiscalía y la Secretaría Nacional Antrídrosas (Senad) de aplicar políticas represivas discrecionales y actuar con complicidad con la narcomafia. Esta es una situación preexistente, pero con el golpe parlamentario sufrió un notorio recrudecimiento, debido a que los funcionarios acusados se sienten con más libertad e impunidad para cometer abusos¹³.

LA IMPOSICIÓN GOLPISTA COMO POLÍTICA INCOMPATIBLE CON EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS JUVENTUDES, Y COMO OBJETO DE RESISTENCIA JUVENIL

La nueva generación de jóvenes que intenta ser parte de la vida social, cultural y económica del país, al iniciarse la segunda década del siglo XXI, observa como los enclaves autoritarios han tomado por asalto las instituciones estatales¹⁴, sepultando la voluntad popular expresada en las elecciones de 2008.

13 Véase periódico E'a, 20 de setiembre de 2012, disponible en <<http://ea.com.py/madres-de-banado-sur-acusan-a-la-fiscalia-de-complicidad-en-venta-de-crack/>>, fuente consultada en fecha 19 de noviembre de 2012.

14 Entre las principales instituciones responsables de los derechos de las personas jóvenes se encuentran: el Viceministerio de la Juventud (VMJ), el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Ministerio de Agricultura (MAG), el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), la Secretaría de la Mujer (SM), la Secretaría Nacional de Cultura, la Secretaría de Acción Social (SAS), el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), entre otros.

Las consecuencias políticas son graves, pero más graves aún son las consecuencias culturales que ese atentado va a acarrear en el mediano plazo. Una de esas derivaciones –de las tantas que pueden enumerarse, todas igualmente preocupantes– es la construcción de un *ethos* democrático, es decir, los hábitos, costumbres y valores que constituyen la cultura política.

El problema puede plantearse en términos pedagógicos: el concepto de *ethos* democrático no puede aprenderse de manera teórica, sino mediante prácticas concretas. Si se pretende una sociedad democrática, con una cultura y un modo de vida basados en principios derivados de la soberanía del pueblo, de la participación y el ejercicio de los derechos, el único modo de lograrlo es vivenciándolos y desarrollándolos en la cotidianeidad, de generación en generación.

En este sentido, es muy significativo que el gobierno autoimpuesto con el golpe haya recuperado, con contundencia casi inapelable, una estrategia de institucionalización de políticas públicas sustentada en la visión de las personas jóvenes como receptoras pasivas de medidas decididas por otros, que no sólo desconocen a “destinatarios y destinatarias” de esas medidas, sino que tienen la intención evidente de excluirlas de los escenarios que estaban conquistando a fuerza de lucha y participación constante.

Lo que puede destacarse como positivo es que no toda la gente joven acepta esa imposición de un gobierno ilegítimo sin reaccionar; por el contrario, desde el mismo 21 de junio miles de jóvenes salieron al espacio público a resistir activamente contra la vuelta del conservadurismo. Uno de estos signos se materializa en la capacidad de participación y exigencia de las “Juventudes democráticas ante el 21 de setiembre como Día de la Juventud”¹⁵: un verdadero documento de derechos humanos, con un claro y autorizado posicionamiento político, que hace un replanteo de demandas que es preciso reconocer¹⁵, surgido frente al desolado panorama político paraguayo, fue dado a conocer en esa simbólica fecha.

RECOMENDACIONES

- En cuanto a recomendaciones referidas a la juventud campesina en general, han sido desarrolladas en los informes de Codehupy de años anteriores y ahora por las “Juventudes democráticas ante el Día de la Juventud”. Actualmente, habida cuenta de la situación reciente de la juventud campesina criminalizada, siguiendo las exigencias de la Comisión de Víctimas Naranjaty, que nuclea a los familiares de los 11 campesinos fallecidos en la masacre de Marina Cué, se recomienda las siguientes medidas: liberar a los 11 campesinos y campesinas privados de libertad; levantar la orden de captura de los 54 imputados; aten-

¹⁵ En este documento de los movimientos juveniles y las juventudes políticas progresistas se resumen las contundentes críticas a las iniciativas de los actores socios del golpe: rechazo a la ley antiterrorista, al proyecto de ley de educación superior, a la propuesta de derogación del boleto estudiantil, al proyecto de primer empleo, entre otros requerimientos. Hace hincapié en las principales violaciones a los derechos que involucran a las juventudes del país: serias amenazas a la libertad de expresión, al goce de los derechos laborales, a la educación liberadora, transformadora, pública, gratuita, de calidad (...), a reconocer a la gente joven como sujeto de la reforma agraria y a la vivienda, al derecho a la soberanía alimentaria, entre otros.

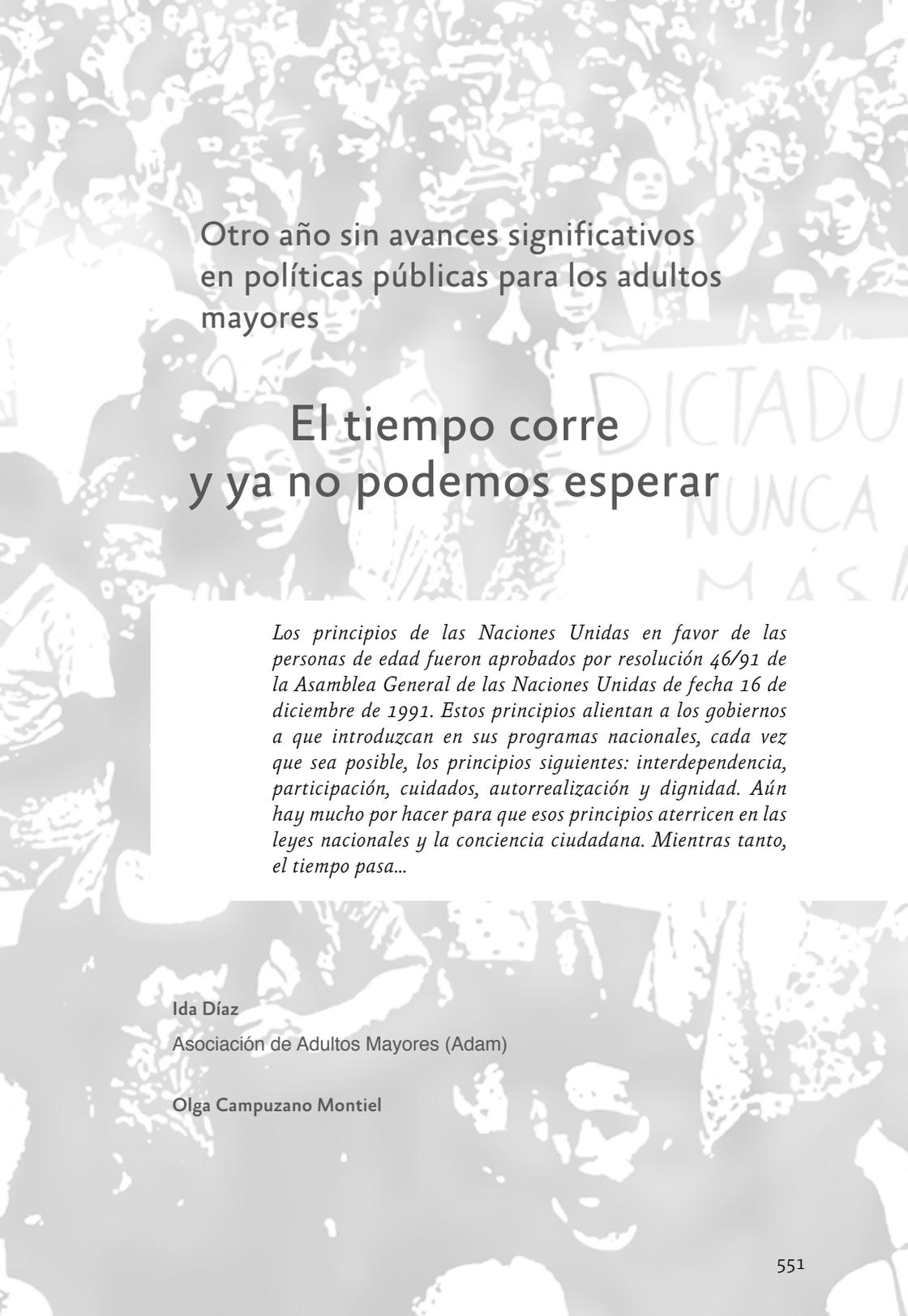
ción alimentaria y psicológica para las familias afectadas; indemnización a los familiares de las víctimas; entrega de tierras a los familiares de las víctimas y los campesinos sin tierra de la zona de Marina Cué.

- Empezar (siguiendo a Psico Róga) mecanismos de respuestas frente al desempleo naturalizado en los bañados y otros territorios en franco deterioro, la criminalización y discriminación que vive la ciudadanía joven y adulta de estas áreas empobrecidas, a manera de respuesta para el problema de las drogas.
- Trabajar y construir en dos líneas una intervención asistencial, y otra político-organizativa.
- En la línea de intervención asistencial es urgente llevar a cabo un abordaje con los jóvenes usuarios y usuarias, que esté sustentado fundamentalmente en los derechos humanos y sus derechos específicos como jóvenes, el acceso a una educación de calidad, y por sobre todo al trabajo digno.
- Avanzar hacia el reconocimiento de la condición humana, la dignidad y la condición de ciudadano y ciudadana del usuario y usuaria de crack. Es dable adoptar el paradigma de reducción de daños, e instalar como mirada que la persona, más allá de su condición social, opciones y problemática, es sujeto de derechos en términos absolutos, aunque siga consumiendo drogas. Este abordaje debe ser llevado a cabo en los focos de consumo de crack, para que luego de lograr la reducción de los daños asociados al mismo, se pueda también ampliar la vida, generando espacios de recreación, educación, salud, y por sobre todo trabajo.
- Construir, para el Bañado Sur y otros barrios, una propuesta productiva alternativa, tales como unidades autogestionadas y autónomas que generen autoempleo digno, respondiendo a las necesidades económicas básicas desde un enfoque de economía solidaria en el territorio, es decir, generar las condiciones materiales para que parte de esta población pueda relacionarse entre sí, con el trabajo y con la naturaleza de otra manera a la impuesta por el violento mercado expulsor y excluyente.
- Generar una contrainformación, asumiendo que el papel que juegan los grandes medios de comunicación es de carácter criminalizador de la pobreza y de estos territorios, construyendo una imagen falsa, tergiversada acerca de la gente que vive en los bañados. De ahí también surge la urgencia de promover más espacios de comunicación alternativa, fortalecer las radios comunitarias y aquellos elementos que hagan a la comunicación del barrio.
- Continuar con el proceso de construcción de la fuerza social necesaria para ingresar a escenarios de disputa de poder desde la denuncia, la visibilización real de la problemática y la exigencia de los derechos postergados, enfocándonos en el problema de fondo, en las causas estructurales que hacen a la pobreza, a la vulnerabilización de esta población y la desigualdad social.
- Continuar y reforzar la organización, la formación, la lucha y la permanente movilización de la ciudadanía juvenil como herramientas fundamentales para acceder a las conquistas de derechos de esta población.

- Recuperar la democracia.
- Propiciar un modelo de política de juventudes abarcando todo el mosaico multi-dimensional juvenil, fijando prioridades desde la idea de ciudadanos y ciudadanas, sujetos juveniles actorales de los procesos de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- *Constitución Nacional de la República del Paraguay*, 1992.
- *Convención Iberoamericana sobre los Derechos de los Jóvenes*, 2005, Badajoz, España.
- *Juventudes democráticas ante el Día de la Juventud*, 21 de setiembre de 2012, Asunción.



Otro año sin avances significativos
en políticas públicas para los adultos
mayores

El tiempo corre y ya no podemos esperar

Los principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad fueron aprobados por resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 16 de diciembre de 1991. Estos principios alientan a los gobiernos a que introduzcan en sus programas nacionales, cada vez que sea posible, los principios siguientes: interdependencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad. Aún hay mucho por hacer para que esos principios aterricen en las leyes nacionales y la conciencia ciudadana. Mientras tanto, el tiempo pasa...

Ida Díaz

Asociación de Adultos Mayores (Adam)

Olga Campuzano Montiel

INTRODUCCIÓN

Se estima que en el país existen alrededor de 500.000 adultos mayores de 65 años para arriba, de los cuales solo el 8% ha percibido su derecho a la prestación de alimentos. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que del total de los adultos mayores, el 88% no cuenta con pensión ni jubilación, y se encuentran en situación de pobreza absoluta. Este panorama pone de manifiesto lo perverso del sistema, que deja absolutamente al libre albedrío la esperanzas y expectativas de los adultos mayores.

Existe un gran desconocimiento de la problemática social que afecta a los ancianos y las ancianas por parte de las autoridades gubernamentales. Tal es así que ningún parlamentario ha presentado hasta hoy alguna propuesta de creación de la Secretaría del Adulto Mayor. Pareciera ser que nadie va a envejecer en Paraguay, no es una prioridad, son invisibles. Por ejemplo, en las instituciones públicas no existen ventanillas especiales para atención a los y las adultos mayores. En los ómnibus del transporte público, la ordenanza municipal N° 25.169/89 que reglamenta que los asientos delanteros estén reservados para embarazadas, discapacitados y ancianos, no es respetada, no solamente por las empresas transportistas, sino también por la ciudadanía, obligándoles a viajar en situaciones peligrosas, riesgosas, inclusive sin ninguna consideración por las características propias de los y las adultos mayores.

ANTECEDENTES NORMATIVOS

Los derechos de las personas adultas mayores son garantizados en la Constitución Nacional. En tal sentido, el art. 49 - De la protección de la familia dispone que “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 y a la comunidad que se constituya con cualquiera de sus progenitores y sus descendientes”. Por su parte, el art. 57 - De la protección de la tercera edad establece que “Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio”.

En el marco jurídico nacional se cuenta con la ley 1885/02 de las personas adultas mayores, que tiene por finalidad tutelar los derechos e intereses de las personas de la tercera de edad, entendiéndose por tales a los mayores de 60 años. Dicha normativa contempla, entre otras cosas, los derechos de las personas adultas mayores e instaura al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) como órgano responsable de la aplicación de dicha ley.

Por otro lado, la ley 1160/97 - Código Penal contempla en su art. 227 la pena privativa de libertad para “quienes violen gravemente su deber legal de cuidado de personas ancianas o discapacitados [...]”.

Deben mencionarse también la ley 1183/85 - Código Civil, que regula en sus arts. 256 a 265 el deber de prestación alimentaria entre ascendientes y descendientes; la ley 1600/00 contra la violencia doméstica e intrafamiliar, que regula los procedimientos en casos de violencia física y emocional en el ámbito familiar y doméstico; y la ley 3728/09, que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza.

En el ámbito internacional, el Estado paraguayo es signatario de instrumentos internacionales de protección de derechos humanos que son parte del ordenamiento jurídico interno y que incorporan la protección de derechos referidos a adultos mayores.

Así, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el art. 22 reconoce el derecho a la seguridad social, también contemplado en el art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc, ley N° 4/92).

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ley N° 1215/86, establece en el art. 11, párrafo 1, que “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular: [...] e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas [...]”.

Finalmente, en lo que respecta al sistema universal de protección de derechos humanos, deben traerse a colación los “Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad”, que fueron aprobados por resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 16 de diciembre de 1991. Estos principios alientan a los gobiernos a que introduzcan en sus programas nacionales, cada vez que sea posible, los principios siguientes: interdependencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad.

En cuanto al sistema interamericano de protección de derechos humanos, es importante referirse al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, Protocolo de San Salvador (ley N° 1040/97), que en su art. 9 establece: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y 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 su seguridad social serán aplicadas a sus descendientes [...]. Asimismo, en el art. 17 - De la protección de los ancianos, se establece que “Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad”. Estableciendo además que “los Estados deberán adoptar medidas para llevar dicho derecho a la práctica y en particular de: a) proporcionar instalaciones adecuadas, alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de éstas; b) ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva ade-

cuada a ellos; c) estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos”.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS ADULTAS Y LOS ADULTOS MAYORES

Ley de prestación de alimentos (ley 3728 de 2009): de conformidad a información brindada por la organización Adam, en relación con la ley 3728/09 que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza, hasta la fecha no se ha logrado aún su total cumplimiento. Los responsables de su implementación argumentan para su incumplimiento la falta de presupuesto, constituyendo esta situación una grave falta del Estado para con esta población. En relación a este tema, en 2011 la organización Adam dirigió una nota al presidente del Senado, Dr. Jorge Oviedo Matto, solicitando el cumplimiento de la ley de referencia, a fin de que sean tenidas en cuenta las personas entre 70 y 80 años (la ley habla de adultos mayores de 65 años en adelante). Asimismo, esta misma organización ha presentado notas a la Defensoría del Pueblo, institución que gestionó dicho reclamo ante las autoridades del Ministerio de Hacienda, sin obtener repercusión alguna.

Priorizar la política de prestación de alimentos a las personas de entre 70 y 80 años es una deuda pendiente que no puede hacerse esperar, atendiendo a la avanzada edad de las beneficiarias y los beneficiarios.

Repetimos el dato: solo el 8% del medio millón de adultos mayores –con más de 65 años– percibe su derecho a la prestación de alimentos. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que, del total de los adultos mayores, el 88% no cuenta con pensión ni jubilación, y se encuentran en situación de pobreza absoluta. Este panorama pone de manifiesto lo perverso del sistema, que deja absolutamente al libre albedrío las esperanzas y expectativas de los adultos mayores.

SITUACIÓN DE LOS JUBILADOS DEL IPS

Otro caso que afecta a nivel país a las personas adultas mayores es el gran número de exfuncionarios y exfuncionarias del Instituto de Previsión Social (IPS), jubilados con más de 30 años de aporte y más de 20 años de retiro o jubilación, en atención a que el monto que perciben en concepto de jubilación es paupérrimo, sin siquiera llegar al salario mínimo vigente. Al respecto, por cuatro años consecutivos se solicitó a la Corte Suprema de Justicia el cumplimiento del art. 103 de nuestra Constitución Nacional, que dice que “Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden con los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado”, en concordancia con el art. 57

del mismo cuerpo normativo y los arts. 9 y 11 del Pidesc, ley 5/92. Este año dicho reclamo será presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

SITUACIÓN DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE ADULTOS MAYORES

Existen instituciones del Estado paraguayo que brindan asilo a las personas adultas mayores, pero con muchas carencias en diversos aspectos, como la alimentación, el espacio físico, el hacinamiento, servicios colapsados, etc. Ni qué decir el impacto que produce la institucionalización de las personas adultas mayores: la falta de reinserción familiar, de visitas, apoyo emocional, vínculos afectivos que se cortan, ausencia de la familia en muchos de los casos, hacen que los asilos se conviertan en un depósito de personas, donde solo se tiene en cuenta si comen, si se bañan y si toman sus medicamentos, pero no se les proporciona contención emocional, afectiva, involucrando a sus familiares. Este enfoque debería ser trabajado como un programa transversal de estas instituciones.

En una visita de la representante de Adam al Hogar de Ancianas “Nuestra Señora de la Asunción”, pudo observar la soledad emocional y afectiva en la que se encuentran estas personas. Ante la consulta a una de las señoras acerca de lo que necesitaba, la misma le contestó: “comida tenemos, lo que necesitamos es cariño de nuestros familiares. Que nos visiten. Nuestros familiares vienen a dejarnos en el hogar y se olvidan de que existimos, es lamentable”¹.

MALTRATO EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Existen variadas formas de maltrato institucional hacia las personas adultas mayores en Paraguay. El maltrato pasa por agresiones verbales, la negligencia, la indiferencia, el abandono, etc., por parte de algunas autoridades y del funcionario público. Es así que cuando se quiere llegar a las autoridades, éstas nunca reciben a las personas para escuchar sus reclamos, sus derechos, les hacen desistir, pues, a fuerza de esperar horas, cansadas se retiran sin ser recibidas o escuchadas. Muchas vienen del interior del país, sumado a esto su avanzada edad y muchas veces enfermedad, no tienen la mínima consideración ni sensibilidad ante las características propias de las personas adultas mayores.

SITUACIÓN DE LOS JUBILADOS Y JUBILADAS BANCARIAS

La situación de los jubilados y las jubiladas bancarias en Paraguay no ha cambiado desde la crisis que se inició en el año 2000, que en su momento no se encontró mejor medio de salvataje que el de confiscar arbitrariamente hasta 57% de los

¹ Diario Abc Color, 19 de febrero de 2012, pág. 40.

haber es jubilatorios de los jubilados y jubiladas. Se podría decir que de cierta manera esta situación devastó a varias y varios de sus miembros, de tal modo que hoy existen dolorosas bajas y despedidos de más de 600 compañeros y compañeras. Pero quienes sobreviven hoy a la Caja de Jubilados Bancarios no han recuperado el poder adquisitivo de sus haber es: casi el 70% de ellos no cuenta con seguro médico y sus aguinaldos no están equiparados. Hoy los jubilados y jubiladas están solicitando que se restituyan los beneficios básicos, tales como la subsistencia y la salud, que no son otra cosa que derechos inherentes a los seres humanos, en especial a las personas adultas mayores.

VIOLENCIA DOMÉSTICA QUE AFECTA A LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

Una problemática muy vigente en Paraguay es la violencia doméstica e intrafamiliar, y las situaciones más conocidas a través de los medios de comunicación son aquellos casos de violencia hacia niños y niñas o de violencia hacia la mujer, existiendo múltiples campañas publicitarias respecto de estas situaciones. Ante esta problemática social, no podemos dejar de lado que también los adultos mayores están expuestos y que se trata de una problemática poco explorada, tampoco identificada como tal. Se puede decir que el abuso físico y psicológico contra los ancianos y ancianas en el contexto familiar ocurre de manera frecuente y es poco visibilizado como tal.

Los tipos de abusos que sufren las personas adultas mayores son de lo más variado. Entre estos se pueden citar el maltrato físico, psicológico, negligencia, descuido intencional y deliberado y el abuso patrimonial o económico en el ámbito familiar. Se puede afirmar que a medida que aumenta el nivel de dependencia de la persona adulta mayor, aumentan las posibilidades de ser víctima de violencia intrafamiliar.

Por otro lado, es importante resaltar el tema de la administración de los bienes que son propiedad de los adultos y adultas mayores, y señalar que constituye un delito abusar de su patrimonio.

CONCLUSIONES

A fin de mejorar la situación de los adultos y adultas mayores, hace falta realizar acciones de concienciación, educación, y promoción hacia un trato digno y justo hacia los adultos y adultas mayores, especialmente el respeto, la paciencia, el reconocimiento de los saberes de los y las adultos mayores y el cuidado y cariño por parte de su familia deben ser premisas en el tratamiento de cualquier problemática que les afecte (art. 57 de la CN).

Este es uno de los desafíos de las políticas públicas de las instituciones del Estado paraguayo, ya que no basta con la política de prestación de alimentos prevista

en la ley N° 3728, sino que es necesario concienciar sobre el futuro de la población mayoritariamente joven que va a envejecer en unos años.

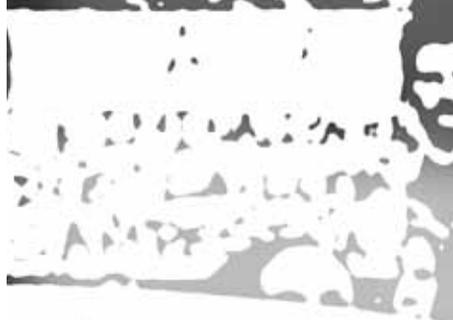
RECOMENDACIONES

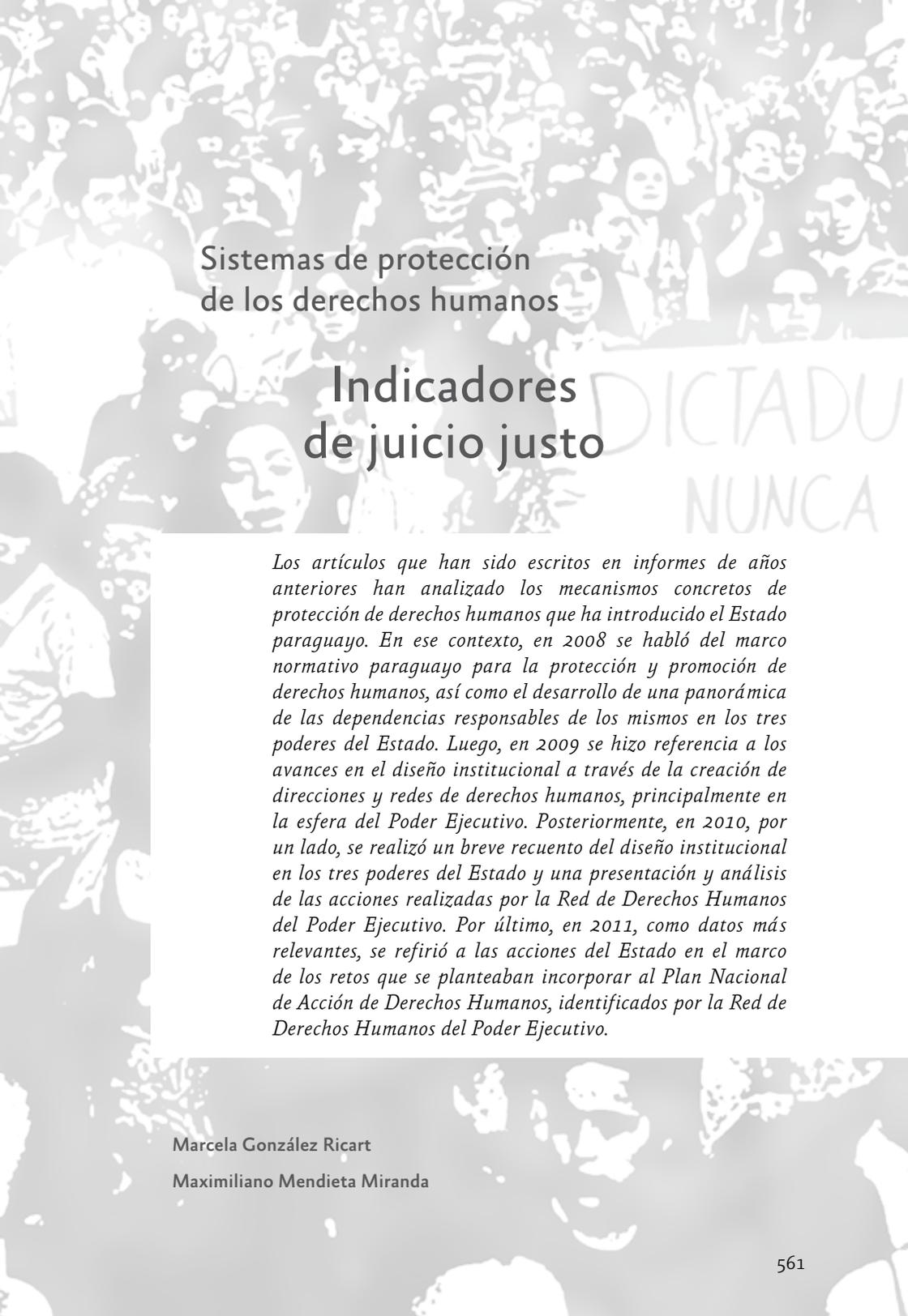
- Implementar a cabalidad la ley N° 3728; de lo contrario, se trata de letra muerta.
- Priorizar el cumplimiento de las legislaciones y políticas públicas vigentes referentes a adultos y adultas mayores de parte de las instituciones y las autoridades responsables de su implementación.
- Acelerar la resolución del amparo contra el IPS, que fue iniciado hace ya cuatro años.
- Transversalizar la temática sobre personas adultas mayores en la educación formal, a fin de generar visibilidad hacia este sector de la población.
- Promover el respeto hacia las personas adultas mayores.
- Crear la Secretaría de las Personas Adultas Mayores, con rango ministerial.

BIBLIOGRAFÍA

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC, 2010). *Encuesta permanente de hogares 2008*. DGEEC: Fernando de la Mora.
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1995). *Los derechos económicos sociales y culturales de las personas mayores. Observación General N° 6*. Comité DESC. Ginebra. Figura en el documento catalogado como E/1996/22.
- Codehupy (2011). *Derechos humanos en Paraguay 2011*. Asunción.

**SISTEMAS
DE PROTECCIÓN
DE DERECHOS
HUMANOS**





Sistemas de protección de los derechos humanos

Indicadores de juicio justo

Los artículos que han sido escritos en informes de años anteriores han analizado los mecanismos concretos de protección de derechos humanos que ha introducido el Estado paraguayo. En ese contexto, en 2008 se habló del marco normativo paraguayo para la protección y promoción de derechos humanos, así como el desarrollo de una panorámica de las dependencias responsables de los mismos en los tres poderes del Estado. Luego, en 2009 se hizo referencia a los avances en el diseño institucional a través de la creación de direcciones y redes de derechos humanos, principalmente en la esfera del Poder Ejecutivo. Posteriormente, en 2010, por un lado, se realizó un breve recuento del diseño institucional en los tres poderes del Estado y una presentación y análisis de las acciones realizadas por la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo. Por último, en 2011, como datos más relevantes, se refirió a las acciones del Estado en el marco de los retos que se planteaban incorporar al Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, identificados por la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo.

Marcela González Ricart

Maximiliano Mendieta Miranda

INTRODUCCIÓN

Este artículo hace referencia a los procesos que hoy está llevando el Estado paraguayo a los efectos de evaluar y ejecutar el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, que fue presentado en fecha 23 de diciembre de 2011 por la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo y que enfoca cuatro ejes de trabajo que consisten en los siguientes: transformación de las desigualdades estructurales para el goce de los derechos humanos; educación y cultura en derechos humanos; Estado social de derecho y seguridad humana.

El objetivo del plan se centra en generar condiciones de consenso entre el Estado y la sociedad civil a fin de realizar un análisis sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay. Constituye un progreso importante con la finalidad de transversalizar la legislación internacional de los derechos humanos en las acciones del Estado paraguayo.

Sin embargo, a casi un año de la presentación del plan, éste no ha tomado carácter normativo, quedando sólo en el formato de “propuesta de plan”, situación que provoca que no pueda ser ejecutado directamente. En ese contexto, la interrupción del proceso democrático, ocurrida el 22 de junio del corriente, ha limitado aún más su adopción normativa. No obstante, es importante destacar que en el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos aún continúan trabajando actrices y actores que han sido referentes en la elaboración del plan, y que se encuentran en la tarea de normativizarlo, a fin de que finalmente pueda ejecutarse acabadamente, de manera trasversal, en todas las carteras de Estado.

Con relación al proceso de instalación de mecanismos que ofrezcan garantías de protección de los derechos humanos, a lo largo de este año, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Judicial, se han trazado el objetivo de elaborar indicadores de derechos humanos, a los efectos de medir el acceso a la justicia y la aplicación efectiva de garantías constitucionales y procesales, apuntando a niveles de cumplimiento internacional. De hecho, es importante destacar que los órganos de tratados de Naciones Unidas, en junio de 2006, solicitaron a la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos desarrollar un marco conceptual y metodológico para la determinación de indicadores con el fin de vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos por parte de los Estados.

Esta iniciativa se centra principalmente en el hecho de que si bien el Poder Judicial cuenta con un registro de datos y procesamiento estadístico, éste es insuficiente debido a la falta de especificidad, la limitada desagregación y la dispersión de la información. Atendiendo a estas limitaciones, el Estado paraguayo, a principios de este año, decidió abordar el proceso de elaboración de estos indicadores y dar una orientación a las nuevas iniciativas encaradas por el mismo, a fin de instalar progresivamente mecanismos que permitan garantizar la protección de derechos humanos enunciados en la Constitución, los tratados, convenciones y declaraciones internacionales.

CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES¹

La importancia de la construcción de indicadores radica en la profundización, conocimiento y aplicación de esta metodología, adaptándola a los contextos y realidades del país, de manera a que sirvan de herramientas para facilitar los siguientes puntos: a) el análisis sobre el progreso y las garantías de los derechos humanos a partir de las políticas públicas; b) elaborar los informes periódicos para los órganos de los tratados, partiendo de un mismo punto en común para generar, a partir de las variables de medición presentadas en la metodología, la información estadística necesaria para medir el avance del respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Esta situación permitirá igualmente informar a la población de manera transparente los logros, avances y desafíos pendientes.

Por otra parte, es necesario resaltar cinco consideraciones conceptuales que se concluyeron en el marco del proceso de elaboración de los indicadores. Son las siguientes:

- Que deben reflejar el contenido normativo de los derechos (tratados y observaciones generales de comités), es decir, su sentido conceptual.
- Que deben proporcionar la posibilidad de medir el esfuerzo que hacen las entidades responsables para cumplir con sus obligaciones (objeto de monitoreo y evaluación).
- Que la aplicación de un sistema de indicadores debe fortalecer la noción de indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, mediante un enfoque uniforme e integral.
- Que a través de la definición de indicadores estructurales, de proceso y de resultados se pueda evaluar el cumplimiento de la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, es decir, será el reflejo de sus obligaciones.
- Que debe ser capaz de generar información sobre los principios de igualdad y no discriminación, así como aspectos vinculados con la rendición de cuentas, la participación y el empoderamiento de actores. En este sentido, será un reflejo de normas y principios transversales.

La “traducción” de estas consideraciones en términos metodológicos y prácticos resultó en la construcción de indicadores estructurales, de proceso y de resultado que reflejen el compromiso, los esfuerzos y los resultados del Estado.

ELABORACIÓN DE INDICADORES EN PARAGUAY

En abril del corriente, la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay ha iniciado un proceso para el diseño de indicadores de juicio justo, orientados

¹ Información extraída de la ponencia de la representante del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Liliana Valiña.

al Poder Judicial, con cooperación técnica de la asesora de Derechos Humanos en Paraguay (HRA, por su sigla en inglés), tomando como buena práctica la experiencia desarrollada en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal de México.

La dependencia responsable de impulsar la elaboración de los indicadores de juicio justo es la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, la cual participa además en el proceso para la instalación del “Mecanismo nacional de prevención de la tortura y de la conformación del órgano selector”, conforme lo que establece el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura.

De esta forma se pretende que la sistematización y actualización de la información sobre la situación y condiciones de las personas sometidas a un proceso judicial, con indicadores de derechos humanos, permita la valoración del cumplimiento de las garantías constitucionales relacionadas con los principios fundamentales para la prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, en particular, y de todos los derechos de las personas vinculadas a procesos judiciales, en general, contribuyendo a la eliminación progresiva de las barreras para el acceso a derechos.

Así, con el propósito de evaluar la medida en que el Poder Judicial cumple con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, en particular en el ámbito de la prevención de la tortura, se debe aportar información verificable a corto, mediano y largo plazo. Este proceso se enmarca en el desarrollo de la cooperación técnica provista por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. De esta manera, es importante la elaboración de indicadores que pretendan medir tres aspectos principales que consisten en:

- El compromiso del Estado para dar cumplimiento a las normas de derechos humanos.
- Los esfuerzos emprendidos por el Estado para cumplir con estas obligaciones.
- Los resultados de las iniciativas emprendidas por el Estado a lo largo del tiempo.

Así las cosas, la información sistematizada desembocará en la obtención de datos estadísticos que servirán de base a las políticas para fortalecer la prevención de la tortura en el ámbito de la actividad judicial.

DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS DEL CONTROL DEL PROCESO

En fecha 24 de octubre del corriente se ha realizado la difusión, con jefes y jefas del área técnica y administrativa, de la primera etapa de la producción de los indicadores que presentaron las herramientas y los procesos ya realizados que apuntan a ajustar el control interno y el manejo de riesgo. Asimismo, se abrió un espacio para coordinar criterios de trabajo, de coordinación con las y los participantes, así como sugerencias y recomendaciones.

El objetivo es fortalecer la democratización, la representación y la participación de las diferentes instancias de la organización judicial, fortalecer la transparencia de la gestión administrativa y financiera del sector y reducir los riesgos de corrupción.

CONCLUSIÓN

En los últimos años se fue dando una conquista progresiva en la incorporación de los mecanismos que apuntan a garantizar los derechos humanos. Esta lucha se ve materializada principalmente con la presentación del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, aunque este proceso se vio profundamente limitado luego de la interrupción del proceso democrático, acontecido el 22 de junio del corriente, debido a que muchas de las personas que trabajaron en el plan se vieron obligadas a renunciar o fueron apartados y apartadas de sus cargos.

Sin embargo, podemos notar que, a pesar del cambio de coyuntura, hoy es muy importante el trabajo que sigue desarrollando el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como el de las personas que continúan trabajando para el Estado y que fueron parte de la elaboración del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos. De esta manera, está vigente la tarea de elaboración de los indicadores de derechos humanos, que bajan a tierra los criterios a ser tomados en cuenta para evaluar el cumplimiento y la efectividad del plan, obligando de esta manera al Estado a medir el grado de cumplimiento a las obligaciones adquiridas a través de los convenios y tratados internacionales que han sido firmados y ratificados.

La elaboración de estos indicadores pretende concluirse en diciembre de este año, y será tarea de la sociedad paraguaya, que será observadora y contralora del cumplimiento de las garantías constitucionales, hacer uso del instrumento que nos otorgan las instituciones del Estado.

RECOMENDACIONES

- Que la sociedad civil organizada asuma su rol de contralora y lidere los espacios de elaboración de los indicadores, entendiendo que gran parte de las actrices y los actores que hoy conforman la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo son personas que no han pasado por el proceso de elaboración del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, por tanto consideramos que es importante que la sociedad civil ocupe los espacios de decisión para resguardar las conquistas logradas hasta la fecha. Así también debemos participar como contraloras del proceso de construcción de los indicadores de juicio justo, que se encuentra a cargo de la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia.

- Articular espacios de intercambio entre la sociedad civil y el Estado, a fin de revisar, adecuar y ajustar los sistemas de indicadores (del Estado y de la Codehupy).
- Incorporar indicadores que transversalicen las perspectivas de género, discapacidad, interculturalidad y niñez y adolescencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Bareiro, Line y González P., Maridí (2008). *Sistema de protección de los derechos humanos*, en Codehupy, "Derechos humanos en Paraguay 2008". Codehupy. Asunción, pp. 707 al 728.
- Cabello, Julia (2009). *Sistema de protección de los derechos humanos*, en Codehupy. "Derecho humanos en Paraguay 2009". Codehupy. Asunción, pp. 529 al 538.
- Gorostiaga G.; Katia y Moragas M, Mirta (2010). *Sistema de protección de los derechos humanos*, en Codehupy, "Derechos humanos en Paraguay 2010". Codehupy, Asunción.
- González R., Marcela (2011). *Sistemas de protección de los derechos humanos*, en Codehupy, "Derechos humanos en Paraguay 2011". Codehupy. Asunción.



Obligaciones internacionales
en un año de quiebre institucional

La institucionalidad y la democracia, heridas de muerte

“El hecho de que un mecanismo esté previsto en la Constitución no quiere decir que su uso sea adecuado o jurídicamente correcto. O incluso que no pueda llegar a ser un fraude. Si ha sido un fraude, también se debería responder políticamente y judicialmente por parte de quienes se han aprovechado de ese mecanismo para acabar con el mandato de alguien que legítimamente lo estaba desempeñando por elección popular. Lo que tendrían que haber hecho está lejos de aquello que se hizo de forma sorpresiva, con nocturnidad y alevosía, y podría haber esperado a que los ciudadanos emitan su opinión”. Baltazar Garzón, en referencia al golpe de estado en Paraguay, junio de 2012.

Mario J. Barrios Cáceres

Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (Cimde)

INTRODUCCIÓN EN EL CONTEXTO DEL QUIEBRE DEMOCRÁTICO

En casi dos décadas de publicación ininterrumpida de los informes de derechos humanos en Paraguay por la Codehupy, las organizaciones que la componen han reflexionado y han compartido su visión respecto al grado de respeto y garantía –o su falta– por parte del Estado. Algunos de estos reportes han correspondido a años electorales, que tienen la particularidad de evaluar tanto al gobierno entrante y saliente en cuanto al cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud a la ratificación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como así también a años de tensiones y renunciaciones en el Ejecutivo, como el del luctuoso “marzo paraguayo”. Sin embargo, el optimismo de pensar que transitá-bamos de manera sostenida y permanente hacia el fortalecimiento de nuestra democracia, a casi un cuarto de siglo de la caída de la dictadura, fue truncado por un juicio político amañado y ha devuelto al país de manera rápida y violenta al punto de partida.

Desde la asunción del presidente Fernando Lugo se avizoraban tensiones con su vicepresidente. La participación casi nula de Federico Franco en el cumplimiento de su obligación constitucional –la de servir de enlace entre el Ejecutivo y el Legislativo (artículo 239, inc. 3 de la CN)–, sumada a los constantes reclamos de su poca participación en los asuntos de Estado, dificultaron en grado superlativo el armónico desempeño de las iniciativas del gobierno, que, a pesar de todo, con sus pro y contras, trataba de cumplir con sus obligaciones internacionales.

Estas tensiones fueron subiendo de tono, y el presente año, previo a las elecciones de 2013, estalló. El *cháke*¹ permanente que sostenía el Legislativo sobre el presidente Lugo finalmente se materializó. Los hechos de Curuguaty fueron la excusa para un juicio político express, donde no fueron respetados el debido proceso ni las garantías básicas hacia el presidente Fernando Lugo, distando mucho en ajustarse a los estándares en la materia; un juicio venido de un Parlamento que estaba en una etapa fuerte de desacreditación pública por parte de la ciudadanía, que reclamaba sus derechos y llamaba a indignarse frente a un sistema electoral pervertido por los propios partidos políticos mediante las listas cerradas y bloqueadas, como también el sostenimiento de sus operadores y operadoras.

Con la hipocresía de arropar bajo formas jurídicas y políticas un golpe de estado blando, nuestros parlamentarios y parlamentarias también hirieron de muerte la institucionalidad y la democracia al declarar culpable a un presidente electo popularmente, antes de la apertura de una investigación. Los constitucionalistas más ortodoxos justificaban la legalidad de la aplicación del artículo 225 de la Constitución en la suma efectiva de votos en ambas cámaras del Congreso para la acusación y la destitución del presidente de la República, instrumentada en un libelo acusatorio que generó burla y chascarrillos populares, que tenía de protagonista al diputado Oscar Tuma (h), miembro de la Comisión de Asuntos Constitucionales, quien lo presentó. Dos décadas de democracia reducida a una simple

¹ Cháke, palabra guaraní que se utiliza para advertir, tener cuidado ante una determinada situación.

operación matemática, dejando el peligroso precedente –contar con los votos en ambas cámaras y su aplicación a *tabula rassa*–, sin considerar de manera seria y responsable el mal desempeño de funciones o delitos cometidos en el ejercicio del cargo, comprendido en el referido artículo.

Sobre el juicio político en Paraguay, el exjuez español Baltazar Garzón, referente internacional en materia de derechos humanos, señaló que “el hecho de que un mecanismo esté previsto en la Constitución no quiere decir que su uso sea adecuado o jurídicamente correcto. O incluso que no pueda llegar a ser un fraude. Si ha sido un fraude, también se debería responder políticamente y judicialmente por parte de quienes se han aprovechado de ese mecanismo para acabar con el mandato de alguien que legítimamente lo estaba desempeñando por elección popular. Lo que tendrían que haber hecho está lejos de aquello que se hizo de forma sorpresiva, con nocturnidad y alevosía, y podría haber esperado a que los ciudadanos emitan su opinión”².

En materia de relaciones internacionales, la acción del desacreditado Parlamento paraguayo también generó reacciones y opiniones dispares. El 27 de junio de 2012, el Mercosur, en el marco de su 43º Cumbre, llevada a cabo en Mendoza, Argentina, decidió “suspender a la República del Paraguay del derecho a participar en los órganos del Mercosur y de las deliberaciones, en los términos del artículo 5º del Protocolo de Ushuaia”, subrayando que “toda ruptura del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración”³.

Coincidente con la cumbre del Mercosur en la citada ciudad argentina, la Unión de Naciones de América del Sur (Unasur) también decidió suspender a Paraguay del bloque, ratificando posteriormente su posición, tras analizar el informe de situación en la ciudad de Lima, Perú, durante la reunión mantenida por el Grupo de Alto Nivel.

Otro organismo regional, la Organización de Estados Americanos (OEA), fue menos tajante y se mostró hasta especulativa. Congruente a la tibieza con que se había pronunciado ante el golpe en Honduras, su secretario general, el chileno José Miguel Insulza, aseveró que “la situación desde el punto de vista político era de plena normalidad y desde el jurídico, los procesos siguen su cauce”⁴. Sin embargo, el exsecretario general de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Santiago Cantón, aun estando en funciones calificó de “parodia de justicia” el referido juicio político. Posteriormente, manifestó estar de acuerdo con las suspensiones de Paraguay en el Mercosur y la Unasur, esperando que la

2 Entrevista hecha por Alejandra Dandan al exjuez Baltazar Garzón para el diario argentino Página 12. Disponible en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-197621-2012-07-01.html>>, consultado en fecha 17 de noviembre de 2012.

3 Disponible en <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/ver_adjunto.php?id=4233>, consultado en fecha 17 de noviembre de 2012.

4 Diario Última Hora, 22 de agosto de 2012, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/553991-Insulza-ve-plena-normalidad-en-Paraguay-y-apoya-observar-elecciones>>, consultado en fecha 17 de noviembre de 2012.

OEA actúe de igual manera, ya que para él se trataba claramente de un quiebre democrático⁵.

Ya mucho se ha escrito y debatido al respecto. El presente artículo del informe no pretende asumir tamaña tarea. Sin embargo, no puede dejar de recordar la posición institucional de la Codehupy, que se adscribe *in totum*, que como aglutinante de organizaciones de derechos humanos tiene la obligación de recordar el indisoluble vínculo que unen al estado de derecho, la democracia y los derechos humanos, elementos que no pueden ser considerados independientemente, ya que la violación de uno de ellos, conlleva necesariamente el menoscabo de los restantes.

SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el marco del sistema universal de derechos humanos, el Estado paraguayo estuvo bajo la lupa en el presente año. Como se verá a continuación, fueron admitidas dos peticiones individuales ante el Comité de Derechos Humanos y se realizaron dos exámenes periódicos: el del Comité contra la Tortura y el del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. A continuación presentamos brevemente lo que tratan estas peticiones y observaciones de los comités.

Comité de Derechos Humanos. Durante 2012, este Comité admitió dos casos paraguayos presentados por la Codehupy y la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) en el marco de las investigaciones que se realizaron para el “Informe chokokue”. Estos casos fueron las peticiones individuales de Eulalio Blanco Domínguez y Ernesto Benítez Gamarra.

El caso del señor Eulalio Blanco Domínguez⁶

El señor Eulalio Blanco era un campesino productor de cedrón que en el año 2003 participaba activamente en las movilizaciones del sector campesino exigiendo los compromisos que el Estado había asumido. La falta de respuestas del Estado llevó a la organización de productores y productoras a emplazar al ministro de Agricultura en el cumplimiento de los subsidios, caso contrario cerrarían pacíficamente la ruta N° 3, en Santa Rosa del Aguaray, como medida de presión. El 3 de junio de 2003, alrededor de 1000 personas se manifestaron, entre las cuales se encontraba el señor Blanco. La manifestación fue recibida en el lugar con una alta presencia policial a cargo de un fiscal de la zona, quien, sin tener en cuenta las negociaciones, dio orden a la policía de despejar la ruta. Sin previo aviso a los y

5 Diario La Nación, 3 de julio de 2012, disponible en <<http://www.lanacion.com.py/articulo/79240-oea-debe-suspender-a-paraguay-tras-quiebre-democratico-afirma-canton-exjefe-de-cidh.html>>, consultado en fecha 17 de noviembre de 2012.

6 Comité de Derechos Humanos. Comunicación N° 1828/2008. Dictamen aprobado por el Comité en su 104° período de sesiones, 12 a 30 de marzo de 2012. CCPR/C/104/D/1828/2, del 26 de abril de 2012.

las manifestantes ni llamados de alerta, se comenzó a tirar gases lacrimógenos, disparar balas de goma y de plomo, chorros de agua y perseguir a los y las manifestantes que se dispersaron.

Eulalio era una de las personas que estaba al frente de la manifestación junto con otras personas, y fue uno de los primeros en entregarse sin oponer resistencia, con las manos en alto y de rodillas. Estando así recibió un disparo de un policía por la espalda y luego golpes de otros policías. Luego de ser socorrido por compañeros de la organización y algunos policías, fue trasladado a hospitales regionales y luego a la capital, donde falleció.

La investigación seguida por la muerte de Eulalio Blanco Domínguez nunca llegó a esclarecer los hechos. La fiscalía del caso no llamó a los testigos indicados, ni realizó la autopsia del cuerpo, pruebas balísticas u otras diligencias. Se puso en conocimiento del hecho además a otras instituciones públicas como la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, pero, a pesar de ello, la denuncia no fue investigada. Ante el Comité, el Estado paraguayo no aportó pruebas sobre los esfuerzos realizados para esclarecer los hechos.

El Comité de Derechos Humanos concluyó que el Estado paraguayo incumplió disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al no investigar adecuadamente las circunstancias que rodearon la muerte del señor Eulalio Blanco, así como al no haber proporcionado a su esposa y familiares un recurso efectivo, que comprenda una investigación completa de los hechos, el procesamiento y castigo de los responsables y una reparación íntegra que incluya una indemnización adecuada. Igualmente, el Comité recordó la obligación que tiene el Estado de evitar que se cometan violaciones similares en el futuro.

El Comité dispuso que el Estado informe sobre las medidas tomadas en torno a su dictamen en un plazo de 180 días y que publique el dictamen del Comité y lo difunda ampliamente.

El caso del señor Ernesto Benítez Gamarra⁷

El señor Ernesto Benítez Gamarra es educador y trabajador agrícola. Es miembro de la Coordinadora de Productores Agrícolas de San Pedro Norte (CPA-SPN), desempeñándose como coordinador del área de educación. Participó activamente en las manifestaciones por la exigencia del subsidio a los productores de cedrón en el año 2003, la misma donde se encontraba el señor Blanco Domínguez.

El señor Ernesto era una de las personas negociadoras ante el fiscal que dirigió la intervención. Cuando se inició la violencia policial, consiguió correr junto con otras personas hasta el lugar donde tenían el campamento, lugar donde llegó la policía y realizó un desalojo, deteniendo selectivamente a unas 20 a 25 personas, entre las que se encontraba Ernesto Benítez. Una vez identificadas, las personas

⁷ Comité de Derechos Humanos. Comunicación N° 1829/2008. Dictamen aprobado por el Comité en su 104° período de sesiones, 12 a 30 de marzo de 2012. CCPR/C/104/D/1829/2008. 30 de mayo de 2012.

fueron obligadas a acostarse en el piso, donde eran golpeados con cachiporras, recibieron patadas y caminaron sobre ellos.

El señor Benítez intentó comunicarse con radio Cáritas, pero fue visto por el jefe de policía. Así, le dispararon con arma de goma, derribándolo y luego golpeándolo. Los detenidos fueron trasladados a la Comisaría 18 de Santa Rosa del Aguaray, donde el señor Benítez fue apartado del resto, llevado a una de las dependencias, donde le dieron puntapiés y le golpearon con cachiporras en la espalda, los pies, el estómago y la cabeza, mientras permanecía esposado con las manos hacia atrás. Al tiempo que lo golpeaban, lo amenazaban diciéndole que él era el responsable de los problemas de la zona y que la única solución era que lo matasen. Además, le rociaron el rostro con un gas irritante. Al verlo lagrimar, los militares se burlaron de él, le pintaron el rostro con un lápiz labial y le cortaron mechadas de pelo, según dijeron, “para llevar de trofeo a su jefe”. Este trato se prolongó por espacio de varias horas y se detuvo con la llegada a la Comisaría de los periodistas que cubrían la manifestación. Según el autor del “Informe chokokue”, dichos actos fueron presenciados por el fiscal a cargo.

El señor Benítez y otros manifestantes presentaron denuncia por las torturas y malos tratos ante el Ministerio Público. La Codehupy también presentó denuncia ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores. El Ministerio Público inició una investigación e imputó por “lesión corporal en ejercicio de funciones públicas” al fiscal y al jefe policial; no obstante, al momento de presentar acusación, faltaban varias diligencias, entre ellas los más de 30 testimonios, por lo que solicitó un sobreseimiento provisional para cumplir con estas diligencias. En agosto de 2005, el Juzgado interino Penal de Garantías de San Pedro del Ycuamandiyú rechazó el pedido de sobreseimiento provisional y otorgó el sobreseimiento definitivo a los imputados. Esta decisión no fue formalmente notificada a la víctima, y sólo por su propia iniciativa pudo obtener información sobre la terminación de la causa.

Con relación a esta denuncia ante el Comité, el Estado negó los hechos y sostuvo que “ningún integrante de las fuerzas del orden observó ni protagonizó hechos de torturas físicas ni psicológicas dentro de la institución policial” y que las lesiones y contusiones sufridas por los manifestantes fueron consecuencia de la resistencia al procedimiento policial. El Estado afirmó que aún existen circunstancias que están siendo investigadas para el esclarecimiento de los hechos, y que las autoridades nacionales reiteradamente han manifestado su compromiso de hacer un seguimiento efectivo de todas las denuncias hechas en materia de derechos humanos y de no permitir ningún tipo de delitos de esta índole.

Al estudiar el caso y la documentación acompañada, el Comité concluyó que el uso de la fuerza por parte de la policía fue desproporcionado y el trato al que fue sometido el señor Benítez constituye una violación al Pacto. El Comité también sostuvo que las denuncias por violaciones del artículo 7 del Pacto (tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes) deben ser investigadas pronta, minuciosa e imparcialmente por las autoridades competentes, y se deben tomar las medidas que procedan contra quienes sean declarados culpables. El Comité también llegó a la conclusión de que el señor Benítez no tuvo derecho a un recurso efectivo y

que los hechos constituyen una violación del artículo 2, párrafo 3, leído junto con el artículo 7 del Pacto.

Comité contra la Tortura. En su 47º periodo de sesiones, el Comité contra la Tortura aprobó las “Observaciones finales al Estado paraguayo en virtud al examen de los informes presentados”⁸. Resaltaremos a continuación algunas de estas recomendaciones.

En materia de adopción de medidas de carácter legislativo, el Comité se pronunció respecto a:

- La definición del delito de tortura, reiterando la necesidad de adoptar una definición de tortura que abarque todos los elementos que figuran en el artículo 1º de la Convención.
- Que se cumplan las disposiciones de la Resolución N° 176/2010 sobre el registro de los detenidos y la consideración de convertir en ley dicha norma administrativa.
- Que se acelere el proceso de implementación de la ley que crea el “Mecanismo nacional de prevención contra la tortura”.
- Que se formule y adopten disposiciones jurídicas para incorporar al derecho interno el artículo 3º de la Convención y velar porque sus disposiciones sean aplicadas en casos de expulsión, retorno o extradición de extranjeros.
- La pronta adopción de una ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

En cuanto a las medidas judiciales relacionadas a las garantías procesales fundamentales, el Comité recomendó: adoptar con prontitud medidas eficaces para asegurar que todos los detenidos y detenidas cuenten en la práctica con las salvaguardias legales fundamentales desde el momento de su detención; que en la práctica, todos los detenidos y detenidas sean informados inmediatamente del motivo de la detención y de los derechos que les asisten, y que se garantice el derecho del detenido o detenida a acceder a un abogado o abogada y comunicarse con un familiar o persona de confianza, como así también que las personas que se encuentran bajo detención policial puedan acceder a un examen médico independiente y sin la presencia de un funcionario policial, desde los primeros momentos de su detención. El Comité también resaltó que la garantía constitucional del hábeas corpus debería ser revisada y reforzada, tomándose las medidas necesarias para que en la práctica sea sumaria y breve y que sea decidida en todo los casos en el plazo legal establecido.

El Comité instó al Estado paraguayo a garantizar la asistencia letrada gratuita, y para tal efecto le recomendó mejorar las condiciones laborales en la Defensa Pública y asignar a dicha institución mayores recursos humanos, financieros y materiales que permitan el cumplimiento de sus funciones.

⁸ Comité contra la Tortura. 47º periodo de sesiones. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención. Observaciones finales del Comité contra la Tortura. Paraguay. CAT/C/PRY/CO/4-6. 14 de diciembre de 2011.

Respecto a las constantes declaraciones de “estado de emergencia” en departamentos del norte del país, el Comité recomendó al Estado que limitara dichas declaraciones “a los casos en que sea absolutamente necesario, y debería respetar en todo momento las disposiciones del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. El Estado parte también debería velar por la aplicación estricta de la prohibición absoluta de los actos de tortura, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2° de la Convención, donde se establece que en ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura.

El Comité también señaló que el Estado debería adoptar medidas inmediatas y urgentes para erradicar la corrupción en la policía y en el sistema penitenciario, lo cual representa un obstáculo para la aplicación eficaz de la Convención.

Otros puntos abordados por el Comité fueron la impunidad por actos de tortura y malos tratos, las condiciones de detención y uso de la prisión preventiva, las declaraciones obtenidas bajo coacción, la trata de personas, la capacitación y aplicación del Protocolo de Estambul, la reparación, incluida la indemnización y la rehabilitación, la violencia contra los niños, niñas y la protección de los pueblos indígenas.

Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares⁹. Este Comité es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todas las Personas Trabajadoras Migratorias y de sus Familiares, ratificada por Paraguay mediante ley N° 3452/08. Este Comité es uno de los órganos de tratados más recientes en el sistema universal y ésta es la primera vez que evalúa al Estado paraguayo.

Entre los aspectos positivos, el Comité valoró la enmienda formulada al artículo 120 de la Constitución Nacional, llevada a cabo mediante referéndum en octubre de 2011 y por la cual se permite el voto de las y los paraguayos en el extranjero y, entre otras cosas, resaltó los esfuerzos realizados por el Estado en el marco de la regularización migratoria en el marco de los acuerdos del Mercosur.

Los principales motivos de preocupación, sugerencias y recomendaciones del Comité se destacan a continuación.

En materia de legislación y aplicación, el Comité insta al Estado a reconocer su competencia para recibir comunicaciones de los Estados partes y de personas, así mismo a adherir el Convenio N° 97 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a los trabajadores migrantes de 1949, al Convenio N° 143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes de 1975, al Convenio N° 181 sobre las agencias de empleo privadas de 1997, y al reciente Convenio

9 Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. 16° periodo de sesiones. 16–27 abril de 2012. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 74 de la Convención. Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Paraguay. CMW/C/PRY/CO/1, 26 de abril de 2012.

N° 189 de la OIT relativo a trabajadoras domésticas. Igualmente, considera que las instituciones creadas para ocuparse de asuntos relacionados a la migración deben ser consolidadas.

El Comité también recomendó que, aprovechando la celebración del censo poblacional de 2012, el Estado recabe información y estadísticas detalladas sobre cuestiones relacionadas con la migración, flujos migratorios, la situación en materia de empleo y acceso a servicios básicos, etc. Igualmente, que intensifique sus esfuerzos para la formación de todos los funcionarios y las funcionarias que trabajaban en el ámbito de la migración, sobre todo de la Policía, funcionarios y funcionarias de frontera, etc., al igual que fortalezca el trabajo con organizaciones de la sociedad civil.

En relación con los derechos humanos de todas las personas trabajadoras migratorias y de sus familiares, contemplados en los artículos 8 a 35 de la Convención, al Comité le preocupa aquellos trabajadores y trabajadoras que se encuentran en situación irregular y que pueden estar sometidos/as a trabajos forzosos, abusos u otras formas de explotación, para lo cual el Comité recomienda que el Estado aumente las inspecciones laborales y las multas y otras sanciones a los empleadores y empleadoras que exploten a personas trabajadoras migratorias o las sometan a trabajo forzoso y abusos, especialmente en la economía informal; controle las prácticas de empleo en la agricultura y en el trabajo doméstico para que las personas trabajadoras migratorias disfruten de las mismas condiciones de trabajo que los nacionales; promueva el acceso de las personas trabajadoras migratorias al empleo en el sector formal, aumentando aún más su acceso a los procedimientos de regularización y a las oportunidades de formación profesional; y vele porque las trabajadoras migratorias, especialmente las empleadas domésticas, tengan acceso a mecanismos eficaces para presentar denuncias contra los empleadores y empleadoras, y enjuicie y castigue a los culpables de los abusos cometidos contra ellas.

Entre otras preocupaciones, destacamos una observación hecha por el Comité con relación a la presencia de brasileños y sus descendientes en territorio nacional. Ante los conflictos ocurridos en 2012 en Ñacunday, que describe que en extensiones de monocultivos de soja y trigo de productores brasileños contratan a sus connacionales “para trabajar en suelo paraguayo”, mientras que líderes de organizaciones paraguayas reclaman el derecho de los paraguayos a acceder a este trabajo. En este contexto, se observan expresiones de rechazo de la presencia de trabajadores brasileños en suelo paraguayo. Ante esto, el Comité urgió al Estado paraguayo a “cooperar con las autoridades brasileñas y tomar medidas inmediatas para evitar una escalada del conflicto; así también, recomienda la toma de medidas para evitar este tipo de conflictos en el futuro. Asimismo, alienta al Estado parte a velar por las condiciones laborales de los trabajadores brasileños en Paraguay”.

Los retrasos encontrados por migrantes paraguayos para obtener los documentos necesarios para viajar también fueron motivo de inquietud del Comité, que alentó al Estado a intensificar sus esfuerzos para que sus servicios consulares respondan de manera más eficaz a la necesidad de protección de las perso-

nas trabajadoras migratorias del Paraguay y de sus familiares, y en particular se expidan sin demora los documentos de viaje a todas estas personas y a sus familiares, incluidos los que quieran o deban regresar a Paraguay. Respecto a los mecanismos de asistencia para el retorno voluntario a Paraguay de las personas trabajadoras migratorias de Paraguay y sus familiares, expresó su preocupación sobre la falta de suficientes programas y recursos para hacer frente al regreso de alrededor de 15.000 paraguayos entre 2005 y 2010.

El Comité reiteró la preocupación expresada por el **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer** (CEDAW/C/PRY/CO/6) sobre la dimensión alarmante de la trata, dado que Paraguay es país de origen, de destino y de tránsito. Destacó la falta de una ley de la trata de personas; la falta de recursos humanos y financieros para combatir adecuadamente la trata de personas y la explotación de la prostitución y ofrecer protección y servicios a las víctimas; y la falta de aprobación desde el Estado parte de una política nacional de prevención y lucha contra la trata de personas, instando al Estado a seguir colaborando con los países vecinos para afrontar adecuadamente la problemática.

Respecto a las **personas trabajadoras migratorias indígenas**, el Comité expresó que, según información recibida, la población indígena en la frontera entre Bolivia y Paraguay que cruza regularmente la frontera para trabajar en Paraguay se encuentra, en algunos casos, bajo amenaza de abusos, trabajo forzoso y esclavitud por deuda, particularmente los trabajadores y trabajadoras en el sector agrícola, resaltando la situación de vulnerabilidad de éstos/as.

TRATAMIENTOS DISPARES EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El quiebre democrático del presente año sirve de parte aguas posible de graficar con dos casos que merecen ser destacados, relacionados al nivel de compromiso del Estado con los derechos económicos, sociales y culturales. A principios de año, el gobierno del presidente Lugo, de conformidad con las obligaciones del Estado al haber ratificado el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, redobló esfuerzos para brindar educación a niñas y niños campesinos en el marco del conflicto entre campesinos y campesinas e inmigrantes brasileños y brasileñas y sus descendientes en el distrito de Ñacunday, en las denominadas “carpa-escuelas”, generando la disconformidad y rechazo de algunos parlamentarios y parlamentarias. Cabe recordar la Observación General N° 13 del Comité DESC, que, al considerar los estándares mínimos respecto al respeto y garantía del derecho a la educación, sostiene que las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación. Esto significa que la educación debe ser accesible a todos y todas, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, debiendo ser asequible materialmente, por su localización geográfica de acceso razonable y tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos y alumnas en contextos sociales variados.

Por otro lado, desde el quiebre, en materia de salud la situación se vuelve más precaria. Los servicios que eran gratuitos durante el gobierno de Lugo y su ministra Esperanza Martínez, fueron peligrosamente recortados, y muchos de estos no previstos en el presupuesto del año 2013, lo que implica grave retroceso en el goce de este derecho y el no cumplimiento de la obligación de comprometer hasta el máximo de sus recursos disponibles en materia de derechos económicos, sociales y culturales, lo que genera responsabilidad del Estado.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

El Convenio N° 189 sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos de la OIT, adoptado en Ginebra, Suiza, el 16 de junio de 2011, fue aprobado por ambas cámaras del Congreso el pasado 6 de noviembre del 2012, pasando al Poder Ejecutivo para su promulgación. Con la aprobación del Convenio, una de las principales responsabilidades del Estado paraguayo será la modificación de la legislación laboral en materia de trabajo doméstico, el cual actualmente se encuentra regulado en el Código del Trabajo, estableciendo discriminaciones legales que van desde el sueldo hasta las horas de trabajo, y la reducción de otros beneficios laborales como el sistema de salud y jubilatorio. Para ello, sindicatos de trabajadoras domésticas del país ya se encuentran trabajando con el apoyo de organizaciones civiles, agencias de Naciones Unidas y la misma OIT.

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Dos casos nuevos fueron admitidos por la CIDH en el periodo de este informe. El primero de ellos es el caso LM, el cual ya contaba con medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como se relató en el informe anterior¹⁰. El caso, originado en una petición formulada por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejiil), trata de un niño que fuera dado en guarda con posterior trámite de adopción a una pareja. No obstante, unos meses después los padres biológicos reclamaron la revocación de la guarda y su intención de hacerse cargo del niño, sin que los tribunales nacionales hayan resuelto el caso hasta el momento. La CIDH admitió que se estudiará el caso con relaciones a las violaciones de los artículos 5 (derecho a la integridad personal), 8 (garantías judiciales), 17 (protección a la familia), 18 (derecho al nombre) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana y la obligación de garantizar y respetar los derechos sin discriminación, contemplada en el art. 1.1 del mismo cuerpo normativo en perjuicio del niño LM, de sus padres biológicos y de sus abuelos maternos.

¹⁰ Barrios Cáceres, Mario J. Avances y retrocesos en el marco de obligaciones. Compromisos internacionales, en "Derechos humanos en Paraguay 2011", Codehupy, pp. 487 – 497.

Por otra parte, en la misma fecha, por informe 161/11 la CIDH declaró admisible el caso del señor Juan de los Santos Giménez, quien presentó su denuncia en el año 1999. Es decir, el caso recién fue admitido para su estudio 13 años después y trata de un oficial de policía que fuera sometido a ejercicios físicos extremos (popularmente denominado “descuereo”) en un entrenamiento policial, aún cuando dio aviso y contaba con constancias médicas de una reciente operación. A raíz de esto sufrió diversos problemas de salud y tuvo que ser intervenido quirúrgicamente en varias ocasiones. El proceso de investigación por el hecho que ocasionó su dolencia no fue debidamente investigado y terminó con una resolución de prescripción. La CIDH admitió el caso para el estudio de las violaciones de los artículos 5 (derecho a la integridad personal), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones del artículo 1, incisos 1 y 2 del mismo tratado, así como en los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, en perjuicio del señor Juan de los Santos Giménez.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE LA CORTE IDH

En el marco del procedimiento establecido para el cumplimiento de sentencias, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante la resolución del 4 de setiembre de 2012, dio por cumplidos los puntos resolutivos duodécimo, decimoquinto, decimosexto y decimoséptimo de la sentencia del 26 de setiembre de 2006 en el caso Vargas Areco¹¹, en relación a la implementación de programas de formación y cursos regulares sobre derechos humanos para los miembros de las Fuerzas Armadas paraguayas y el pago de los intereses moratorios correspondientes al monto de las indemnizaciones por daño material e inmaterial, así como el reintegro de costas y gastos.

El proceso de supervisión de sentencia continúa abierto en relación a las acciones necesarias para identificar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones cometidas en el caso y proveer el tratamiento médico, psicológico y psiquiátrico si fuere necesario a los familiares indicados en la sentencia. El Estado paraguay debe presentar a la Corte IDH, a más tardar el 31 de enero de 2013, un informe en el cual indique todas las medidas adoptadas para cumplir con las reparaciones ordenadas que se encuentran pendientes de cumplimiento.

11 El niño GVA fue reclutado para las Fuerzas Armadas de Paraguay el 26 de enero de 1989. El niño se encontraba supuestamente arrestado como sanción por no haber regresado a su destacamiento voluntariamente y a tiempo, luego de disfrutar una licencia para visitar a su familia en Navidad. VA se presentó a la enfermería de la unidad militar, donde le atendieron de una hemorragia nasal. Al regresar de la enfermería, el niño VA supuestamente comenzó a correr, presumiblemente para huir del destacamiento y evitar la sanción a la que se le había sometido. Al ver que el niño se alejaba corriendo, un suboficial le disparó por la espalda, ocasionándole la muerte. El cadáver del niño fue encontrado al día siguiente a 100 metros de la enfermería del destacamiento. Fecha de interposición de la denuncia ante la CIDH: 28 de julio de 1999. Fecha de interposición de la demanda ante la Corte: 27 de marzo de 2005.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente año fue signado por un gravísimo quiebre democrático e institucional. Tomando en consideración la indisolubilidad del nexo entre estado de derecho, democracia y derechos humanos, se percibe el peligro que se cierne sobre el respeto y garantías de los derechos contemplados en los diversos instrumentos ratificados, generando responsabilidad del Estado. Preocupan los signos de retroceso en el goce de derechos económicos, sociales y culturales en materia de educación y salud y el Estado presenta desafíos en virtud de las recomendaciones de los distintos Comités del sistema de protección universal. En este orden de cosas se formulan las siguientes recomendaciones:

- Acatar las recomendaciones formuladas por los Comités contra la Tortura y de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas.
- Revisar y adaptar al Convenio N° 189 de la OIT la legislación interna en materia de trabajo doméstico. Dar cumplimiento a las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos en los casos de Eulalio Blanco y Ernesto Benítez.
- Comprometer hasta el máximo de sus recursos disponibles para el efectivo goce de los derechos económicos, sociales y culturales, evitando todo tipo de retroceso en materia de salud y educación.
- Cumplir con los puntos resolutivos pendientes en los procedimientos de supervisión de los casos ante la ilustre Corte IDH.

BIBLIOGRAFÍA

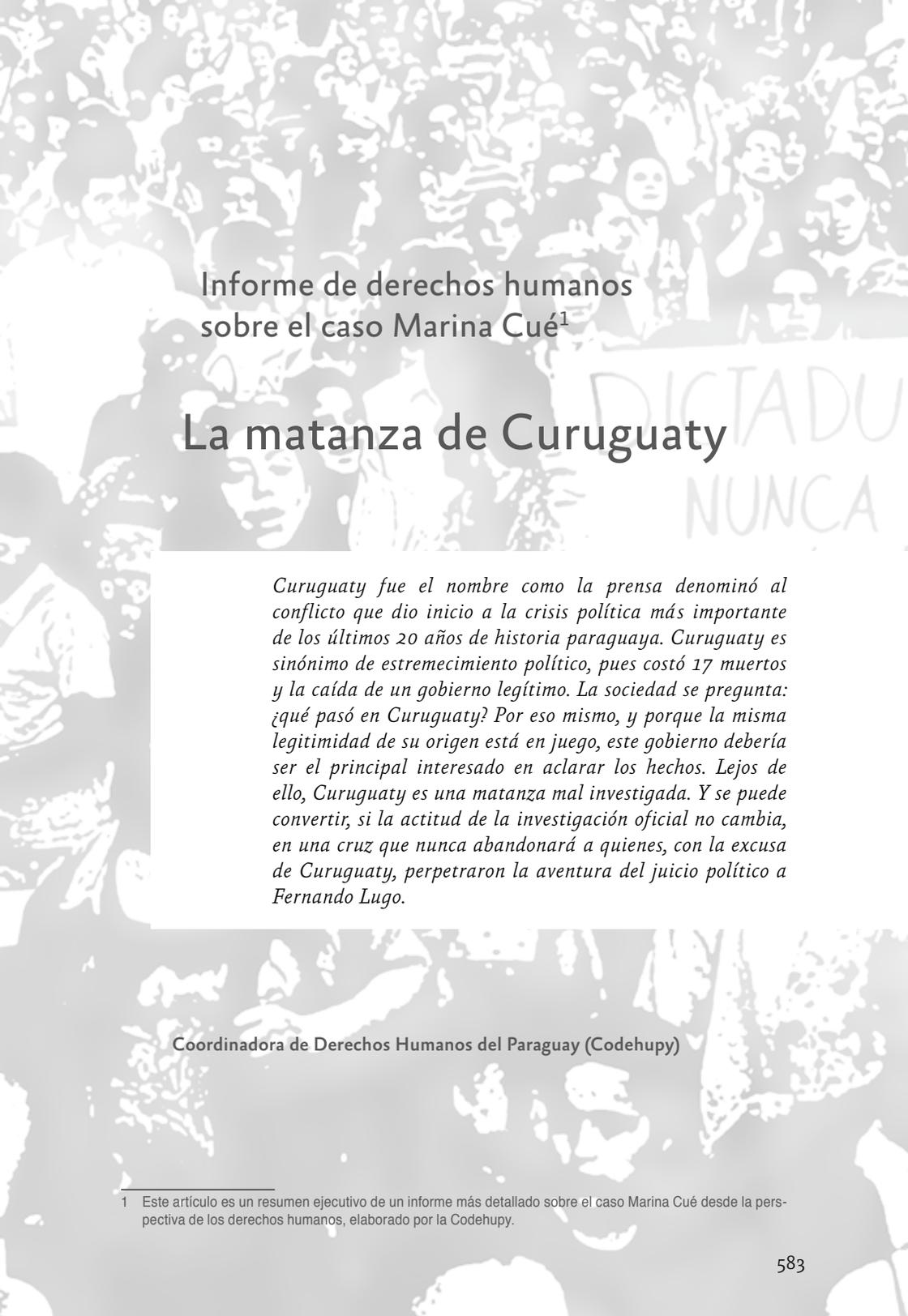
- Barrios Cáceres, Mario J. *Avances y retrocesos en el marco de obligaciones. Compromisos internacionales*, en "Derechos humanos en Paraguay 2011", Codehupy, pp. 487 – 497.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de septiembre de 2012. Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Supervisión de cumplimiento de sentencia*. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/vargas_04_09_12.pdf>
- Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. *Comunicación N° 1828/2008. Dictamen aprobado por el Comité en su 104° período de sesiones, 12 a 30 de marzo de 2012*. CCPR/C/104/D/1828/2., del 26 de abril de 2012.
- Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. *Comunicación N° 1829/2008. Dictamen aprobado por el Comité en su 104° período de sesiones, 12 a 30 de marzo de 2012*. CCPR/C/104/D/1829/2008. 30 de mayo de 2012.
- Naciones Unidas. Comité contra la Tortura. *47° período de sesiones. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención. Observaciones finales del Comité contra la Tortura. Paraguay*. CAT/C/PRY/CO/4-6. 14 de diciembre de 2011.
- Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), (21° período de sesiones, 1999)*, UN Doc. E/C.12/1999/10 (1999).
- Naciones Unidas. Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. *16° período de sesiones. 16–27 abril de 2012. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 74 de la convención. Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Paraguay.

**TEMAS
DEL AÑO**



DICTADURA
NUNCA
MÁS!!





Informe de derechos humanos sobre el caso Marina Cué¹

La matanza de Curuguaty

Curuguaty fue el nombre como la prensa denominó al conflicto que dio inicio a la crisis política más importante de los últimos 20 años de historia paraguaya. Curuguaty es sinónimo de estremecimiento político, pues costó 17 muertos y la caída de un gobierno legítimo. La sociedad se pregunta: ¿qué pasó en Curuguaty? Por eso mismo, y porque la misma legitimidad de su origen está en juego, este gobierno debería ser el principal interesado en aclarar los hechos. Lejos de ello, Curuguaty es una matanza mal investigada. Y se puede convertir, si la actitud de la investigación oficial no cambia, en una cruz que nunca abandonará a quienes, con la excusa de Curuguaty, perpetraron la aventura del juicio político a Fernando Lugo.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)

¹ Este artículo es un resumen ejecutivo de un informe más detallado sobre el caso Marina Cué desde la perspectiva de los derechos humanos, elaborado por la Codehupy.

ANTECEDENTES

Los sucesos ocurridos en Curuguaty, en el litigio por las tierras de Marina Cué, ocurrieron en el contexto de la criminalización y represión de una protesta campesina por la recuperación de tierras fiscales afectadas a la reforma agraria, que están siendo fraudulentamente ocupadas por la empresa de un hombre de negocios y político del Partido Colorado², a la vez acaudalado terrateniente.

La organización campesina reclamaba, por la vía legal, la recuperación para los fines de la reforma agraria de un inmueble de 2000 hectáreas, que había sido donado por la empresa La Industrial Paraguaya SA (Lipsa), en 1967, al Estado paraguayo para el asiento de un destacamento de la Armada. La transferencia por escritura pública del inmueble donado nunca fue realizada. Aunque existen numerosos antecedentes administrativos e intercambio de correspondencia entre la Armada Nacional, Lipsa y la Escribanía Mayor de Gobierno durante los años 1982, 1992 y 1994, solicitando envío de documentos y designación de profesionales para la realización de la mensura judicial, la Armada Paraguaya no inscribió el título de propiedad sobre el inmueble en los Registros Públicos.

No obstante la falta de título, el inmueble estuvo efectivamente ocupado por un destacamento de suboficiales y conscriptos de la Armada Paraguaya denominado “Destacamento Naval Agropecuario Km 35 Curuguaty”, según consta en la documentación administrativa de dicha fuerza naval. La ocupación por parte del destacamento fue ininterrumpida desde finales de 1967 hasta finales de 1999, siendo desocupado a partir de esa fecha por presentar problemas logísticos. La toponimia popular denomina a estas tierras Marina Cué debido a este hecho³.

Luego de aproximadamente cinco años de abandono del destacamento de la Armada en el km 35 de Curuguaty, una comisión vecinal de personas sin tierras nucleadas bajo el Movimiento por la Recuperación Campesina de Canindeyú (MRCC) inició las acciones administrativas para la intervención del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), de modo a iniciar el trámite legal correspondiente para afectar las tierras del destacamento a la ampliación de la colonia Yvypytã 1 de Curuguaty. El 19 de abril de 2004 la organización inició el procedimiento administrativo correspondiente. Ese mismo año, las tierras fueron desafectadas de la Armada mediante decreto del Poder Ejecutivo, y transferidas al ente estatal para la administración de la política agraria. En paralelo, el Indert reactivó las gestiones para la transferencia legal del inmueble.

En el año 2005, cuando la institución de referencia inició el juicio de mensura para titular a su nombre estas tierras, la empresa Campos Morombí SAC y A., propiedad del político colorado y empresario Blas N. Riquelme, inició un juicio de usucapión en el que ganó en primera y segunda instancia, en un proceso que tiene varias irregularidades procesales que fueron objeto de sendas acciones autónomas de nulidad por parte de la Procuraduría General de la República y del Indert.

2 Partido Colorado es el nombre con el que se le conoce a la Asociación Nacional Republicana (ANR).

3 La voz *cue* en guaraní, aplicada a la denominación de un lugar, significa “que fue de...”. Es decir, *Marina cué* sería “el lugar que fue de la Marina”.

El caso se encuentra todavía pendiente de recurso ante los tribunales, y el título de la propiedad aún se encuentra en disputa legal. Pero en la raíz del conflicto suscitado sobre las tierras de Marina Cué, la Codehupy constató que existe evidencia documentada que señala por lo menos la posible responsabilidad en la administración de justicia por parte de funcionarios y funcionarias judiciales encargados del trámite de los procedimientos que fueron incoados por la firma Campos Morombí SAC y A. para apropiarse indebidamente de las 2000 hectáreas de tierra que fueron donadas por Lipsa al Estado paraguayo en 1967.

Entre las irregularidades procesales, destaca una decisión del 14 de noviembre de 2005, dictada por el juez Carlos Goiburú, por la que se revoca la decisión anterior de correr traslado a la Procuraduría General de la República para que intervenga en juicio en defensa de los derechos patrimoniales del Estado, materializados en el inmueble donado. Esta resolución no está fundamentada y determina la indefensión del Estado, configurando su condición de tercera parte perjudicada. Existían hechos controvertidos a probar que eran de conocimiento del juez, porque, si bien Lipsa se allanó a la demanda, en su escrito de contestación informó al juzgado que las tierras habían sido donadas al Estado paraguayo para asiento de un destacamento de la Armada, con lo cual el principal argumento de Blas N. Riquelme para plantear la usucapión, es decir, la ocupación ininterrumpida y pacífica de las tierras durante 34 años, quedaba controvertida, y esta cuestión debía ser dilucidada con la donataria.

De haber intervenido en juicio el Estado, se hubiera demostrado que el argumento principal de Riquelme fue una mentira. Se habrían aportado documentos administrativos, mensuras, deslindes y amojonamientos previos, intercambio de correspondencia y declaraciones testificales de suboficiales de la Armada Paraguaya que demostrarían que el Estado tuvo la posesión efectiva y continuada de ese inmueble hasta 1999, y que Campos Morombí reconocía esa posesión.

A lo largo de los ocho años que demoró, y sigue demorando hasta ahora, la gestión administrativa por la recuperación de las tierras de Marina Cué, la organización campesina había realizado siete ocupaciones de las tierras desde el inicio de las gestiones de lucha por las mismas. Las ocupaciones se dieron como estrategia para indicar que Marina Cué era propiedad estatal destinada a la reforma agraria y que las y los ocupantes eran los beneficiarios que estaban gestionando las mismas. Las ocupaciones eran siempre pacíficas, por lo que nunca se acompañaban de acciones violentas ni agresiones. En el fondo había una conciencia clara de que se trataba de tierras del Estado y, en consecuencia, no podían ser reclamadas sino para la reforma agraria. En segundo lugar, al haber un desalojo, las y los ocupantes siempre resolvían retirarse de las tierras de forma pacífica y negociada con las autoridades.

La certeza de que las tierras pertenecían al Estado se fundamentaba también en las acciones que el Indert emprendía para proteger su patrimonio institucional. A partir de 2012, dicha institución se encontraba interviniendo jurídicamente para proteger los derechos del Estado sobre las tierras y de los campesinos y campesinas para reclamarla. El Indert emprendió acciones concretas a fin de frenar los desalojos basados en reclamos de la empresa Campos Morombí, sin la presenta-

ción de títulos. Ante el último desalojo, previo a la masacre del 15 junio de 2012, el ente rector de la reforma agraria dirigió dos notas, al fiscal general del Estado y al comandante de la Policía Nacional, respectivamente. En ambas solicitaba la suspensión de un oficio fiscal que peticionaba el desalojo de la propiedad, hasta tanto se dilucide si el pedido estaba ajustado a derecho y a quién correspondía la titularidad de la finca. El Indert, asimismo, a través de su asesoría jurídica, participaba en las negociaciones para desocupar la propiedad de forma pacífica, aun cuando Campos Morombí no tenía la titularidad de las tierras.

A pesar de la estrategia pacífica adoptada por la comisión vecinal de campesinos sin tierras que impulsaba el reclamo, las acciones llevadas adelante generaron en varias oportunidades la consiguiente reacción del Estado en forma de represión policial e imputación fiscal. La imputación, como modo de represión, era una herramienta efectiva para descabezar a la organización, dejando a los imputados e imputadas sin derecho a solicitar tierras o conformar comisiones ante el Indert. Estas reacciones represivas generaron sucesivos cambios en la dirigencia de base y en sus alianzas con organizaciones políticas y sociales.

VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS OCURRIDAS EN EL INCIDENTE DEL 15 DE JUNIO

El 15 de junio de 2012 se realizó una acción de desalojo del inmueble, a raíz de una denuncia del delito de invasión de inmueble ajeno planteada por la empresa Campos Morombí. Desde hacía aproximadamente un mes, un pequeño grupo de campesinos y campesinas ocupaba el inmueble en disputa, denunciando la corrupción judicial existente y demandando que el Indert resuelva la cuestión, defendiendo el patrimonio público para su destino a la reforma agraria.

Todo el operativo del desalojo fue llevado adelante en un marco de incorrección y ausencia de debido proceso. La presencia de dos agentes fiscales no supuso ningún tipo de control jurisdiccional sobre todo el procedimiento. Del mismo modo, resulta evidente que el mandamiento judicial no autorizaba en modo alguno a proceder al desahucio de los ocupantes. En el mismo sentido, el requerimiento de la orden de allanamiento y el mandamiento judicial en sí tenían serios problemas formales y substanciales en el fundamento de su legitimidad para sostener una intervención de tipo penal ante la ocupación campesina.

El procedimiento derivó en un enfrentamiento al término del cual quedaron 17 personas muertas y un número indeterminado de heridos y heridas por arma de fuego, entre policías y civiles. La Codehupy sostiene que los organismos jurisdiccionales del Estado, en particular el Ministerio Público, cuentan con suficientes elementos de prueba que justifican la investigación sobre la necesidad y proporcionalidad del uso de armas de fuego durante el operativo del 15 de junio de 2012. Existen numerosos elementos de convicción que señalarían la posible responsabilidad de funcionarios públicos en la privación arbitraria de la vida de al menos siete de las víctimas fatales civiles, quienes fueron identificadas por la

investigación como Avelino Espínola, Adolfo Castro, Andrés Avelino Riveros, Luciano Ortega Mora, Delfín Duarte, Francisco Ayala y Fermín Paredes González.

Respecto de estos casos, la Codehupy encontró evidencia que sustenta la sospecha que el uso de la fuerza letal en contra de estas personas no fue necesario ni proporcional. En algunos casos, los testimonios y las observaciones del médico forense asentadas en la carpeta fiscal indicarían que estas ejecuciones arbitrarias se cometieron como actos de venganza perpetrados por agentes policiales sobre civiles que estaban heridos o que se habían entregado.

Una vez acabado el enfrentamiento, se habría dado un tratamiento inhumano a los heridos y heridas sobrevivientes que fueron capturados por la Policía en el momento del desalojo. En algunos casos, incluso, la Policía habría torturado a las personas heridas, antes de permitir su evacuación. El rescate y la atención médica de las instituciones y servicios públicos priorizaron a los policías heridos, sin brindar un tratamiento igualitario a los y las civiles que se encontraban en las mismas condiciones y riesgos.

Un hecho de la mayor gravedad fue el vacío de poder que supuso la omisión del Ministerio Público en garantizar la protección de las personas que sobrevivieron al enfrentamiento, quienes no pudieron ser rescatadas y evacuadas debido al cerco policial y militar que se estableció alrededor de Marina Cué en la tarde del 15 de junio. La presencia amenazante de la policía y la inacción del Ministerio Público en el cumplimiento de su deber de proteger personas obstaculizaron una respuesta institucional que permitiera la organización de un servicio de atención y evacuación de los heridos y heridas por parte de las entidades del sistema de salud pública.

La Codehupy ha recogido testimonios y examinado evidencia que llevan a concluir que aproximadamente unas nueve personas detenidas en ese operativo fueron víctimas de tortura o, al menos, tratos crueles e inhumanos, por parte de los agentes de Policía. Estas torturas fueron infligidas en el momento de la detención, en el traslado de la ocupación a bordo de las patrulleras y ya en la Comisaría 5ª de Curuguaty.

Asimismo, en la jornada del 15 de junio, la Policía perpetró al menos tres detenciones arbitrarias. Ninguna de estas tres personas estuvo en la ocupación o tenía vínculos con la organización de sin tierras. Sin embargo, las tres fueron imputadas por la Fiscalía por todos los cargos, incluido por el homicidio doloso calificado de los policías. Una de ellas continuaba hasta el cierre del presente informe guardando prisión preventiva, en una situación ilegal y abusiva.

LA INVESTIGACIÓN OFICIAL DE LOS HECHOS

Si bien las actuaciones procesales aun se encuentran dentro de un plazo razonable, se registran notorios déficit en los términos requeridos por el derecho internacional de los derechos humanos.

El Estado paraguayo tiene la obligación, a la luz del deber estatal, de investigar, enjuiciar y castigar las ejecuciones arbitrarias. El Estado tiene la obligación de realizar una investigación exhaustiva, inmediata e imparcial de los hechos de Marina Cué, para esclarecer si el uso de la fuerza obedeció estrictamente a los criterios de necesidad, proporcionalidad, humanidad y distinción que la legitiman.

Un primer aspecto deficitario guarda relación con la imparcialidad del equipo de investigación asignado al caso. En las circunstancias institucionales en las que se conduce la investigación del caso Marina Cué, esta condición básica de imparcialidad de los investigadores no está satisfecha.

Los dos fiscales que fueron los directores del operativo desplegado el 15 de junio de 2012 conformaron el equipo de investigación designado por la Fiscalía General del Estado para investigar la masacre. Uno de ellos continúa al frente del caso hasta el presente. Para la Codehupy, resulta indudable que la máxima autoridad institucional de la Fiscalía General del Estado cuenta con suficientes elementos de convicción para investigar a ambos fiscales por sus posibles responsabilidades en el caso. Además de haberse excedido en el mandamiento judicial de allanamiento, podría existir responsabilidad personal de ambos funcionarios por haber autorizado y tolerado que el personal policial operativo utilizase ilegítimamente sus armas de fuego, y por no haber adoptado las medidas necesarias que razonablemente estaban a su alcance y potestad para regular la proporcionalidad del uso de la fuerza en el operativo.

Vinculado a este vicio de origen, la Codehupy señala que la investigación tampoco satisface la condición de exhaustividad, porque no se investigó la necesidad y proporcionalidad del uso de la fuerza por parte de los agentes públicos, de modo a determinar la legalidad del uso de las armas de fuego. La investigación llevada adelante por la Fiscalía únicamente apunta a demostrar la responsabilidad de las y los civiles en las 17 muertes y las lesiones sufridas por policías y civiles. No se abrieron líneas de investigación para examinar situaciones de abuso de las fuerzas policiales, tanto en la ejecución de las víctimas como en el tratamiento inhumano de las y los heridos y sobrevivientes.

Este encuadre sesgado que limita la investigación oficial afecta considerablemente la eficacia de la prueba. El organismo de investigación no recabó el testimonio de las y los civiles que se encontraban presentes en el lugar, quienes serán imputadas e imputados en su totalidad teniendo en cuenta la teoría del caso formulada por la Fiscalía. La escena del crimen fue contaminada antes de su inspección y existen convincentes testimonios que indican la preconstitución de pruebas para el fundamento de la versión policial de los hechos, en particular el abandono de cadáveres. Esta circunstancia indica una gravísima infracción de los “Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias”.

Estos elementos eran y son de conocimiento de la máxima autoridad institucional del Ministerio Público. Estas circunstancias justifican que por lo menos se investigue la responsabilidad administrativa de las y los fiscales y del magistrado judicial que tomaron intervención en el desalojo, sin perjuicio de la responsabilidad indi-

vidual penal por las omisiones en el deber de controlar el uso de la fuerza de los policías a cargo del operativo.

Del mismo modo, a la Codehupy le preocupa hondamente que la investigación oficial no haya evitado la posibilidad de introducción de pruebas preconstituidas y la vulneración de la cadena de custodia de las evidencias. Específicamente, es preocupante que en el acervo probatorio se haya incorporado un arma de fuego que consta documentadamente que no fue hallada en el lugar de la escena del crimen.

En este sentido, es preocupante que sean admitidas en la investigación pruebas que no tienen valor legal en el derecho paraguayo y que violan el derecho de la defensa de conocer a los testigos e interrogarlos estando presentes ante el tribunal. En esta línea se encuentra un informe policial agregado como prueba en la carpeta de investigación fiscal que utiliza la información proporcionada por un informante anónimo o confidencial.

No se encuentran accesibles a la defensa los protocolos de autopsia y las pericias balísticas practicadas en el caso. Estas pruebas son fundamentales en la investigación sobre ejecuciones arbitrarias y para determinar si el uso de la fuerza letal por parte de funcionarios públicos autorizados para hacer cumplir la ley se ajustó a los criterios de necesidad, proporcionalidad, humanidad y distinción, conforme al derecho internacional de los derechos humanos.

Un último aspecto preocupante con las investigaciones tiene relación con el abuso de la prisión preventiva y la arbitrariedad con la que se involucró a tantas personas en la persecución penal en el caso. Existen fundados temores que la irrazonabilidad de las órdenes de detención y autos de prisión preventiva dictadas en contra de personas que sobradamente han demostrado no tener vinculación alguna con los hechos investigados sea indicativa de un contexto mayor de falta de garantías para un juicio justo. Muchas personas se encuentran procesadas y otras tantas en prisión, sin que la Fiscalía pueda formular la imputación concreta de una conducta ilícita respecto de ellas. En la causa existen circunstancias que no están siendo investigadas para el esclarecimiento de los hechos. Además, la Fiscalía no ha presentado pruebas concretas que esclarezcan cómo las personas imputadas y detenidas han participado en la muerte de los policías.

La Codehupy manifiesta que la obligación de investigar y sancionar las ejecuciones arbitrarias no puede cumplirse en menoscabo de las más elementales normas que rigen el derecho al debido proceso, que garantizan que todas las personas acusadas de un ilícito penal tendrán un juicio justo. En las condiciones actuales del caso, estas garantías básicas no parecen estar aseguradas ni respetadas.

El procedimiento fiscal y judicial adelantado por el Estado paraguayo en el caso Marina Cué no puede legitimar un resultado justo porque no tiene condiciones de imparcialidad y eficacia de la prueba, así como mínimos de respeto a las garantías del debido proceso de los imputados.

A más de cinco meses de los sucesos de Marina Cué, la sociedad paraguaya en su conjunto interpela insistentemente con la pregunta “¿Qué pasó en Curuguaty?”. Es un derecho de la sociedad paraguaya conocer la verdad de lo sucedido. Es una obligación jurídica del Estado paraguayo esclarecer el caso. Una deuda con todas las personas que murieron y sus familiares. Con todas las que fueron heridas, torturadas o detenidas injustamente por este caso. Es una obligación jurídica del Estado garantizar a todas las personas un juicio justo, sin perseguir arbitrariamente a inocentes.

La Codehupy denuncia el conjunto de violaciones a los derechos humanos que se dieron en este caso y demanda al Estado paraguayo una investigación exhaustiva, inmediata e imparcial de los hechos de Marina Cué.

Quizá sea el momento oportuno para que el Estado paraguayo implemente las medidas que ofrece el derecho internacional de los derechos humanos para casos como el presente. Los “Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias” (principio 11) establecen que, en aquellos casos en los que los recursos ordinarios previstos en la ley para la investigación de los hechos punibles resulten “insuficientes debido a la falta de competencia o de imparcialidad, a la importancia del asunto o a los indicios de existencia de una conducta habitual abusiva, así como en aquellos en los que se produzcan quejas de la familia por esas insuficiencias o haya otros motivos sustanciales para ello”, se deberán conformar comisiones independientes de investigación que tendrán a su cargo el esclarecimiento de los hechos. El informe final de estas comisiones independientes de investigación será puesto a disposición de los organismos jurisdiccionales competentes para que sean juzgadas las personas que fueren halladas responsables.



Arbitrariedad jurídica y reacción

El “juicio político” al presidente Lugo

Se analiza el llamado “juicio político” del 21 y 22 de junio de 2012 contra el presidente Fernando Lugo tratando de descubrir su finalidad política y de poner en evidencia las violaciones constitucionales en que se ha incurrido en su desarrollo, todo lo cual justifica su calificación como “golpe de Estado parlamentario”.

Luis Lezcano Claude¹

¹ Ex ministro de la Corte Suprema de Justicia, integrante de la Sala Constitucional (1995-2003). Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de Asunción. Especializado en Derecho Constitucional en la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de la Universidad Nacional, la Universidad Católica, la Universidad Americana y la Escuela Judicial, dependiente del Consejo de la Magistratura. Ex Convencional Constituyente en la Convención Nacional Constituyente de 1991/92. Ha publicado varios trabajos en el campo del Derecho Constitucional, entre ellos: El Poder Ejecutivo en el Paraguay, Asunción, Ñandutí Vive-Intercontinental Editora, 1989; El control de constitucionalidad en el Paraguay, Asunción, La Ley Paraguaya SA, 2000; y Derecho Constitucional, Parte Orgánica, Asunción, 2008, 2011.

INTRODUCCIÓN

A cinco meses de los sucesos del 22 de junio pasado, resulta evidente que la calificación de lo acontecido como “golpe de Estado parlamentario” contra el presidente de la República no fue desacertada ni fruto de una apreciación apresurada. Asimismo, queda en claro que se trató de recubrirlo todo, en la medida de lo posible, bajo el ropaje de la figura constitucional del juicio político, cuyas dos fases constituyen atribuciones privativas de la Cámara de Diputados (formular la acusación) y de la Cámara de Senadores (realizar el juzgamiento propiamente dicho).

Sostener que lo que se presentó como un juicio político fue en realidad un golpe de Estado llevado a cabo por las cámaras del Congreso, aunque previamente resuelto y apoyado por los partidos políticos conservadores, implica avanzar en el campo de las apreciaciones políticas. Sin embargo, resulta imprescindible el análisis político para comprender cabalmente cuanto aconteció.

En cambio, el análisis jurídico está orientado principalmente a demostrar la manifiesta arbitrariedad del procedimiento por el incumplimiento de las disposiciones constitucionales que lo regulan. El juicio político supone un margen bastante amplio de discrecionalidad de las cámaras legislativas, pero no autoriza su actuación arbitraria, como sucedió. En otras palabras, no se trató de que el entonces gobernante haya incurrido efectivamente en las causales de mal desempeño de funciones o de comisión de hechos punibles, que justificaran poner en movimiento el mecanismo del juicio político, sino en proceder a toda costa a su destitución, buscando confundir o engañar al observador u observadora común con la adopción de las formalidades propias de la citada institución constitucional.

ANÁLISIS POLÍTICO

Gobierno. En ambas cámaras del Congreso, los cuatro partidos políticos principales (Asociación Nacional Republicana, ANR; Partido Liberal Radical Auténtico, PLRA; Unión Nacional de Ciudadanos Éticos, Unace; y Partido Patria Querida, PPQ, todos de ideología conservadora y situados claramente a la derecha en el espectro político, controlan el 93% de las bancas. Sólo una parte del 7% restante estaba constituido por parlamentarios afines al presidente Fernando Lugo. En consecuencia, uno de los órganos principales de gobierno, como es el Congreso, no respondía al Poder Ejecutivo y, por el contrario, se convirtió en una constante traba a toda iniciativa de carácter progresista. Esta situación explica que el golpe de Estado pudiera canalizarse a través de las cámaras legislativas, representantes de las clases dominantes, en realidad. Asimismo, explica las altas mayorías logradas en la Cámara de Diputados para la acusación, y en la Cámara de Senadores para la condena. Las y los representantes en el Congreso del PLRA, aliado de Lugo en las elecciones de 2008, en la mayor parte de los casos soslayaron esta calidad y actuaron respondiendo a intereses acordes con su ideología.

Fernando Lugo ni siquiera controlaba el Poder Ejecutivo. El vicepresidente de la República, Federico Franco, pertenecía al PLRA, y varios ministerios estuvieron

a cargo de representantes de dicho partido político, en cumplimiento de acuerdos previos y en busca de la gobernabilidad.

El Poder Judicial tampoco ofrecía garantías de imparcialidad, al mostrarse muy susceptible a la influencia de los aludidos principales partidos políticos, en particular el Partido Colorado² y el PLRA.

Dada esta situación, era obvio que el control de órganos de gobierno de nivel departamental o municipal fuera prácticamente nulo. En esas instancias, la presencia de los dos partidos tradicionales era abrumadora.

Fuerzas Armadas. Desde hace un tiempo, las Fuerzas Armadas han adoptado una actitud neutral o profesional, abandonando el papel que desempeñaron a lo largo de prácticamente toda la historia del Paraguay contemporáneo, de intervenir en las lides políticas a favor de uno u otro bando. En el caso de Fernando Lugo, era evidente que el gobierno no había realizado la tarea de lograr su adhesión, o por lo menos la comprensión, en cuanto a la orientación que se pretendía dar a la gestión gubernativa. Pero ni siquiera la actuación de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de su función de “defender a las autoridades legítimamente constituidas”, que le impone la Constitución (art. 173), pudo lograrse. En efecto, si bien es cierto que la situación era un poco más compleja al provenir la amenaza al Ejecutivo de otro órgano de gobierno (el Congreso), las Fuerzas Armadas estaban compelidas a cumplir su obligación.

Partidos políticos y sociedad civil. El presidente Lugo no se ocupó en organizar una fuerza civil de apoyo al gobierno que tuviera un peso importante y una presencia a nivel de todo el territorio del Estado. Los partidos políticos afines al gobierno eran débiles y no estaban unidos. La vinculación con las organizaciones campesinas era muy limitada. En definitiva, no se habían adoptado las medidas necesarias para articular debidamente las fuerzas civiles de apoyo al gobierno.

Por el contrario, como se ha mencionado precedentemente, las fuerzas políticas contrarias eran mucho más poderosas. A estas se unían las organizaciones gremiales de los autodenominados “sectores productivos” (Asociación Rural del Paraguay, ARP; Unión Industrial Paraguaya, UIP; Federación de la Producción, la Industria y el Comercio, Feprinco; y la Unión de Gremios de la Producción, UGP), representantes de las clases dominantes; los principales medios de prensa (empresas privadas); los sectores más conservadores de la iglesia católica y otras.

Relaciones internacionales. Sólo la coyuntura internacional le era favorable al presidente Lugo, como pudo verse con la visita, en los días del llamado juicio político, de los cancilleres de los países de la Unasur, y en la posterior suspensión del Paraguay en el ámbito del Mercosur y de la Unasur.

Inevitabilidad del golpe y derrota popular. El “golpe de Estado parlamentario” se llevó a cabo 10 meses antes de la celebración de elecciones (21 de abril de 2013) para elegir a presidente y vicepresidente de la República y para la renovación de las cámaras del Congreso. Asimismo, sólo faltaban 14 meses para la finalización del periodo presidencial en curso (15 de agosto de 2013).

2 Nombre con el que se conoce a la Asociación Nacional Republicana (ANR).

El gobierno de Lugo había adoptado incipientes medidas en beneficio de las clases sociales más vulnerables (v. gr.: Programa Tekoporá, de asistencia a familias en situación de extrema pobreza; programa de asistencia a personas adultas mayores; gratuidad de la atención médica en instituciones públicas de salud; acciones tendientes a solucionar el problema de campesinos y campesinas sin tierras, etc.). La permanencia del gobierno indudablemente aseguraría la continuidad de estas medidas, y de este modo favorecería las posibilidades electorales de los sectores de izquierda, aunque sólo fuera en cuanto al mejoramiento de su representación en el Congreso, ya que la posibilidad de volver a ganar la Presidencia se presentaba bastante difícil.

De todos modos, este crecimiento de los sectores progresistas ya resultaba preocupante para la derecha, por lo que la realización del golpe de Estado a 10 meses de las elecciones no resulta casual y hace suponer su inevitabilidad ya sea por la vía que se utilizó o por cualquier otra. Como han quedado las cosas hoy, la disputa se dará entre sectores que presentan mucha afinidad, todos dentro de lineamientos conservadores, es decir, sin ningún riesgo de transformaciones radicales que puedan alterar la actual situación social.

Por ello, la destitución del presidente Fernando Lugo por medio del “golpe de Estado parlamentario” constituye no sólo un quiebre institucional, lo cual es una apreciación con mucho ingrediente jurídico, sino también una ruptura del proceso democrático o, lo que es más, una derrota popular, porque significó interrumpir, detener o abortar un proceso que, con las incipientes medidas adoptadas, estaba orientado a beneficiar a las clases sociales más postergadas.

ANÁLISIS JURÍDICO

Las engañosas apariencias. El llamado “juicio político” fue presentado por los sectores afines a los partidos políticos golpistas como ajustado plenamente a las disposiciones constitucionales que lo rigen. Esta aseveración es verdad sólo parcialmente, es decir, sólo en relación con algunos aspectos del procedimiento, pero no en otros, entre los cuales están algunos de importancia trascendental, cuya inobservancia afectó requisitos esenciales o medulares de lo que debe ser un juicio político.

Es verdad que el procedimiento fue iniciado en la Cámara de Diputados, la cual por una amplia mayoría, cercana a la unanimidad, ejerció su facultad privativa de acusar al presidente de la República ante la Cámara Alta. Igualmente, la intervención de la Cámara de Senadores aparece ajustada a la ley suprema, en particular, en cuanto a la votación para la condena del enjuiciado.

Sin embargo, la inexistencia de causales para el juicio político, la decisión de los propios acusadores de no aportar prueba alguna respecto de las supuestas causales, la reglamentación de la fase de juzgamiento ante la Cámara de Senadores por un instrumento inadecuado, la violación de las reglas del debido proceso y, en particular, la del derecho a la defensa en juicio, y la adopción de la decisión final

sin fundamentación alguna, vician de nulidad el procedimiento que pretendió ser el de un juicio político.

Inexistencia de causales. En el artículo 225 de la Constitución, que regula el juicio político, se prevén como causales del mismo el mal desempeño de funciones, la comisión de delitos en el ejercicio del cargo y la comisión de delitos comunes. Hoy se hablaría de hechos punibles.

Cinco fueron los hechos invocados. Uno de ellos, la utilización de un local militar para la realización de un acto político partidario, había sido debidamente aclarado y se habían adoptado las medidas pertinentes respecto de los responsables. Además, se trataba de un hecho que no revestía gravedad suficiente y que no había vuelto a repetirse. La responsabilidad directa del presidente Lugo en tal hecho nunca fue mencionada, y menos demostrada.

Otra de las supuestas causales fue la creciente inseguridad. Ésta, preexistente al gobierno del presidente Lugo y —ahora podemos afirmar— subsistente al mismo, fue de extrema vaguedad en cuanto a la determinación de responsabilidades directas mediante la aportación de pruebas concretas sobre el particular, lo cual ni tan siquiera se intentó; es más, se renunció a hacerlo sobre la base de la afirmación falsa de que se trataba de hechos públicos y notorios que no necesitaban ser probados.

El caso Ñacunday, es decir, el caso de invasiones de tierras en el departamento de Alto Paraná, presenta características idénticas a las mencionadas en el párrafo precedente.

En cuanto al Protocolo de Montevideo, Ushuaia II, debe mencionarse que se trata éste de un acto jurídicamente inexistente. Lo actuado por el Poder Ejecutivo había estado encuadrado en sus atribuciones y el protocolo aún no había sido sometido a la consideración del Congreso. La aprobación o el rechazo del instrumento internacional por este órgano constituye el mecanismo de control de la actuación del Poder Ejecutivo. Dicha actuación, cualquiera sea ella, no puede ser considerada como causal de mal desempeño de funciones, que autoriza la realización de un juicio político y la destitución del titular del Ejecutivo.

La ley suprema establece que “los tratados, convenios y acuerdos internacionales, aprobados y ratificados... integran el derecho positivo nacional...” (art. 137). Agrega luego que “los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137” (art. 141). Se requiere, pues, que el protocolo sea aprobado por el Congreso y ratificado por el Poder Ejecutivo para que sea incorporado al ordenamiento jurídico paraguayo.

Hoy la supuesta causal resulta absolutamente inexistente, al haber sido rechazado el protocolo por la Cámara de Senadores en un acto de miopía política.

La masacre de Curuguaty (matanza de 11 campesinos y 6 policías, en un caso de ocupación de tierras) fue uno de los hechos agitados con mayor énfasis por los golpistas como revelador de la ineptitud, irresponsabilidad y desinterés del gobier-

no de entonces. Hoy, a más de cinco meses del doloroso suceso, surgen cada vez con más claridad las evidencias de la injerencia de terceros que buscaban comprometer al gobierno. La investigación llevada a cabo por el Ministerio Público da muestras de displicencia y falta de objetividad. El presidente Lugo, que, en caso de ser cierta su participación, debería estar en el ojo de la tormenta, no ha sido acusado criminalmente, ni imputado, ni siquiera ha sido llamado a declarar ante el agente fiscal que atiende la causa. Parece ser que todo fue un macabro montaje con el fin que todos y todas conocemos.

No aportación de pruebas. Los propios fiscales acusadores (cinco diputados) adujeron que no era preciso aportar pruebas porque se trataba de hechos públicos y notorios que no necesitaban ser probados. Detrás de esta falacia se ocultaban la irresponsabilidad y la prepotencia, así como la imposibilidad de presentar elementos probatorios serios que en todos los casos eran necesarios.

Yendo a uno solo de ellos, la masacre de Curuguaty, podemos concluir que el hecho público y notorio que no necesitaba ser probado era la matanza propiamente dicha. Pero la vinculación de una persona determinada como autora material o moral de ésta no era algo que saltara a la vista, sino que requería ser probado en debida forma.

De este modo, los propios acusadores destruyeron totalmente la escasa fuerza de convicción que podrían tener los hechos mencionados como generadores de la causal de mal desempeño de funciones del presidente de la República.

Reglamentación inadecuada de la fase de juzgamiento. La Cámara de Senadores no tiene facultad para reglamentar, por sí sola, el juicio político (art. 225, CN), aunque fuera únicamente en la parte que le concierne. En efecto, se está ante la reglamentación de un artículo constitucional, lo cual debe ser realizado por ley del Congreso³. No existiendo esta ley, debió aplicarse la legislación vigente, en forma supletoria.

Precisamente la reglamentación del juicio político en la forma que corresponde, es decir, por ley del Congreso, hará posible que en este punto exista seguridad jurídica para los eventuales afectados por el procedimiento. La relativa estabilidad de las normas que lo regulen, la objetividad de las mismas al ser dictadas sin tener enfrente a un afectado concreto, y su previsibilidad, eliminarán la posibilidad de que la Cámara de Senadores las establezca para cada caso particular, en una forma unilateral y caprichosa, que ha alcanzado su expresión más patética, arbitraria, irracional y arrogante en el caso que nos ocupa.

Violación del debido proceso y del derecho a la defensa en juicio. A la falta de competencia de la Cámara de Senadores para reglamentar el juicio político en la fase que debía desarrollarse ante la misma, se sumó el establecimiento de un procedimiento sumarísimo, con plazos, en particular para ejercer el derecho de defensa, que resultaban arbitrarios e irracionales por lo exiguo que eran. Con

3 Esta afirmación se sustenta en lo prescripto en el artículo 202 de la Constitución, que reza así: "Son deberes y atribuciones del Congreso: (...) 2) dictar los códigos y demás leyes, modificarlos o derogarlos, interpretando esta Constitución (...)". Este precepto faculta al Congreso a desarrollar, por medio de la ley, las disposiciones contenidas en la ley suprema, dando de este modo la interpretación legislativa de la misma.

absoluta falta de criterio jurídico, se ha afirmado absurdamente que, al no estar estatuidos en la ley suprema, ellos podían ser fijados libremente por la Cámara de Senadores según el talante de sus integrantes.

No se puede pretender que entre la notificación de la acusación (realizada aproximadamente a las 18:00 del jueves 21 de junio) y las 12 del mediodía del día siguiente existiera suficiente tiempo. Esto afectó el adecuado ejercicio del derecho a la defensa en juicio, consagrado también, a nivel constitucional, para este tipo de procedimiento (cf. art. 17, incisos 7 y 8, CN). En efecto, en este precepto se establece que en cualquier proceso del cual pueda derivarse pena o sanción, el afectado debe disponer de “plazos indispensables para la preparación de su defensa” (art. 17, inc. 7, CN).

Es verdad que la determinación del “plazo indispensable” admite cierto grado de discrecionalidad, pero resulta evidente que la apreciación de lo apropiado o inapropiado de los plazos a ser otorgados debe ser realizado tomando en consideración criterios de razonabilidad que no pueden evitar remitirse a ciertos parámetros tales como:

- a) Otros plazos otorgados por la Constitución. *Verbi gratia*: el caso de la interpe-lación, en el cual las preguntas respectivas deben ser comunicadas al citado con una antelación mínima de cinco días (art. 193, CN). Se trata de una figura diferente, cuyas eventuales consecuencias son menos gravosas; sin embargo, a pesar de esto se otorga el plazo señalado. Además, debe considerarse que, aún cuando las máximas autoridades que pueden ser sometidas a él, dentro del Poder Ejecutivo, son los ministros, se concede un plazo mucho más amplio que unas pocas horas.
- b) Los plazos establecidos para los juicios políticos precedentes (1999, 2003), que fueron mucho más prolongados.
- c) Los plazos establecidos para juicios y procedimientos especiales (v. gr. en el juicio de amparo se debe contestar la demanda al tercer día, art. 573 del Código Procesal Civil).
- d) El plazo de nueve días concedido para contestar la acusación, en el caso de enjuiciamiento de magistrados y magistradas judiciales, agentes fiscales y defensoras y defensores públicos ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, por mal desempeño de funciones (art. 23, ley N° 3759/09).

Asimismo, el tiempo otorgado para presentar la defensa oral fue exiguo. La limitación a dos horas como máximo constituye un desconocimiento de la garantía del debido proceso. Igualmente, el plazo previsto para preparar los alegatos y luego para presentarlos oralmente ante la Cámara de Senadores (30 minutos) fue ínfimo hasta el punto de determinar la irrelevancia de esta etapa.

Más burdo que sostener que la Cámara de Senadores podía fijar los plazos con absoluta libertad al no estar ellos determinados por la norma máxima resulta la pretensión de que el artículo 17 de la Constitución no es aplicable al juicio político, pues de él no puede derivar pena o sanción. En el caso que nos ocupa, el razonamiento sería que el presidente Lugo fue separado de su cargo, pero como ello no

podría ser tomado como pena o sanción (¿qué sería?), no corresponde reclamar la omisión de las garantías procesales consagradas en el mencionado precepto.

Pensamos que carece de todo sustento lógico y jurídico aseverar que la separación del cargo como consecuencia de la declaración de culpabilidad en un juicio político no pueda ser calificada como pena o sanción. En el campo del Derecho Administrativo existe un amplio consenso en cuanto a que la separación del cargo, remoción o destitución constituye una sanción de carácter administrativo. En nuestra legislación, la Ley de la Función Pública contempla la destitución como sanción disciplinaria aplicable a las faltas graves (art. 69 de la ley N° 1626/00).

Decisión final no fundada. Concluida la tramitación del “juicio político”, la Cámara de Senadores, constituida en tribunal juzgador, no estudió lo alegado y probado por las partes, pues no hubo debate al respecto. En estas circunstancias, puede afirmarse que tácitamente la sentencia condenatoria tomó como fundamentos las inconsistentes acusaciones formuladas por los fiscales acusadores, cuyas extremas limitaciones ya han sido apuntadas más arriba. Prácticamente en forma directa se procedió a votar por la condena o no del enjuiciado.

El juicio político no es equivalente al voto de censura. El procedimiento denominado juicio político, tal como está legislado en la Constitución de 1992, dentro de un sistema presidencial, exige que tanto la acusación como la condena estén basadas en la existencia real de por lo menos una de las causales previstas en el artículo 225 de la Constitución, en este caso el mal desempeño de funciones. Tomadas las cosas con seriedad, no basta contar con la cantidad de votos necesarios para acusar y condenar porque no se trata de una cuestión de confianza o desconfianza política en el gobernante, como ocurre en un sistema parlamentario con el voto de censura. En este caso se provoca la caída del jefe de Gobierno, puesto en el cargo por designación y vinculado al Parlamento, y no la de un gobernante cuyo cargo es de elección popular directa.

Por las razones expresadas con precedencia, se puede afirmar que la resolución de la Cámara de Senadores en virtud de la cual se declaró la culpabilidad del presidente de la República, Fernando Lugo Méndez, y se lo separó del cargo, es un acto manifiestamente arbitrario y, por ende, inconstitucional.

Juicio político, juicio judicial y juicio sometido a normas jurídicas. Tratando de justificar la forma que se procedió durante el “golpe de Estado parlamentario”, algunos han sostenido que el juicio político no es un juicio judicial, es decir, no es equivalente a un juicio llevado a cabo ante órganos jurisdiccionales. Esto es cierto en el sentido de que no se puede pretender someterlo a las normas que regulan el proceso de conocimiento ordinario, especialmente por la amplitud de los plazos que contempla, e incluso a las normas previstas para otros tipos de juicios judiciales.

Pero de aquí a pretender que el juicio político es un tipo de juicio no sometido a norma jurídica alguna o que sólo puede ser regulado por normas ad hoc dictadas por el propio órgano juzgador, con amplísimo margen de discrecionalidad, existe la distancia entre la verdad y la mentira.

En efecto, como se desprende de lo señalado más arriba, el juicio político es un juicio sometido a normas jurídicas. La primera de ella es el artículo 225 de la Constitución, al cual se suma el artículo 17 del mismo cuerpo, es decir, normas de máximo rango. Igualmente son aplicables, por analogía, ciertas normas de la legislación secundaria y algunos principios del derecho. Además, el Congreso puede (y debe) dictar una ley reglamentaria del juicio político que desarrolle y pormenore las normas constitucionales.

CONCLUSIÓN

Se puede concluir que el procedimiento disfrazado bajo la forma de un juicio político es insostenible desde el punto de vista jurídico y resulta a todas luces inconstitucional por su manifiesta arbitrariedad. Se trató, en realidad, de un golpe de Estado canalizado a través de las cámaras del Congreso.

Su finalidad política fue lograda a cabalidad. En efecto, se logró derrocar a un gobierno que desarrollaba incipientes políticas tendientes a favorecer a las clases más postergadas. De este modo se impidió que sectores de izquierda siguieran ejerciendo algunas funciones de gobierno en un tiempo muy próximo a las elecciones generales del 21 de abril de 2013. Tal cual están hoy las cosas, la disputa principal se dará entre partidos políticos marcadamente conservadores.

BIBLIOGRAFÍA

- Bidart Campos, Germán J., *El Derecho constitucional del poder*, Bs. As., Ed. Ediar, T. I, 1967.
- Lezcano Claude, Luis, "El Juicio Político", en *La Ley*, Revista Jurídica paraguaya, Asunción, abril de 2000, Año N° 23, N° 3, pp. 273-282.
- Lezcano Claude, Luis, "La defensa de la Constitución en el Derecho Paraguayo", en *Defensa de la Constitución. Garantismo y controles*. Libro en reconocimiento al Doctor Germán J. Bidart Campos, Buenos Aires, 2003, pp. 989-1004.
- Lezcano Claude, Luis, "Sobre el 'juicio político' al Pde. Fernando Lugo Méndez", en *La Ley* Revista Jurídica Paraguaya, Año 35, N° 7, agosto de 2012.
- Moreno Ruffinelli, "El Juicio Político", en *Nuevas Instituciones de la Constitución Nacional*, Asunción, Ed. Litocolor, mayo de 1996.
- Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho Constitucional*, Bs. As., Ediciones Depalma, 1987.
- Ramella, Pablo A., *Derecho Constitucional*, Bs. As., Ediciones Depalma, 2ª Ed., 1982.
- Seall-Sasiain, Jorge, "Las inmunidades, el desafuero y el juicio político en la Constitución de 1992", en *La Ley*, Revista Jurídica Paraguaya, Asunción, abril-junio 1997, Año 20, N° 2.

CODEHUPY

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos,
Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

EEUU 1431 e/ Ava'y y Lomas Valentinas

Telefax: (595-21) 373732

(595-21) 393394

(595-971) 726000

codehupy@codehupy.org

secretaria@codehupy.org

comunicacion@codehupy.org

equipojuridico@codehupy.org

www.codehupy.org

Secretaria ejecutiva: Carmen Coronel Prosmán

Secretario técnico - PIDHDD:

Fernando Rojas (DECIDAMOS)

Tesorero: Enrique Gauto (MOC-Py)

Tesorero suplente: Galo Bogarín (Cepag)

Síndica: Heve Otero (CDIA)

Organizaciones Titulares

Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (AFAVISEM)

Santa Teresa 3350 c/ Madame Lynch

Tel.: (595 981) 890463

afavisem@hotmail.com

Asociación Americana de Juristas (AAJ)

Testanova 1412 c/Capitán Gwynn, Asunción

Tel.: (595 21) 420 427

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 e/ Paí Pérez y

Avda. Perú, 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 entre Cerro Corá y
 25 de Mayo, Asunción

Telefax: (595 21) 227 061 / 232 021

cdia@cdia.org.py

www.cdia.org.py

Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (Cepag)

Vicepresidente Sánchez 612 c/Azara, Asunción

Telefax: (595 21) 233 542 / 233 543

direccion@cepag.org.py

comunicacion@cepag.org.py

www.cepag.org.py

Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE)

Avda. República 284 e/ 15 de Agosto y O'Leary, Asunción

Tel.: (595 21) 451807 / 491565

cepatepy@gmail.com

Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem - Py)

Tte. Prieto 354 c/Dr. Insfrán, Bloque B, Planta Alta, Asunción
Telefax.: (595 21) 426 837
oficinacladempy@gmail.com
www.cladem.org.py

Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)

Eligio Ayala 973 e/ EEUU y Tacuary (local del CPES), Asunción
Tel.: (595 21) 446 617 / 443 734
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

Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodís)

Silvano Juan Godoy N° 344 entre Luciano Ferreira y Tte. Benítez, San Lorenzo
Tel.: (595 992) 221 802
conadropis@gmail.com

Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana

Colón 1700 e/ París, Asunción
Telefax.: (595 21) 425 850 / 425 851 / 425 852
comunicacion@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py

Fundación Dr. Andrés Rivala Queirolo (Fundar)

Bogotá 609 c/Avda. 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) 425 345
fundacion@rieder.net.py

Fundación Vencer

Picuiba 2665 y Mayor López de Filippi, Asunción
Telefax.: (595 21) 331 139
venfenix@hotmail.com
www.fundacionvencer.org.py

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales Paraguay (Inecip-Py)

Avda. Ygatimí 375 c/Alberdi, Asunción
Telefax.: (595 21) 493 354/5
inecip.py@gmail.com
www.inecip.org.py

Movimiento de Objeción de Conciencia Paraguay (MOC-Py)

Tte. Fariña 386 c/Caballero, Asunción
Tel.: (595 961) 926 945
moc_py@yahoo.com
www.moc-py.org

Ñemongetará - Programa de Educación Popular

Cedro 1095 c/Encarnación, B° Hipódromo, Asunción
Tel.: (595 21) 558 629
mongeta@click.com.py

Semillas para la Democracia

Ayolas 895 Esquina Piribebuy, Asunción
Telefax: 446-214 / 445-389 / 452973
semillas@semillas.org.py
www.semillas.org.py

Servicio de Educación y Apoyo Social / Área Rural (SEAS/AR)

Nicolás Krivoshein 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@sedupo.org

Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario (Seija)

Estrella 892 c/Montevidéo 1er piso oficina A, Asunción
Tel.: (595 21) 492 516
seija92@hotmail.com

Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj-Py)

Tte. Prieto 354 e/ Tte. Rodi y Dr. Insfrán, Asunción
Telefax.: (595 21) 481 333 / 481 340
serpajpy@serpaj.org.py
edupy@serpajpy.org.py
desmilitarización@serpajpy.org.py

Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)

Hedo y Pasaje Encarnación, Asunción

Tel.: (595-21) 440617

sppinfo@rieder.net.py

Sobrevivencia, Amigos de la Tierra - Paraguay

Isabel La Católica 1867, Asunción

Telefax: (595 21) 480 182 / 425 716

coordina@sobrevivencia.org.py

ecomunica@sobrevivencia.org.py

www.sobrevivencia.org.py

Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco

Manuel Domínguez 1073 e/

EEUU y Brasil, Asunción

Tel.: (595 21) 202 039 / 209 092

tierraviva@tierraviva.org.py

comunicacion@tierraviva.org.py

www.tierraviva.org.py

Organizaciones Adherentes

Amnistía Internacional – Paraguay (AI-Py)

Manuel Castillo 4987 e/ San

Roque González, Asunción

Telefax: (595 21) 604 329 / 604 822

ai-info@py.amnesty.org

www.py.amnesty.org

Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA)

Dr. Agustín Goiburú 1891 c/Tarumá

B° Nazareth, Asunción

Telefax: (595 21) 556 990 / 562 886

beca@click.com.py

Coordinadora Nacional de Pastores Indígenas (Conapi – CEP)

Alberdi 782 y Humaitá, Asunción

Telefax: (595 21) 443 752 / 495 115

conapi@episcopal.org.py

www.conapi.org.py

Gente Ambiente y Territorio (GAT)

Tte. Delgado 790 c/ Siria, Asunción

Telefax: (595 21) 232-812/3 / 223-026

gat@click.com.py

www.gat.org.py

Grupo Luna Nueva

Cruz del Defensor 1965 c/ Víctor Idoyaga,

Barrio Tembetary, Asunción

Tel.: (595 21) 603117

coordinacionlunanueva@gmail.com

Pastoral Social Nacional

Alberdi 874, Asunción

Tel.: (595-21) 491-707 Fax: (595-21) 441-009

pastorso@click.com.py

www.pastoralsocialpy.org

**SIN
DEMOCRACIA
NO HAY
VIGENCIA DE
DERECHOS
HUMANOS**



COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY



CONVENIO DD.HH. 10-C01-049



UNION EUROPEA