Derechos humanos en Paraguay 2005	Titulo
Thiede Arias, Carolina - Autor/a; Serafini Geoghegan , Verónica - Autor/a; CCPR Naciones Unidas - Autor/a; CDE, Centro de Documentación y Estudios - Autor/a; Vázquez, Andrés - Autor/a; Noguera, María - Autor/a; Castillo Caballero, Orlando - Autor/a; Celma, Luis Claudio - Autor/a; Canese, Ricardo - Compilador/a o Editor/a; Vila, Cristina - Autor/a; Almada, Marta - Compilador/a o Editor/a; Corvalán, Ramón - Autor/a; Segovia, Diego - Autor/a; Masi, Desireé - Autor/a; Zaracho, Gustavo - Autor/a; CODEHUPY, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Compilador/a o Editor/a; Molinier, Lila - Autor/a; Bareiro, Line - Autor/a; Ramírez, Andrés - Autor/a; Cacace, Stella Maris - Compilador/a o Editor/a; Ramírez, Andrés - Compilador/a o Editor/a; Galeano, Ade - Compilador/a o Editor/a; Valiente, Hugo - Autor/a; Villalba, Yeny - Autor/a; Núñez, Elba Beatriz - Autor/a; Martens, Juan - Autor/a; Orrego, Roque - Autor/a; Köhn Gallardo, Marcos - Autor/a; García Ramírez, Nelson - Autor/a; Gauto, Dionisio - Autor/a; Codina Clua, Pilar - Autor/a; Fretes, Julio César - Autor/a; Ortega, Jacqueline - Autor/a; GAG-LT, Grupo de Acción Gay Lésbico Transgénero - Autor/a; Ferreira, Zulma - Autor/a; Pacheco, Claudia - Autor/a; Codas, Marta - Autor/a; Álvarez Galeano, Edilberto - Autor/a; Acevedo, Vidal - Autor/a; Riveros, Magdalena - Autor/a; Galeano, Ade - Autor/a; Cacace, Stella Maris - Autor/a; Riquelme, Quintín - Autor/a; Villalba, Roberto - Autor/a; Pilz, Dania - Autor/a; Bareiro, Laura - Autor/a; Colmán, Brigitte - Autor/a; Bogado Méndez, Daniel - Autor/a; Lezcano, Walter - Autor/a; Aquino, Eliezer - Autor/a; Aquino, Joel - Autor/a; Fretes, Daisy - Autor/a; Martínez, Mario - Autor/a; Meza, Miguel - Autor/a; Tabel, Laura - Autor/a;	Autor(es)
Asunción	Lugar
CODEHUPY, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay	Editorial/Editor
2005	Fecha
	Colección
Economía; Medio ambiente; Vivienda; Educación; Alimentación; Salud; Política; Derechos humanos; Empleo; Paraguay;	Temas
Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Paraguay/cde/20121018052533/ddhh2005.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

http://biblioteca.clacso.edu.ar

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences

Presentación

Cuando, en 1996, un grupo de organizaciones defensoras de los derechos humanos se planteó la tarea de informar anualmente sobre la situación de los derechos humanos en el país, se comprometía con enormes desafíos. Llevar adelante esta tarea conjunta con más de 20 organizaciones significaba apropiarse de herramientas relacionadas con la perspectiva técnica (mecanismos, políticas sociales) y jurídica (leyes, pactos y tratados), y al mismo tiempo con una perspectiva más cercana a la vida, a la de las víctimas y a las suyas propias, para denunciar y registrar los avances, estancamientos y retrocesos, porque en definitiva no sólo las víctimas directas de las violaciones a sus derechos están incluidas; todos y todas somos parte y sufrimos las falencias, deficiencias y abandonos producidos por un Estado que se compromete en el discurso y en las leyes con los derechos humanos, pero luego no aplica las leyes y el discurso no se traduce en acciones.

Y el compromiso asumido por aquel grupo de organizaciones tuvo frutos. Esta décima versión es uno de ellos. En los 10 años transcurridos, el compromiso se fue ampliando a formar una Coordinadora de Derechos Humanos, que actualmente reúne a más de 40 organizaciones, y –porque así como los derechos humanos son universales, también lo son los problemas– forma parte de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Para hacer vigente la indivisibilidad de los derechos humanos, es necesaria la alineación de diferentes sectores dentro de un marco conceptual común. Este marco emana de los derechos humanos universalmente recono-

cidos. Se trata de un ajuste verdadero, que necesita integrar *todos* los derechos humanos en *toda política estatal* y debe ser central en todos los tratados regionales de integración.

Otros frutos de aquel compromiso asumido hace 10 años son los otros informes presentados este año, como el Informe Sombra al informe oficial sobre los derechos civiles y políticos presentados en octubre ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, cuyo resumen ejecutivo se presenta como anexo en esta versión. También se presenta un resumen del proceso llevado por el colectivo de mujeres en la preparación y presentación del informe sobre el grado de cumplimiento la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), y un resumen del Informe Alternativo sobre los Objetivos del Milenio.

La realización de los derechos humanos es un proceso continuo, que por ello requiere también de una medición continua, y su progreso depende del grado de compromiso de cada país. En ese sentido, los informes anuales presentados durante estos 10 años inevitablemente muestran que no todos disfrutan de sus derechos humanos, y lo que es peor: que en algunos derechos y sobre algunos temas se ha retrocedido, y sobre otros existen amenazas serias de ser diluidos, ya sea por acción o inacción gubernamental y/o por cesión de soberanía. Porque donde el agua, los recursos naturales, el uso de la tierra, la educación, la salud o la vivienda son considerados bienes comerciales y se intenta regularlos por el derecho comercial o con políticas de desarrollo excluyentes y no por el derecho público de los derechos humanos, su disfrute sólo reflejará el poder adquisitivo y no el ejercicio de un derecho.

En muchos de los artículos presentados, al hacer la mirada retrospectiva a los 10 años se constata con alarma la situación respecto al disfrute de los derechos. Los altos índices de pobreza y sus consecuencias, entre ellas, en los últimos años, la migración forzada a ciudades o al exterior y la persistencia del gobierno a reaccionar con represión, judicialización de las acciones sociales, apertura de procesos a la dirigencia social y campañas de descrédito para deslegitimar las luchas sociales y a los defensores y organizaciones no gubernamentales acompañantes, se van convirtiendo en un sistema de respuesta estructurado en que a la lucha por la reivindicación de un derecho se responde con más violaciones, ya no solo al derecho conculcado, sino a otros derechos como el de reclamar, a vivir en su propio territorio o a tener una vida digna. Se podría preguntar entonces ¿para qué hacer estos informes? La invisibilidad de un problema facilita su permanencia y la inacción. El primer paso hacia la eliminación de cualquier exclusión es hacerla visible.

En esta edición, como en otros años, se intentó hacer visible las discriminaciones y las exclusiones. No es una mirada exhaustiva, no se abarcan todos los derechos y tal vez muchos casos –por desconocerlos, porque la práctica cotidiana es de violación y no de respeto– no se consignen pero dan una aproximación a la situación de los derechos en el país. Los autores y autoras hicieron el esfuerzo de mirar los 10 años anteriores.

Este es otro de los objetivos de presentar año tras año un informe de la situación de los derechos humanos en el país: el esfuerzo interinstitucional por generar un espacio de diagnóstico conjunto y propio de organizaciones no gubernamentales, presentando cada una a su modo desde la experiencia, la investigación, el conocimiento y la preocupación, los hechos más resaltantes del año y las reiteradas exigencias y recomendaciones al Estado. Son oportunidades de reflexión para la acción, posibilidades para hilvanar cosas juntos, de conocer experiencias de otros, para sumar esfuerzos en esta tarea de construir una vida con dignidad.

En cuanto a la metodología, se mantiene la usada en años anteriores, tratando de abarcar todas las áreas y sin ceñirse a una clasificación estandarizada. Por cuarto año, el análisis de coyuntura político-social, que abre el informe, fue coordinado y redactado por la doctora Line Bareiro, recuperando e integrando admirablemente las disímiles visiones y preocupaciones de las organizaciones asociadas a CODEHUPY que participaron de la mesa de análisis, por lo cual le reiteramos nuestro agradecimiento. El análisis económico fue redactado por la doctora Lila Moliner, a quien también agradecemos su compromiso y generosidad.

Nuestro agradecimiento a las organizaciones participantes, a las autoras y autores del informe, a quienes participaron en varias entregas y a quienes por primera vez participan. La perseverancia de 10 años de trabajo conjunto no solo hace posible este informe, también permitió el registro de 10 años de historia de los derechos humanos en Paraguay. Refleja el compromiso con la lucha por el cambio hacia una sociedad con plenos derechos para todas las personas que habitan en ella y brinda esperanzas de que esta utopía es posible.

Por último, un sincero y profundo agradecimiento a Diakonía, Agencia Ecuménica Sueca, que mantuvo firme su apoyo en estos 10 años, lo que no es muy usual en las agencias cooperantes, y a la Campaña Sin Excusas contra la Pobreza, que se sumó a la presente edición.

Stella Maris Cacace
Coordinadora del equipo editor
Informe "Derechos Humanos en Paraguay 2005"

Análisis de coyuntura

Gobernabilidad pragmática y personalista

Line Bareiro
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

INTRODUCCIÓN

Las organizaciones que trabajamos por la vigencia de los derechos humanos en el Paraguay, somos concientes de que nuestro trabajo tiene sentido en tanto y cuanto sepamos inscribirlo en el contexto. La edición anual del informe sobre derechos humanos por parte de la CODEHUPY nos permite, desde hace un quinquenio, articular un discurso común sobre la coyuntura, producto de un debate entre integrantes de las organizaciones.

La metodología empleada ha ido variando. En los dos últimos años, se han planteado ejes de análisis. La discusión para definir los ejes se inicia semanas antes del taller de análisis de coyuntura política.

Los tres ejes definidos para el 2005 son: 1) Gobernabilidad; 2) Relaciones internacionales y 3) Avance fundamentalista. En la sesión predominó el debate sobre gobernabilidad y ese hecho se refleja en este artículo.

GOBERNABILIDAD

En el año 2005 el gobierno ha afianzado su capacidad del gobierno para generar alianzas con el objetivo de lograr aprobación de sus proyectos, en tanto que la oposición prácticamente se ha diluido. Lo notable del caso es que coincidentemente la popularidad del Presidente de la República decreció notablemente en relación al año anterior.

Una idea difundida de gobernabilidad es la que la relaciona con estabilidad, con la viabilidad de un gobierno y agrega Camou (1995) que la gobernabilidad se refiere a "un estado de equilibrio, una propiedad o una cualidad que nos indica el 'grado de gobierno' que se ejerce en una sociedad"[1]. La gobernabilidad sería entonces la capacidad de procesar y aplicar decisiones políticas y no es necesariamente homogénea en todos los campos. Es interesante que a partir de estas definiciones se podrían identificar diferentes grados de gobierno en un mismo país y momento, conforme a los temas tomados en consideración y debe hacerse la salvedad de que la gobernabilidad no define si un régimen es democrático o no.

[1] *Camou, Antonio, "La múltiple (in)gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual", Revista Mexicana de Sociología, Vol. 62, num 4, México, octubre-diciembre 2000, pp 159-188.*

La gobernabilidad democrática es, según Waldo Ansaldi (1995), "la capacidad de que dispone un gobierno de ser obedecido sin violentar las reglas de juego de la democracia y sin que la amenaza de ruptura de éstas por otro actor social o político resulte convincente para el conjunto de la sociedad"[2]. Por lo tanto, la gobernabilidad democrática implica la toma de decisiones y la resolución de conflictos según un sistema de reglas y procedimientos formarles, y que éstas sean aceptadas por los actores que podrían tener el poder de hacer entrar en crisis al gobierno.

Es así que la disminución de la popularidad del presidente Duarte Frutos, no ha influido negativamente en la gobernabilidad. Nicanor Duarte Frutos había sido electo con un 37% de los votos en el año 2003. Poco después de ser electo, su popularidad comenzó a subir según diferentes sondeos de opinión llegando a lograr el apoyo del 60% de la población durante el primer año de gobierno. Ese apoyo fue disminuyendo paulatinamente hasta quedar actualmente, cerca del porcentaje electoral inicial.

A pesar de ello, en el curso del año 2005 se produjo una fuga de parlamentarios/as opositores/as hacia el oficialismo. Es posible que haya sido producto de un aumento de la capacidad negociadora del gobierno de la mano del senador Juan Carlos Galaverna, ¿o acaso fue la falta de liderazgos capaces de mantener unida a la oposición? ¿o fueron ambas cosas a la vez? ¿Y cómo fue que disminuyó tanto la protesta y las propuestas de sectores populares, especialmente por parte del movimiento campesino que había logrado colocar la reforma agraria en la agenda política durante el 2004?

De todas las preguntas que nos formulamos, la que identificamos como el gran interrogante es ¿Cómo Nicanor construyó gobernabilidad? Obviamente, no se está en capacidad de dar una respuesta unívoca a la cuestión planteada. Antes bien, solamente se trata de acercar la propia lectura de un complejo proceso, que tiene sus bases en años anteriores.

Estabilidad y recaudaciones

El primer paso del gobierno fue lograr la estabilidad macroeconómica, ya que al asumir Duarte, el país estaba a un paso de declarar el default. Es decir que ya no podría seguir pagando el servicio de la deuda externa. Para conseguir ese requisito para la convivencia con las multilaterales, no dudó Nicanor en poner a la cabeza a un economista históricamente vinculado a la izquierda y de cuya honestidad nadie

[2] *Ansaldi, Waldo, "Gobernabilidad democrática y desigualdad social", en http://catedras.fsoc.uba.ar publicado originariamente en Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral, Año 5, num 9, Santa Fe, segundo semestre 1995, pp. 9-35.*

puede dudar. Aunque ciertamente, la gestión de Dionisio Borda estuvo más cerca de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) que de la redistribución. No le importó al presidente las críticas de la dirigencia colorada que perdió importantes fuentes de financiamiento, al no tener ya el control del Ministerio de Hacienda. A Duarte le interesaba mucho más una reinserción internacional, destrabar el financiamiento de proyectos de desarrollo y el aumento de las recaudaciones. Consiguió las tres cosas y pudo deshacerse del Ministro Borda en mayo del 2005, aunque sin entregar las finanzas públicas al partido, sino que se la confió a un co-religionario mennonita, el ex ministro de Industria y Comercio, Ernst Bergen.

El propio Poder Judicial

El consenso político-social para cambiar a 6 integrantes de la Corte Suprema de Justicia, fue el más alto logrado por el gobierno de Nicanor. Débiles fueron las voces que como las nuestras, del movimiento de derechos humanos, consideraron que de esa manera solamente se estaba manteniendo la histórica tradición de que el Poder Judicial está sometido al poder político. Así fue de derecho y de hecho en toda nuestra historia. La Constitución Paraguaya de 1992 sentó las bases de un Poder Judicial independiente y hasta se constituyó un pacto de gobernabilidad entre los dos partidos tradicionales para contar con una Corte de buen nivel, aunque todos los varones electos, fuesen apadrinados por la dirigencia política.

Con los cambios de gobierno, algunas muertes de ministros de la Corte y las correspondientes nuevas designaciones, la máxima instancia judicial había dejado de responder de manera directa al gobierno, aunque no por eso se había conseguido una mejor administración de justicia. En nombre de la Justicia y utilizando un juicio político sin disfraces de razón, se deshicieron de quienes se habían vuelto molestos y se nombró a personas que responden a la actual constelación política.

La primera ruptura de la oposición

La Ley de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal llamada la ley del "impuestazo" significa un cambio importante en la tradición fiscal paraguaya pues implica la consagración del impuesto a la renta personal, que nunca se había aplicado en el país. Antes bien, habían crecido los impuestos indirectos como el IVA.

La ley no crea un marco adecuado para la reforma administrativa del Estado, por lo que el nombre encubre la formalización de la economía vía una reforma impositiva. Ésta consiguió el apoyo del empresariado

organizado, ya que aunque introduce el impuesto la renta personal disminuye y/o hace desaparecer otros impuestos. En el Congreso, la oposición liberal fue cerrada en contra de la reforma tributaria, acompañada por el oviedismo y el filizzolismo.

Pero el gobierno obtuvo su gran victoria del 2004 de la mano del fadulismo. En efecto, en bloque el Partido Patria Querida (PPQ), liderado por el empresario financiero Pedro Fadul, da su apoyo al proyecto, luego de que el gobierno aceptase incorporar modificaciones propuestas por PPQ. Fue un buen negocio para el gobierno, pues no sólo consiguió la aprobación de la nueva ley impositiva, sino que logró fracturar a la oposición, sin pagar nada a cambio, aparentemente. En efecto, pareciera ser que PPQ apoyó la ley sin pedir ningún espacio de poder, sino que lo hizo por convicción, posiblemente tratando de marcar la diferencia de un descarado *do ut des*, o doy para que des. Un apoyo muy conveniente para el gobierno.

Pragmatismo colorado para la mayoría parlamentaria

Si se miran los resultados de las elecciones 2003, el oficialismo está en franca minoría. Si se consideran los resultados de complejas decisiones parlamentarias como el ascenso del General Kanasawa, la confirmación de Wildo Rienzi como ministro de la Corte Suprema de Justicia o incluso el debate sobre la constitucionalidad de la candidatura de Duarte Frutos a la presidencia de la ANR, lo que se ve es que el gobierno tiene mayoría.

En los dos años transcurridos desde las elecciones hubo una importante fuga de la oposición al oficialismo. Por una parte, porque los colorados consiguieron que de manera lenta pero sostenida, los hijos e hijas pródigos/as regresen a la casa del señor. Así, oviedistas descontentos/a con el ex general golpista o con sus encargados del partido, se volvieron nuevamente colorados/as y en la ANR se los/as recibió con todos los honores. En algunos casos fue hasta gracioso, pues al senador Velázquez Ugarte, los argañistas le habían impedido jurar durante 4 años. Pero, al convertirse en un activo oficialista, hasta le ofrecieron cobrar las dietas caídas entre 1999 y el 2003.

Por otra parte, consiguieron cerrar un paquete de negociación que constituyó una jugada maestra. El acuerdo se dio nada menos que con personas símbolo de la resistencia a la dictadura e importantes liderazgos de la transición. Es casi imposible pensar que Carlos Filizzola, del Partido País Solidario (PPS), pueda ser comprado con dinero, pero, ¿cómo negarse a la presidencia del Senado para quien es de un partido con sólo dos senadores, si además se le ofrece apoyar la expropia-

ción de 50 mil hectáreas de la secta Moon incluyendo el asiento de la ciudad de Casado, a cambio de votar por Rienzi, por Kanasawa y por la constitucionalidad de la candidatura de Nicanor a la presidencia de la ANR? Con él se fueron los senadores Morínigo (PPS) y Camacho (PEN), referentes intelectuales de algo así como una izquierda democrática del Paraguay, pero también tres liberales: Domingo Laíno, Modesto Luis Guggiari y Cándido Vera Bejarano.

En diputados la oposición había gobernado el año anterior con una presidencia colorada disidente. Este año ya consiguieron poner a un oficialista incondicional y gobernar el senado con el presidente de un partido integrante de la internacional socialista.

Falta de liderazgo liberal

Es difícil entender porqué el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) tiene tanta dificultad de liderazgo. Fundado a fines de los años 70 por Domingo Laíno fue el principal referente de la oposición. Integrante del Acuerdo Nacional, el PLRA aparecía con vocación concertacionista.

En las elecciones de mayo de 1989 fue ya evidente que el PLRA era EL partido, de todos los partidos en los que se había fraccionado el Partido Liberal, fundado en 1887. El liberalismo paraguayo tenía claro el liderazgo del PLRA y de Laíno, su presidente-fundador. No se le perdonó a éste sus sucesivas derrotas electorales frente a la ANR, con o sin alianza con otros partidos políticos opositores. Tampoco pudo construir Laíno un contrapoder con una oposición que conquistó la mayoría parlamentaria en 1993.

Laíno fue derrotado en las elecciones internas de su partido en marzo de 1999, días antes de conformarse el gobierno de Unidad Nacional, luego del derrocamiento del oviedista presidente Raúl Cubas. La actuación de varios dirigentes del liberalismo en dos ministerios distó de marcar una diferencia que permitiese pensar que con ellos se podría gobernar de manera distinta, lo que reforzó la percepción que ya se tenía con respecto a gobiernos municipales y departamentales.

La única victoria electoral nacional del PLRA fue la conquista de la vice – presidencia de la República, por el entonces presidente del PLRA, Julio César Franco. Éxito que fue producto de un pacto con el oviedismo en el año 2000 y cuya reedición constituye la gran esperanza para ganar alguna vez la presidencia de la República, por parte de un partido con vocación de segundo.

Ser primera minoría entre minorías que aliadas constituyen una mayoría, pero que no comparten historia ni ideas, vuelve sin duda alguna difícil generar un proyecto común. El bloque opositor formado por el

PLRA, el Partido Únase (oviedista), el Partido Patria Querida (PPQ), el Partido País Solidario (PPS) y el Partido Encuentro Nacional (PEN), tuvo su momento de gloria con la elección de las mesas directivas de ambas cámaras en el 2003. Comenzó a resquebrajarse con el apoyo de PPQ a la reforma tributaria y se desmembró con la salida de PPS y PEN, cuando Filizzola aceptó candidatarse por los colorados a la presidencia del Senado en el 2004.

Además, no se logró una cohesión interna. Laíno, en pleno declive se acercó a sectores de izquierda y levantó viejas banderas de soberanía nacional, distanciándose claramente de la conducción de su partido. Pero también se alejaron del liderazgo liberal el ex gobernador de Concepción, Modesto Luis Guggiari, el senador por San Pedro, Cándido Vera Bejarano y el diputado por Paraguari, Nelson Chávez.

En una convención con reminiscencias de los juicios stalinistas a los bolcheviques, Chávez y Laíno fueron expulsados del partido, mientras que Vera Bejarano y Guggiari se vieron obligados a hacer su *mea culpa* ante los y las convencionales para permanecer en su partido. Los dos últimos no se reincorporaron a su bancada en el Senado porque se les exigió que lo soliciten por nota, pues por nota la habían abandonado.

Difícil que la política de humillación y expulsión practicada por el actual presidente del PLRA, el senador Blas Llano, consiga algún voto ciudadano más allá de su propio corralito. Aglutinar es algo que el liberalismo no pudo aprender en 118 años de vida.

UNACE pieza de alianza

Aún con la fuga de importantes figuras del partido, que retornaron al coloradismo. A pesar de que la prisión de Lino Oviedo no consiguió convertirse en el gran hecho político que suponía el ex general. Habiéndose evidenciado un pobre desempeño de la representación parlamentaria oviedista y a pesar de los pesares, UNACE es buscada por el liberalismo como esperanza de una esquiva victoria en el 3008. Probablemente también le buscará Nicanor para pactar la reforma de la Constitución, imprescindible para sus planes de reelección.

Es muy difícil que Filizzola, Morínigo, Camacho y Laíno lleguen a apoyar también la reelección de Nicanor. Pero no es imposible que Nicanor pacte el apoyo UNACE, a cambio de la libertad de Lino Oviedo, por la que claman unos 1.000 seguidores que ocuparon la plaza frente al Palacio de Justicia desde el mes de octubre. Notablemente, ninguna autoridad administrativa ni judicial, nacional ni municipal, consideró que debía desalojarse la plaza.

Una vez más, la ANR sometida al gobierno

La capacidad negociadora del coloradismo, no se traduce en un fortalecimiento del partido. Pareciera ser más fuerte el sometimiento de la ANR a quien está en el ejecutivo, tal como fue durante el gobierno de Alfredo Stroessner.

Nicanor fue presidente del partido por el argañismo. Para ocupar la presidencia de la República pidió permiso en el cargo partidario partido, pues hay incompatibilidad constitucional y quedó como presidente de la ANR el vicepresidente de la agrupación, senador Herminio Cáceres. Este no tiene perfil para ejercer un liderazgo nacional, ni para fortalecer al partido. Ocupa el cargo porque Nicanor lo quiere así.

Hoy el argañismo es nicanorista y Nicanor se ocupó de desgastar a los liderazgos incluso de su entorno. Se deshizo de Julio César Velázquez como ministro de salud y de Juan Darío Monges como ministro de justicia porque no era bueno que se hiciese campaña política para ser candidato por el nicanorismo a la presidencia de la ANR desde un ministerio. Pero después, destrozó ambas candidaturas y la de otros argañistas no nicanoristas como Ángel Ramón Barchini, postulándose el propio Duarte Frutos a la presidencia de su partido.

Nicanor renunciará a la presidencia del partido después de ganar y será presidente alguien que sólo fue electo como vice. En su sector nadie puede oponerse al plan, pero se constituyó una oposición interna.

Lo más relevante es el surgimiento de un stronismo de la mano de nietos e hijos de prominentes personajes de la dictadura. Se enfrentan a Nicanor un nieto del dictador y su tío, Osvaldo Domínguez Dibb. Los méritos de éste son: ser rico, haber llevado al Club Olimpia a ganar más de una vez la Copa Libertadores de América y haber competido con bastante éxito contra Nicanor la candidatura colorada a la presidencia de la República. Stroessner convoca al coloradismo y eso se vio en la multitud que festejó el 3 de noviembre, *fecha feliz*, cumpleaños del tirano.

El otro frente interno se distingue por su antinicanorismo y su deseo de que el partido tenga más relevancia para los gobiernos que ganan en su nombre. Pero pese a contar con figuras importantes del partido, pareciera que no logra un crecimiento que pueda hacer sombra a los otros dos bloques.

Nombramientos técnicos y personalismo clientelista

Nicanor introduce temas, da virajes y entrega dádivas. Le gusta hablar en guaraní, idioma que maneja mejor que el castellano y una de las imágenes que proyecta es que él prefiere en altos cargos a personas

que conocen el tema de la institución que dirigirá. Los ejemplos de nombramientos técnicos son múltiples. Introdujo la reivindicación de la deuda ecológica y nombró como ministro del ambiente al primer funcionario de ese rango que se compromete en la lucha contra la depredación ambiental. De la misma manera, continúa nombrando a personas calificadas. A Velázquez le sucedió como ministra de Salud, la doctora Teresa León, un cuadro técnico en salud pública. A eso se suma la presidenta del directorio del Banco Central, Mónica Pérez, que tiene formación y que hasta su nombramiento en el BCP trabajaba en el Fondo Monetario Internacional.

Pero a Nicanor no le gusta institucionalizar las políticas sociales. Como otros gobernantes superpuso instituciones. Creó un gabinete social que hasta hoy no aprobó la estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad, que sin embargo, estaba prácticamente diseñada en el momento de asumir el gobierno. Ante las movilizaciones campesinas y las protestas del empresariado sojero, formó un gabinete de crisis social en el 2004, del que no se ha vuelto a oír en el 2005.

Superposición institucional, ningún avance en la coordinación de políticas sociales, ninguna política oficial antipobreza en un país con 41% de pobres y con toda la cooperación internacional dispuesta a aportar e incluso con proyectos en curso inscriptos en una estrategia inexistente. ¿Cómo hizo entonces para calmar la protesta? Con una fórmula compleja pero clásica del populismo: establecimiento de una relación directa con la población empobrecida y persecución a las organizaciones sociales.

Así, Nicanor soluciona problemas personalmente los problemas. En el mejor estilo populista entrega dinero, tierras, insumos a *las masas, a las bases, a las-los pobres*. Pareciera que todo eso viene de un bolsillo mágico del presidente, pero proviene de Itaipú. Por eso, el que ha crecido como El hombre de Duarte Frutos es Víctor Bernal, director paraguayo de la binacional. Bernal es el proveedor de recursos y recaudador para la corona. Eso le llevó a convertirse en el hombre fuerte del gobierno y a ganar el odio de los antiguos amigos de Nicanor, como su compueblano, el senador Silvio Ovelar, ex ministro de la Secretaría de Acción Social, que pretendió conducir la estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad.

Descrédito de las luchas sociales

Un caso tan claro de populismo no puede llevarse bien con organizaciones sociales autónomas, con liderazgos no sometidos y que levantan reivindicaciones propias. El movimiento campesino fue la princi-

pal oposición al gobierno en el 2004 y éste procuraba cooptarlo no aplicando la ley en casos de ocupación.

El panorama cambió radicalmente en el 2005. En primer lugar, se desalojaron las ocupaciones campesinas de manera consecuente. Con ello el gobierno consiguió el apoyo de la Asociación Rural del Paraguay y, sin éxitos en ese campo, la dirigencia campesina vio disminuido su poder movilizador.

Las muertes de campesinos y campesinas en la lucha por la tierra ya suman más de 90, pero la administración de justicia no se ocupa de eso. Antes bien, funcionó como disuasivo en contra de las protestas la cárcel y el juzgamiento masivo de integrantes de la Federación Nacional Campesina y de la Mesa Coordinadora de Organizaciones Campesinas. Muchos líderes están con suspensión de condena.

A eso se suma una muy efectiva campaña mediática de descrédito de las organizaciones sociales, especialmente de las vinculadas con la izquierda. Sobre la base de un posible involucramiento del Partido Patria Libre, vinculado a las FARC colombianas, en dos casos de secuestro y asesinato, se pasó a condenas mediáticas, tratando como terroristas y secuestradores/as a relevantes dirigentes sociales. Sin importar la falta de sustentación efectiva de la difamación, la estrategia se mostró útil para desprestigiar a las organizaciones del campesinado pobre.

RELACIONES INTERNACIONALES

Paraguay dio un viraje en la política internacional y comenzó a pagar su irresponsabilidad de comprometerse internacionalmente y no hacer internamente nada para realizar esos compromisos. El cuadro se puede sintetizar de la siguiente manera: 1) Una nueva política pendular entre el MERCOSUR y los EEUU, y 2) Condenas y observaciones por parte de los mecanismos internacionales de DDHH.

El retorno de la política pendular

Los análisis sobre la política internacional del Paraguay hablaban de la política del péndulo, ya que nuestro país se pasó entre acercamientos y alejamiento del Brasil y/o de la Argentina. Incluso parte de las interpretaciones sobre los partidos políticos daban cuenta de la mayor cercanía de la ANR con el Brasil, y de los liberales con la Argentina.

En parte, esto se producía también porque los dos grandes de la Cuenca del Plata, jugaban sus cartas para convertirse en la primera potencia subregional, en el Paraguay, en Bolivia y en el Uruguay. Sin embargo,

en el año 1985 comenzó la superación del histórico conflicto, con la firma de un acuerdo bilateral entre Brasil y Argentina. Ese acuerdo y el MERCOSUR constituido por los dos nombrados junto al Paraguay y al Uruguay, estuvieron basados en la aceptación del liderazgo brasileño.

Desde la apertura política, el Paraguay apostó al MERCOSUR, aunque no prosperara demasiado la propuesta de integración aduanera y económica. Brasil y Argentina continuaron poniendo al sistema ante hechos consumados decididos unilateralmente. Antes bien, se mostró más útil como integración política democrática e incluso nuestro país se benefició de la cláusula democrática frente al intento golpista de Lino Oviedo en 1996.

Nicanor, siendo de un partido de derecha, conservador y clientelista, mostró simpatías hacia gobiernos de izquierda como los de Brasil, Cuba y Venezuela. Quizá quiso emular el arte del gobierno argentino por el cual un gobierno peronista es reconocido como de centro izquierda, por obra y gracia de Néstor Kirchner.

La apuesta de Nicanor fue también el MERCOSUR, la quinta economía mundial, de manera que las negociaciones con los países y bloques más poderosos del mundo no se dieran individual sino colectivamente, ya sea sobre el ALCA o en la OMC. Junto a Brasil y Argentina, el Paraguay apostó a la Corte Penal Internacional y se negó a denunciar un artículo del Estatuto de Roma en beneficio de los EEUU, que lo reclamaba oficialmente. De la misma manera, nuestro país pasó a formar parte del llamado Grupo de los 20[3] en la OMC, que exige el fin del doble estándar por parte de EEUU y la Unión Europea en cuanto a los subsidios agrícolas. Además, votó consecuentemente a favor del levantamiento del bloqueo a Cuba y se abstuvo de condenar a este país por violaciones a los derechos humanos en la Comisión de DDHH de la ONU. El que no formaba parte del bloque regional internacionalmente fue el Uruguay presidido por Jorge Battle.

Con Tabaré Vázquez en la presidencia del Uruguay parecía que el MERCOSUR fortalecería las posturas comunes. No habían dudas acerca de la influencia del Brasil en el Paraguay, ya que nuestro país cambió incluso su voto en la OEA a pesar de que la canciller Leila Rachid estaba postulada como Secretaria General Adjunta del organismo en la fórmula que postulaba al mexicano Derbez a la Secretaría General. Como empataron las propuestas, el presidente Lula le pidió a Nicanor que el Paraguay votase por el chileno José Miguel Insulsa para la Secretaría General y nuestro país anunció que su voto sería de esa manera.

En una sucesión de hechos que aún deben interpretarse, el panorama cambió totalmente en el segundo semestre del 2005 y nos vimos de

[3] *Nombre independiente del número de países que integra el grupo.*

pronto como punta de lanza de los EEUU y enfrentados al MERCOSUR, o por lo menos, a los dos grandes.

Brasil y Argentina hicieron todo lo posible para que el Paraguay se distancie de ellos. El Brasil desvió el río Apa, no hace absolutamente nada por frenar la depredación de los bosques paraguayos por parte de sus ciudadanos que llevan la madera en grandes camiones, se intensificaron las tensiones entre campesinos paraguayos y empresarios brasileños en la frontera y ante el brote de fiebre aftosa en el fronterizo estado de Matto Grosso do Sul, el primer intento de las autoridades estaduales brasileñas fue decir que la aftosa vino del Paraguay. Como se demostró que se había originado en el Brasil, hubo incluso intentos de traer animales enfermos al Paraguay para sustentar su tesis, lo que se frenó por el buen control que se hizo.

Cada uno de esos hechos tuvo respuesta por parte del Paraguay y más aún. Nicanor pasó a reclamar la revisión del tratado de Itaipú, firmado en 1973 en condiciones muy ventajosas para el Brasil. Pero, lo que llevó a que se piense que se podría incluso romper el bloque regional fue el acercamiento del Paraguay a los EEUU.

Sorpresivamente, el ministro de defensa norteamericano, Donald Rumsfeld vino al Paraguay, directamente y no en gira regional. El resultado: aumento de donaciones norteamericanas con el nombre de cooperación no reembolsable, presencia de tropas norteamericanas en el país, con inmunidad o impunidad garantizada por el Congreso Nacional. Además se aprobó la instalación de una oficina del Buró Federal de Investigación (FBI) en el país. Parecía incluso que el Paraguay avanzaría en las negociaciones para la firma del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) abandonando a su socio mercosurianos.

Por su parte, la Argentina había también desviado las aguas del Pilcomayo y notablemente, quienes llevaron el caso a la justicia fueron organizaciones ciudadanas de la Argentina, denunciando el perjuicio que tal hecho traería a la población paraguaya. Aparentemente también hubo intentos de protesta por parte de organizaciones ambientalistas paraguayas.

Lo cierto es que parecía que el Paraguay se convertía en la causa de una profunda crisis en el proyecto MERCOSUR. El principal motivo parecía ser el hecho de que las tropas norteamericanas realizaran operaciones combinadas, asistencia a comunidades distantes y capacitación a "líderes sociales". Según fuentes militares son los mismos ejercicios que se realizan desde hace 40 años, pero alguna diferencia debe tener ya que tropas brasileñas ocuparen Itaipú ante la presencia de las tropas norteamericanas en el Paraguay y posiblemente el pro-

blema pasa por el temor a que los EEUU traten de controlar la Triple Frontera.

Sin embargo, en la cumbre hemisférica realizada en Mar del Plata en el mes de noviembre, nuestro país se realineó con sus compañeros del sistema de integración del sur y se distanció del ALCA. No es aún evidente el resultado, pero lo cierto es que pareciera que el péndulo dio mayor poder negociador al Paraguay y consiguió que el MERCOSUR aprobara Fondos Estructurales a su favor y que los norteamericanos prometieran abrir su mercado a productos textiles del Paraguay, realizaran aportes para una mayor transparencia en la gestión y además apoyaran a nuestro país para el canje de la deuda externa por naturaleza.

Pese a la dificultad para realizar una lectura clara de la política exterior paraguaya, algunas interpretaciones señalan que el acercamiento a los EEUU tiene que ver con temas de seguridad y no con el ALCA. Otras posiciones consideran que el Paraguay vende sus posturas y que lo que buscan los EEUU es el control de los recursos naturales del país, especialmente del agua. Con el MERCOSUR en tanto, pareciera que el Paraguay pasó a apostar a la formación de un bloque de América del Sur, cuyo principal símbolo es el casi seguro ingreso de Venezuela como miembro pleno del bloque.

Paraguay observado y condenado por mecanismos internacionales de Derechos Humanos

El Paraguay ha firmado y ratificado tratados y convenios de derechos humanos de manera consecuente desde la apertura política. Sin embargo, pareciera ser que no ha entendido que esos actos tienen consecuencias, que se deben tomar medidas para que el país cumpla los compromisos. Lo que se vuelca en una debilidad del aparato estatal paraguayo en temas internacionales.

En poco tiempo, el Estado paraguayo fue condenado tres veces por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos Canese (agosto de 2004), Panchito López (septiembre de 2004) y de la Comunidad Indígena Yakye Axa (junio de 2005). Sin embargo, el Estado no ha dado los pasos necesarios para cumplir las condenas. Por ejemplo, no ha destinado el presupuesto necesario para ello, a pesar de que nada es más excluyente de la comunidad interamericana que no cumplir las condenas de la Corte Interamericana de DDHH.

Por otra parte, la sociedad civil paraguaya pudo comprobar el mal nivel de preparación e inversión del país para informar de manera adecuada a los mecanismos de sistema universal de DDHH. La inédita experiencia de realizar informes sombra y alternativos para la CEDAW

y para el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, no sólo ratificó la importancia de una vigilancia ciudadana en derechos humanos, sino que mostró la poca preparación del Estado paraguayo para elaborar informes y para responder ante los Comités que monitorean el seguimiento de los instrumentos internacionales de DDHH.

AVANCE FUNDAMENTALISTA

El tercer eje tiene que ver con un aumento de la lógica amigo-enemigo y de verdades absolutas e inmutables, incluso de carácter religioso en contra de derechos ciudadanos y de derechos humanos. Una lectura ve incluso que el fundamentalismo se ha manifestado en la utilización del sistema penal, demonizando la línea garantista que se logró consagrar y endiosando la represión, especialmente dirigida a la delincuencia de los y las pobres.

Pero el punto culminante del fundamentalismo ha sido el rechazo al proyecto de ley de autonomía sexual. En el mes de septiembre de 2005, el Senado del Paraguay rechazó un proyecto de ley "Que crea el programa nacional de prevención y asistencia a las víctimas de hechos punibles contra la autonomía sexual y contra menores". Lo notable es que el 22 de diciembre de 2004 esa misma cámara había aprobado el proyecto por amplia mayoría y en base al dictamen favorable de comisiones cuyos/as integrantes habían cambiado ahora sus votos.

¿Qué pasó en ese tiempo? Grupos fundamentalistas cristianos con apoyo de la jerarquía de las iglesias católica y anglicana, habían incidido con éxito en la Cámara de Diputados. Sus cuestionamientos principales se referían a la perspectiva de género y a la autonomía sexual.

Lo interesante es que pese a entender lo que es la perspectiva de género, la equiparan a opción sexual y defienden el llamado sexo natural en contra de la construcción cultural que equiparan a ""algo sujeto a los deseos de cada cual".[4] Lo notable es que la Comisión de DDHH de Diputados propuso la incorporación de estas posturas, aunque le ganó la del rechazo absoluto.

Lo más grave para los DDHH en el Paraguay, es el temor que tiene la clase política a las religiones. Así, el resultado fue que solamente siete diputados varones se atrevieron a votar a favor del proyecto de ley, al igual que dieciséis senadores y senadoras. Las y los demás congresistas del Paraguay se habían sumado a los deseos fundamentalistas.

[4] *Documento de FEDAVIDA a la Cámara de Diputados, s/f, aprox. julio de 2005.*

Sin dudas, el avance fundamentalista deslegitima a los derechos humanos. ¿Cómo calificar a un Estado que no tiene formalmente ninguna religión oficial pero que no es pluralista en este campo? ¿Será que tenemos actualmente un Estado paraconfesional y que la clase política responderá de la misma manera a las críticas de la iglesia católica por el mal gobierno que padecemos?

Molinier, Lila. Análisis de coyuntura económica 2004-2005. En publicación: Derechos Humanos en Paraguay 2005. Coordinadora Derechos Humanos en Paraguay. Asunción, Diciembre 2005.
Disponible en la web:
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/paraguay/cde/cde2005/3coyuntura.pdf

Análisis de coyuntura económica 2004 - 2005

Lila Molinier

En la coyuntura octubre 2004-2005 la economía nacional registró resultados que muestran la moderada recuperación de la producción de bienes y servicios, el impacto del contexto de la economía regional e internacional, y entre otras cosas, la necesidad de mayores definiciones de los procesos en cada ámbito de acción, en la perspectiva de un desarrollo humano sostenible e incluyente.

LOS PROCESOS POLÍTICOS-ECONÓMICOS A PROFUNDIZAR

Los cambios en el Ministerio de Hacienda con la salida del doctor Dionisio Borda y su reemplazo por el ingeniero Ernest Bergen; en el Banco Central del Paraguay (BCP), con la asunción de la doctora Mónica Pérez como presidenta; y en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con la del ingeniero Hugo Ruiz Díaz, suponen no sólo la incorporación de nuevos equipos de trabajo, sino de orientaciones que habrán de tener nuevos impactos en el equipo económico del gobierno, en los que las estructuras y culturas institucionales siguen pendientes de renovaciones sustantivas.

A los problemas estructurales del empleo, de distribución y niveles de ingreso y pobreza se sumó los de la inflación por efectos de la tendencia alcista del precio internacional del petróleo, así como del aumento del tipo de cambio de la moneda brasileña (real) ante el guaraní.

El ajuste del 12% del salario mínimo legal a partir de abril 2005 resultó insuficiente en este contexto, mientras el rezago de los sueldos del sector público se volvió insostenible, según lo expresan las movilizaciones de los funcionarios, en particular las medidas de fuerza del personal del sector salud y su reclamo ante el Congreso Nacional de mayor presupuesto para el 2006.

Los efectos del aumento de precios internacionales del petróleo y sus derivados en la economía nacional debido a la total dependencia de las importaciones, tanto en cuanto a su incidencia en el aumento de los precios del consumo familiar como la presión sobre las finanzas públicas vinculadas con la política de subsidio al gasoil[1], movilizaron nuevamente a los propulsores de la producción del biodiesel hasta lograr el apoyo del Congreso para la promulgación de la ley de fomento de la inversión en dicho rubro.

Los resultados de la producción de bienes y servicios

En la coyuntura interanual a la que refiere este informe, las estadísticas oficiales indican que el Producto Interno Bruto (PIB) real de la economía paraguaya se recupera lentamente de las caídas sucesivas entre 1999-2002, marcando un nuevo nivel al llegar a 7.996 millones de dólares constantes de 1994 (2004) (gráfica 1).

[1] *A octubre 2005 la estatal Petróleos Paraguayos (Petropar) vendía el diesel a 3.521 guaraníes el litro, 1.200 menos de su costo, y en el contexto de su endeudamiento (acumulado + vencido) con sus proveedores.*

También el producto por habitante muestra esta lenta recuperación (1.402 dólares de 1994), aunque sigue retrasado respecto de los niveles alcanzados hasta 1997, en términos reales, es decir, una vez deducidos los efectos de la inflación (gráfica 2).

GRAFICO 1 - PARAGUAY. Producto Interno Bruto (PIB) 1998-2004.

En millones de US$ de 1994

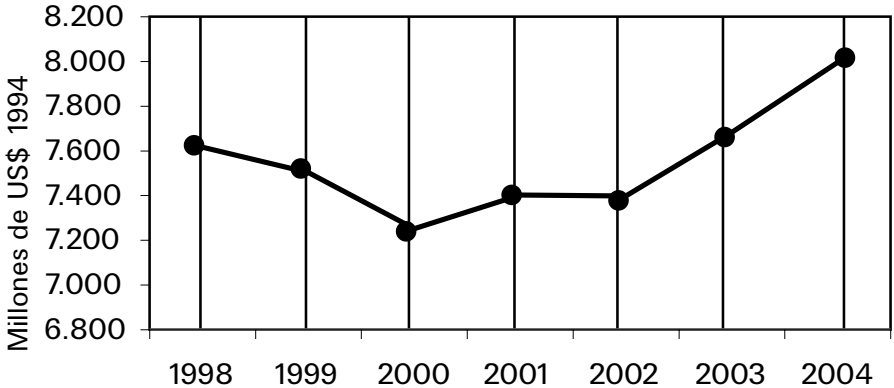
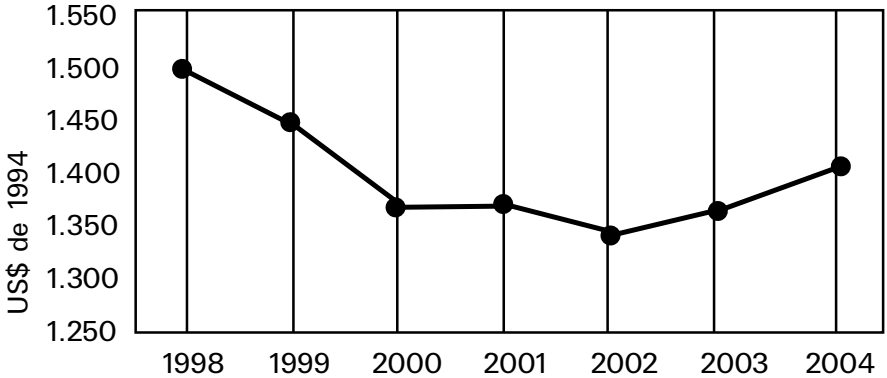


GRAFICO 2 - PARAGUAY. PIB por habitante 1998-2005



Entre las actividades agropecuarias, segundo lugar en la estructura del PIB, sólo se destaca el crecimiento de la producción ganadera (7,5%) a casi el doble del ritmo del PIB global (4,1%), mientras que la agricultura fue afectada por fenómenos climáticos y de reducción de los precios internacionales (para los rubros de exportación) que redujeron su producción y rendimiento por hectárea respecto de la tempo-

rada anterior 2003/2004, y el crecimiento promedio total al margen más bajo de esta primera mitad de los años 2000[2].

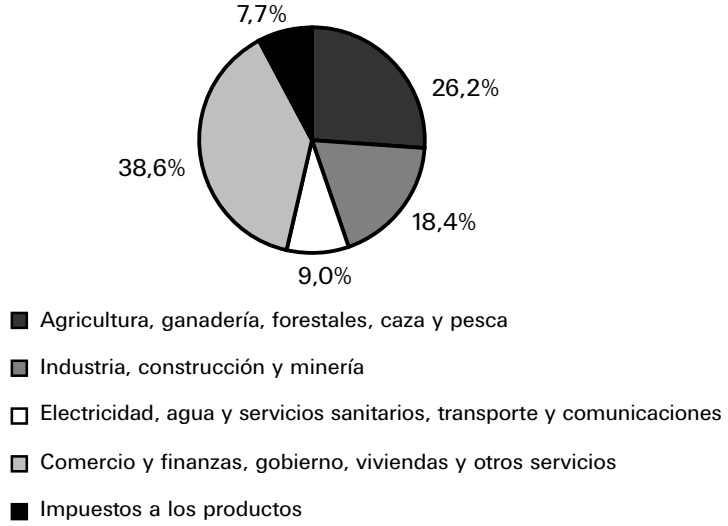
En el sector industrial, la tendencia de crecimiento de la producción de los frigoríficos se sostuvo y aumentó impulsada por la recuperación del mercado externo, aunque la producción ganadera vacuna registra dificultades para aumentar la oferta en las condiciones de la explotación extensiva, y sin sacrificar el mercado interno con las subas de precio y la baja calidad.

Por el lado de la construcción, el sector siguió recuperándose, particularmente a través de la inversión pública en obras viales (carreteras enripiadas, empedradas, asfaltadas, puentes), lo cual estimuló la producción minera, así como la industria de cemento y varilla.

En el sector de la producción de servicios básicos de transporte, comunicaciones, electricidad y agua, el sector más dinámico pero de menor peso dentro del PIB, también se recuperaron y crecieron los niveles de producción, en este caso a ritmos muy superiores al promedio en los dos primeros casos, pero siguen pendientes de mayores definiciones en cuanto a la intervención del Estado los niveles de retorno de la inversión pública, y de impacto y transparencia de la gestión.

Los servicios de comercio, finanzas, vivienda, gobierno y otros también crecieron moderadamente o recuperaron los niveles de producción tras las bajas del 2003, y siguen sosteniendo el primer lugar dentro de la estructura del PIB.

GRAFICO 3 - PARAGUAY: Estructura sectorial del PIB



[2] *Los indicadores socioeconómicos referidos están incluidos en la tabla inserta al final, salvo referencias directas en el texto.*

El desfavorable mercado externo

Si bien las exportaciones registradas de bienes crecieron en forma considerable, a un ritmo y nivel inusitado, con las importaciones también sucedió lo mismo, en este caso para recuperar niveles perdidos a fines de los años '90. Consiguientemente, el balance comercial de bienes aumentó su saldo negativo a nivel de principios de los años 2000, contribuyendo de este modo al limitado crecimiento del producto global.

Además del volumen del comercio exterior, la variación de los precios internacionales fluctuó hacia la baja para los principales productos de exportación y hacia el alza para las importaciones, particularmente del petróleo y sus derivados (ver tabla 1), con efectos en el aumento de la inflación.

En efecto, el precio internacional de la semilla de la soja (con el 35% del total exportado por Paraguay en el 2004), después de llegar a 363,42 dólares la tonelada en abril 2004, alcanzó 274.11 dólares la tonelada de promedio anual, el más alto de los últimos cinco años. Mientras, a septiembre del 2005 dicho promedio fue de 226,82 dólares.

En el caso de la fibra de algodón, un rubro tradicional de exportación, el precio internacional promedio en el 2004 bajó alrededor de 100 dólares la tonelada, y siguió bajando más de 150 dólares la tonelada a septiembre del 2005.

Mientras, el precio del petróleo[3] siguió al alza y para septiembre pasado el promedio mensual registró un nivel record, de más del doble del promedio del año 2002.

TABLA 1

Año	PIB Millones US$ 1994	PIB x habitante US$ 1994
1998	7.616	1.494
1999	7.503	1.442
2000	7.252	1.366
2001	7.401	1.367
2002	7.398	1.341
2003	7.682	1.365
2004	7.996	1.402

[3] *El consumo interno del petróleo y sus derivados depende totalmente de las importaciones.*

De ahí que la relación desfavorable de los precios del intercambio entre las exportaciones e importaciones paraguayas aumentó a 20,3% a septiembre de 2005.

Esta pérdida es asumida por la economía nacional, a pesar de que los negocios de exportación e importación sean medio o muy favorables para los empresarios particulares, lo cual justifica la urgencia de analizar las alternativas para revertir la situación a nivel macro.

Aún hay más

Además del aumento del déficit del comercio exterior de bienes y de la caída de los términos del intercambio, la economía paraguaya tiene saldo negativo en los rubros de transportes y viajes internacionales, y de la renta de la inversión extrajera directa y otras inversiones, con lo cual llegó al mínimo el saldo positivo de la cuenta corriente de la balanza de pagos a septiembre de 2005, 13,8 millones de dólares.

La tabla de salvación al desempeño de las cuentas comerciales externas del país, estrechamente vinculadas con el desempeño del PIB o si se quiere del mercado interno, son los ingresos originados por regalías y compensaciones de las hidroeléctricas binacionales Itaipú y Yacyretá.

Por el lado de la cuenta capital y financiera de la balanza de pagos, el saldo positivo también se redujo al mínimo. Las transferencias de capital mantuvieron su nivel del 2003, pero cayó considerablemente el saldo de la cuenta financiera respecto del mismo período, en particular en referencia al saldo de los activos en moneda y depósitos, aunque el saldo negativo de los préstamos mejoró al reducirse en el mismo período. Las reservas monetarias internacionales también se redujeron considerablemente, a 179,5 millones de dólares.

EL CONTEXTO DEL MERCOSUR

El proceso de integración del Mercosur, del cual Paraguay es socio fundador pleno, no es ajeno a la situación desfavorable en la que se desenvuelven sus relaciones económicas internacionales. Muy por el contrario: es parte del problema y de la solución.

Por el lado del comercio exterior de bienes, el Mercosur fue destino del 53% de las exportaciones paraguayas registradas, así como el origen del 57% de sus importaciones, y generador del 62% del total de déficit de dicho comercio. Vinculado a este comercio de bienes y de su déficit también se halla el déficit en el comercio de los servicios.

Pero el aspecto más destacado del intercambio regional de los servicios es el que corresponde a los ingresos por servicios de royalties y compensaciones, así como a la inversión directa de la cuenta financiera.

Si bien los ingresos provenientes en la Itaipú y Yacyretá cumplen la función de financiar los déficit del modelo importador y las pérdidas de los términos del intercambio internacional del país, como parte de las reglas del juego pautadas durante los regímenes políticos dictatoriales anteriores, este rol podría ser reorientado y potenciado de mediar negociaciones efectivas en la perspectiva de un relacionamiento regional de carácter recíproco, menos desigual y deforme que el sostenido actualmente.

En efecto, tanto los tratados como los instrumentos normativos de creación y funcionamiento de las empresas binacionales Paraguay-Brasil y Paraguay-Argentina, y los sucesivos acuerdos sobre el manejo de la deuda y los niveles del precio de la energía generada por estas hidroeléctricas, subordinan y convierten a la economía paraguaya en tributaria de las economías de sus socios más grandes.

En los 14 años que lleva el proceso de integración del Mercosur, en el contexto de regímenes políticos de signo diverso a los anteriores, no han sido cambiadas o ajustadas dichas reglas, salvo la relacionada con la estructura organizativa de la Itaipú, donde se lograron representaciones paritarias en los años '90.

Es una cuestión clave la necesidad de reestructurar las relaciones bilaterales argentino-paraguaya y brasileño-paraguaya en torno a las hidroeléctricas binacionales para romper el círculo vicioso que representan para dichas relaciones y las condiciones económicas del Paraguay, el discurso igualitario, y las estructuras y dinámicas desiguales.

La crisis en las relaciones paraguayo-mercosurianas

Llamamos así al período de amenazas de salida del Mercosur y de referencias a negociaciones alternativas de integración fuera de este contexto, de parte de la presidencia y vicepresidencia de la República (apoyadas por algunos sectores económicos internos como los importadores) con la inclusión de un tercero, el gobierno estadounidense, con lo cual el conflicto regional dejó de ser latente y se manifestó mezclado con nuevos ingredientes y matices.

La crisis se manifestó durante y con posterioridad a la XXVIII Reunión del Consejo del Mercosur y la Cumbre de Presidentes de los países

miembros y asociados, llevada a cabo en Asunción los días 18 a 20 de junio pasado[4].

El gobierno paraguayo anunció la visita al Pentágono, en Estados Unidos, del ingeniero Luis Castiglioni, vicepresidente de la República, y posteriormente recibió la visita del Secretario de Defensa de los Estados Unidos de América, Donald Rumsfeld, enviado por el presidente George W. Bush, quien llegó a Asunción el 16 de agosto en una visita de menos de 24 horas para desarrollar una agenda de reuniones cuyo contenido y resultado no fue informado oficialmente. Mientras se desarrollaban estos acontecimientos, el Congreso Nacional aprobó el ingreso de contingentes militares estadounidenses por dos años, bajo régimen de inmunidad diplomática.

Las hipótesis en torno a los objetivos de la visita son diversas y buscan responder a la pregunta sobre cuál es el papel que Paraguay cumple en los planes estratégicos de los Estados Unidos en Sudamérica, ya que se estima, tanto por los analistas locales como regionales, que por sí mismo este país no tiene un peso específico para atraer la atención de la política estadounidense a ese nivel

Las especulaciones diversas han destacado que tanto antes como después de esta visita las señales dadas por el gobierno paraguayo son preocupantes en cuanto que suponen un giro en las relaciones económicas internacionales, de acercamiento hacia los Estados Unidos y de alejamiento del proyecto de integración sudamericana, irónicamente en un momento decisivo y de liderazgo alternativo del subcontinente.

Pero aún cuando la negociación del acuerdo bilateral Estados Unidos-Paraguay no ha trascendido como un proceso en marcha, no sería raro que sea el siguiente paso, pues es la estrategia que ha funcionado con un número considerable de países centroamericanos y sudamericanos, ante la resistencia a la integración del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

De parte de la política exterior estadounidense, el anuncio hecho en el contexto de la visita del ministro de Defensa fue la decisión de otorgar un crédito no reembolsable (donación) de 20 millones de dólares para gastos sociales y crecimiento económico, en apoyo al proceso democratización y de promoción de los derechos humanos, en vías del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio[5].

[4] *Le correspondió a Asunción ser sede de la reunión y cumbre del semestre porque el gobierno paraguayo ocupó la presidencia temporal del Consejo del Mercosur entre enero y junio de 2005.*

[5] *Compromiso asumido por los países miembros de las Naciones Unidas para superar la pobreza social para el 2015.*

DEL CONO SUR A TODA SUDAMÉRICA

Dentro del proceso contradictorio de integración del Mercosur, la XXVIII Reunión del Consejo y la Cumbre de Presidentes realizada en Asunción ejecutó las tareas establecidas por el plan de trabajo 2004-2006 y las resoluciones del 2004. Entre otras cosas, avanzó en la creación y validación del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), con la aprobación del *plan de acción* para la cooperación política y la integración económica, según el mandato del Consejo (2004).

Este plan de acción está vinculado con la ampliación del Área de Libre Comercio del Mercosur a toda Sudamérica, tras la integración como Estados asociados a otros tres miembros de la Comunidad Andina de Naciones (Venezuela, Colombia, Ecuador), además de los pioneros (Chile, Bolivia y Perú), así como con una perspectiva de desarrollo integral de sus miembros y del bloque, en busca de un posicionamiento estratégico en el mercado y la sociedad mundial.

En el caso de Venezuela, el avance fue mayor, pues solicitó ser miembro pleno del Mercosur, lo cual fue aceptado y anunciado por el actual presidente temporal, doctor Tabaré Vázquez, de Uruguay, en el marco de la reciente XV Cumbre Iberoamericana, realizada a mediados de octubre en Salamanca, España.

Otros dos avances significativos se dieron con la mayor concreción ganada por el proyecto de creación y funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), y el proyecto de acuerdo sobre el Acuífero Guaraní.

En otras palabras, el Mercosur se ha convertido en el proceso de integración sudamericano avizorado por los sucesivos gobiernos del Brasil en años anteriores, pero bajo el liderazgo compartido con los equipos ejecutivos y legislativos más avanzados de la región, como los de Uruguay, Argentina y Venezuela.

La nota discordante y llamativa del proceso asumido por el Mercosur tras la Cumbre en Asunción fue dada por la crisis antes referida, y requiere ser analizada desde sus distintos ángulos.

Desde este espacio observamos que otros dos foros internacionales posteriores al de Asunción, que involucran a los miembros del Mercosur, significaron un apoyo a su proceso de integración, y que el contexto mundial parece serle favorable.

Por un lado, la XV Cumbre Iberoamericana, reunida los días 14 al 16 de octubre, en Salamanca, España, donde se dio prioridad al tema de la pobreza, la organización multilateral y la lucha contra el terrorismo.

Por el otro, la IV Cumbre de las Américas, del 4 al 5 de noviembre, realizada en Mar del Plata, Argentina, bajo el lema *"Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática*", que aunque contó con la presencia del presidente estadounidense George W. Bush, avanzó en plantear de manera directa la no factibilidad y viabilidad de la integración del ALCA promovida por la política exterior estadounidense a nivel de todo el continente americano, como estaba previsto para enero de 2005, en las condiciones del proteccionismo y la desigualdad estructural entre los Estados Unidos y su bloque económico-comercial del norte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta), y el resto del continente de América.

Sin duda, el análisis crítico y la decisión de condicionar a que primeramente sean superados los problemas percibidos para la integración comercial continental del ALCA es un paso que muestra madurez en los líderes políticos y técnicos de América del Sur.

Por su parte, el Mercosur necesita profundizar en el análisis de sus problemas estructurales y en su realidad coyuntural en el contexto mundial preciso para diseñar las alternativas de solución, a 14 años de inicio de su proceso. Plantear y mejorar las negociaciones con las demás regiones económicas mundiales sobre la base de mejores negociaciones dentro de su propio territorio y jurisdicción, donde existen conflictos bilaterales y multilaterales por doquier, son tareas pendientes dentro de un proyecto regional que se quiere sea equitativo y vital para su sostenibilidad y desarrollo.

LAS CONDICIONES DE PRODUCCIÓN Y ACUMULACIÓN

Una mayor y mejor integración del mercado interno paraguayo es, a su vez, una tarea pendiente hacia una mayor y mejor integración regional.

El aumento de la producción, del comercio interno y externo, de las relaciones de mercado competitivo bajo condiciones económicas, sociales y culturales corruptas, y un Estado débil, sin capacidad de actuación, en la etapa actual del desarrollo del capital en el país, no corresponden ser equiparadas a la necesidad de crecimiento económico, la inversión de capital, la vigencia de las leyes del mercado, ni

de respeto a la propiedad privada, como lo demostraron una vez más el desamparo de los casadeños y su lucha por la tierra, y el "Operativo Soberanía", impulsado desde agosto.

En el caso de los pobladores de Puerto Casado, Alto Paraguay, finalmente el Congreso Nacional y el presidente de la República, Nicanor Duarte, le restituyeron sus derechos a la identidad, de pertenencia local, a la tierra, y la economía con la expropiación de 52.000 hectáreas de las 600 mil vendidas a la empresa La Victoria, de la Secta Moon, por los antiguos dueños, los Casado.

En el caso del "Operativo Soberanía", consistente en la actuación conjunta de interventores de la Secretaría del Ambiente (Seam), la Dirección General de Aduanas, Dirección de Migraciones y la Fiscalía del Ambiente, y la asesoría de la Dirección Antinarcóticos de Estados Unidos, mostró las condiciones corruptas de producción y acumulación en que grandes ganaderos y productores de soja, principalmente, someten a la explotación los recursos naturales, generando la deforestación masiva de los bosques vírgenes y todo tipo de vegetación, la degradación de los suelos, la contaminación de los ríos y arroyos, la contratación de inmigrantes brasileños indocumentados, la corrupción de la policía, los militares y los funcionarios aduaneros para producir en condiciones extraordinarias al margen de las leyes nacionales vigentes ganancias a su vez extraordinarias que no contribuyen al proceso económico de desarrollo interno sino, muy por el contrario, lo perjudican.

Un cambio en dichas condiciones necesariamente requiere de una definición política del Estado paraguayo, como el que se dejó ver en ambos casos, y que debe continuar y profundizarse en lo sucesivo, pues un proceso de crecimiento económico sostenible necesita del sostenimiento del monitoreo constante, y de medidas correctivas y preventivas en apoyo de los procesos nacional, regional y local efectivos.

Igualmente, corresponde al Mercosur establecer de manera conjunta políticas y medidas sociales, ambientales y culturales de prevención y corrección de los abusos y perjuicios al tejido social, los recursos naturales y ambientales en la zona. En consecuencia con ello, estrategias de monitoreo y evaluación permanente sobre los mismos por una economía regional social, ambiental y culturalmente sostenible.

PARAGUAY - Indicadores socioeconómicos 2004-2005

En guaraníes corrientes o constantes, dólares y porcentajes, según especificaciones

Producto Interno Bruto (PIB). En millones de dólares corrientes (2004) 1/	6.926
PIB. Composición sectorial en porcentajes. Total (2004)	100%
Agricultura, ganadería, forestales, caza y pesca	26,2%
Industria, construcción y minería	18,4%
Electricidad, agua y servicios sanitarios, transporte y comunicaciones	9,0%
Comercio y finanzas, gobierno, viviendas y otros servicios	38,6%
Impuestos a los productos	7,7%
PIB total. % de crecimiento interanual 2003-2004 en Gs. constantes de 1994	4,6%
PIB por habitante. En dólares corrientes (2004)	1.215
Salario mínimo legal desde abril 2004. En Gs. corrientes	1.089.103
Indice del salario mínimo legal real a setiembre 2004, año base 1980 = 100	126,5
Salario mínimo legal. En dólares promedio a setiembre 2005	178
Inflación acumulada a septiembre 2005 = 6.9% Inflación interanual 09.04 a 09.05	7.6 %
Población total (EPH 2004) 2/	5.701.675
Población económicamente activa (PEA) sobre población de 10 años y más (2004)	63,4%
Población económicamente inactiva sobre población de 10 años y más (2004)	36,6%
Población ocupada como % sobre la PEA (2004)	92,7%
Desempleo abierto como % sobre la PEA (2004)	7,3%
Desempleo oculto dentro de la población económicamente inactiva (2004)	3,9 %
Subocupados como % de la PEA (2004)	24.2 %
Población pobre//pobre extremo 17.1 % (2004) Total país	39,2%
Zona urbanas: población pobre // pobre extremo 12.8 % (2004) Total z urbana	38,4%
Zonas rurales Población pobre // pobre extremo 22.8 % (2004) Total z rural	40,1%
Exportaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2004)	1.625,7
Importaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2004)	2.651,7
Ingreso de divisas de Itaipú y Yacyretá a diciembre 2004. Millones de dólares	325,4
Saldo de la deuda externa pública a setiembre 2004. En millones de dólares corrientes	2.285,8
Servicio de la deuda externa pública pagado a diciembre 2004. Millones de US$	323,2
Desembolsos del crédito externo de enero a dic. de 2004. Millones de dólares	138,5
Transferencia neta de recursos externos a dic. de 2004. Millones de dólares	-184,5
Activos de reservas internacionales. Saldo a septiembre de 2004. Millones de dólares	1.275,4
Tipo de cambio nominal, guaraníes x dólar promedio a septiembre de 2004	6.122
Superávit fiscal (+) a diciembre 2004 en millones de Gs.	658.577

«Sistema bancario: a agosto 2005. Tasas activas a la vista: 0.1 %; a plazo 9.3 %; «Certificado de Ahorro 8.6 %; ponderado: 0.5 %. Intermediación bancaria: 29.1 %»

1/ Todas las referencias sobre el PIB son a precios del comprador. 2/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay que tienen el 2% de la población total.
Fuente: elaboración propia con base en www.bcp.gov.py/gee, Informe económico de septiembre de 2005. Comercio exterior junio 2005, y dgeec.gov.py/EPH 2004. Principales resultados e informe s/pobreza.

Derecho a la vida

Derecho a la vida: De los reproches locales, a la preocupación y condena internacional[1]

Andrés Ramírez
Equipo editor

A una década del informe de la CODEHUPY sobre la efectiva vigencia del derecho a la vida en Paraguay, realizado a la luz de los estándares de protección establecidos por el derecho de los derechos humanos, es posible observar que en gran medida los obstáculos para el disfrute del derecho y las violaciones denunciadas siguen siendo parte de los reclamos ciudadanos, los cuales, gracias una vez más al esfuerzo de las organizaciones locales, son hoy nuevamente motivo de preocupación y condena de organismos internacionales de protección a los derechos humanos.

[1] *El presente capítulo presenta en lo fundamental información extraída de las observaciones finales del CDH de las Naciones Unidas al Segundo Informe periódico de Paraguay (PIDCP) con ocasión de su 85º periodo de sesiones; del Informe Sombra presentado por la CODEHUPY al mismo Comité y de la sentencia de la Corte IDH en el caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia del 17 de junio de 2005; serie C Nº 125.*

En el sentido expuesto, el presente capítulo pretende exponer en breve síntesis los resultados de dos experiencias de comunicaciones de violaciones a derechos humanos, elevadas una al ámbito del Sistema Universal de las Naciones Unidas, otra al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos.

En el primer caso, la experiencia se refiere al trabajo de la CODEHUPY, con el apoyo de la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT), cristalizado en la presentación de un Informe Alternativo sobre la situación de los derechos humanos –incluido el derecho a la vida– en Paraguay ante el Comité de Derechos Humanos (CDH) de las Naciones Unidas.

El segundo caso hace alusión a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) en el caso de la comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay dictada en junio del corriente año, y que desarrolla importantes aproximaciones de la Corte respecto al alcance y deberes estatales de protección del derecho a la vida.

Pasaremos seguidamente a presentar y comentar ambas experiencias.

EL INFORME ALTERNATIVO ANTE EL CDH

El CDH es un organismo de expertos independientes de Naciones Unidas, creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ratificado sin reservas por Paraguay por Ley Nº 5/92), que tiene la función de recibir y examinar informes periódicos que los Estados partes deben presentar respecto de la situación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos contenidos en el Pacto y bajo su jurisdicción.

Paraguay presentó su primer informe al respecto en 1995. El Segundo Informe Periódico fue presentado y examinado por el CDH los pasados días 19 y 20 de octubre.

Con antelación a esta ocasión, la CODEHUPY presentó un informe alternativo ante el Comité, y explicó ante los miembros la situación actual de los derechos humanos en dos reuniones mantenidas los días 17 y 18 de octubre. La presentación ofreció al Comité información supletoria, adicional, complementaria y crítica al informe gubernamental sobre la situación de los derechos civiles y políticos durante el periodo 1995-2005. En dicho sentido, se suministró información sobre casos y situaciones concretas de violación de derechos, seguimiento de políticas aplicadas y el comportamiento del Estado y sus agentes para garantizar las disposiciones del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Finalmente, el Comité presentó el 31 de octubre de 2005 sus observaciones finales respecto al Segundo Informe Periódico del Paraguay. Del Informe Sombra de la CODEHUPY, como de las observaciones del Comité, pasamos seguidamente a subrayar los aspectos vinculados a la inobservancia del derecho a la vida por parte del Estado.

El derecho a la vida en el Informe Sombra de la CODEHUPY

Bajo la garantía de no discriminación (art. 3 del Pacto)

Contrariamente a lo que indica el *Segundo Informe Periódico* del Paraguay (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004, párr. 133), la CODEHUPY ha considerado que la legislación penal sí contiene discriminaciones para las mujeres, además de varias omisiones y limitaciones en el tratamiento de temas que afectan a las mujeres.

En particular se señala lo relacionado con el aborto, pues los artículos que penalizan esta práctica y que están vigentes desde hace casi un siglo (1910)[2] aún no fueron revisados a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Paraguay con posterioridad y representan una discriminación hacia las mujeres, debido a sus efectos gravemente perjudiciales para las mujeres, pues las consecuencias de prácticas clandestinas e insalubres de aborto son una de las principales causas de muerte de mujeres en circunstancias relacionadas con el embarazo y el parto.

Dicha ley tiene un efecto diferencial para mujeres y hombres, dado que sus consecuencias negativas son sólo tales y de manera directa para la población femenina. El aborto no puede ser prevenido, ni evitadas sus consecuencias en la morbilidad y la mortalidad de mujeres, por efecto de la legislación penal.

En lo referente a la protección del derecho a la vida en condiciones de igualdad para mujeres y hombres, merecen especial atención las muertes de mujeres debidas a enfermedades prevenibles, la mortalidad materna, las muertes de mujeres por la violencia en el hogar y en el marco de relaciones familiares, y las muertes relacionadas con hechos de violencia sexual.

[2] *Aun cuando el Código Penal fue modificado in extenso en 1997, entrando en vigencia estas modificaciones en 1998, los artículos referidos al aborto no fueron objeto de cambio alguno y se los dejó como parte de las disposiciones finales del nuevo Código. Esto sucedió debido a que las y los legisladores prefirieron evitar el debate por la conflictividad social que el tema despierta y por presión de sectores religiosos.*

Entre las principales causas de muerte de mujeres de entre 10 y 49 años están los tumores[3], principalmente los del cuello uterino y de las mamas. Se estima que una mujer muere cada tres días en Paraguay a causa del cáncer de cuello uterino, aunque los especialistas calculan un subregistro del 30%. La prevención de la mortalidad debida al cáncer del cuello uterino depende de su detección precoz a través del examen anual de papanicolau. Dicho estudio debería hacerse a unas 980.000 mujeres al año, pero sólo llega actualmente a unas 100.000, con dificultades adicionales en lo relativo a la calidad del servicio y a la disponibilidad de los resultados. Esto muestra que el problema no ha sido asumido como una prioridad por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (Codina, 2005).

Otra de las principales causas de la mortalidad de mujeres en Paraguay son aquellas relacionadas con la maternidad, es decir las muertes que se producen durante o luego de finalizado el embarazo, por causas no accidentales o incidentales relacionadas con el mismo o con su atención. La mortalidad materna merece una particular atención debido a que su impacto tiene relación con causas que son evitables a través de adecuados controles prenatales y del acceso a servicios de salud oportunos y de calidad.

Bajo la garantía del derecho a la vida (art. 6 del Pacto)

El Estado de Paraguay, en su *Segundo Informe Periódico* lastimosamente omitió informar sobre la relación existente entre las altas tasas de mortalidad materna y las leyes penales sobre aborto que aún no fueron revisadas a la luz de las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos[4].

Igualmente, ha omitido señalar a la atención del Comité los factores y dificultades que aún enfrenta para eliminar completamente la práctica de ejecuciones arbitrarias por sus fuerzas públicas y muertes de personas bajo custodia del Estado, así como señalar factores que propician la impunidad judicial en la materia.

A pesar de que no existen políticas oficiales de ejecuciones extrajudiciales de disidentes políticos como en otras épocas, se continúan registrando homicidios contra personas en circunstancias que llevan a presumir responsabilidad del Estado en estos casos. Sobre todo en intervenciones realizadas por agentes públicos en los que es presumible el uso desproporcionado o ilegítimo de fuerza, en procedimientos que no se ajustan a los *Principios Básicos sobre el Empleo de*

[3] *En el año 2003 se registraron 373 muertes de mujeres debido a tumores (Plataforma Paraguay Sin Excusas contra la Pobreza, 2005, pág. 63).*
[4] *Ver la información suministrada bajo el art. 3.*

la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de las Naciones Unidas.

La CODEHUPY releva en sus informes anuales sobre derechos humanos en el periodo 1996-2004[5] un total de 35 casos de homicidios arbitrarios y ejecuciones extrajudiciales cometidos por la Policía Nacional. Esta cifra no es definitiva ni exhaustiva. En muchos de estos casos, se observa que las muertes sobrevinieron con posterioridad a la detención, como consecuencia de los maltratos infligidos a los detenidos y la falta de una atención adecuada y rápida. Asimismo, es muy frecuente la aplicación del denominado "gatillo fácil" o el uso sin previa advertencia ni necesidad del arma fuego contra personas que no amenazaban la vida de terceros.

Adicionalmente, muchos de los homicidios que ocurren en el interior de los penales se producen por la acción de otros internos, en actos de violencia o en muertes por encargo, lo que revela las escasas condiciones de seguridad interna existentes[6]. El personal de custodia de penitenciarías no cuenta con preparación y equipamiento necesario para la realización de su cometido de acuerdo con los estándares internacionales que orientan la cuestión. Por ejemplo, no se cumplen estrictamente las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los adolescentes privados de libertad en lo relativo a la prohibición de portación y uso de armas por parte del personal de custodia en los centros de detención de adolescentes infractores.

Por otra parte, si bien la mayor parte de los homicidios arbitrarios post 1989 son casuales, inconexos o están desprovistos de intencionalidad política, esto no es aplicable al movimiento campesino en el contexto de la lucha por la tierra durante los años 1989-2004.

Quizás sean las organizaciones campesinas el sector social que sufrió de un modo más claro la acción sostenida de eliminación física de sus miembros por parte de civiles armados que operan en las zonas rurales organizados por terratenientes y, en algunos casos, de agentes del Estado. El Centro de Documentación y Estudios (CDE), organización miembro de CODEHUPY, cuenta con una sistematización de los cam-

[5] *Los datos estadísticos que se reseñan en adelante, salvo que se indique otra fuente, se basan en Báez Samaniego, 2002, 2000, 1999; Castillo, 2004, 2003, 2002; Castillo y Couchonal, 2001; Valiente, 2003, 2001; Villalba, 2004; Villagra de Biederman, 1999, 1998; Villagra de Biederman y Yuste, 1996; Yuste y Valiente, 2000, 1999, 1998, 1996; Yuste, 1997.*

[6] *El propio titular de la Dirección de Institutos Penales, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), Marciano Rodríguez Báez, afirmó que "los asesinatos por encargo son comunes en el interior de una penitenciaría. Aquí matan por 20.000 guaraníes, eso da la pauta de que aniquilar a un enemigo puede costar barato (...). Asimismo, se debe tener en cuenta que en un lugar donde están conviviendo una gran cantidad de personas, muchos de ellos delincuentes irrecuperables, es imposible mantener totalmente la seguridad de la población penal" (diario La Nación, 11 de febrero de 2001).*

pesinos y campesinas de las organizaciones que murieron violentamente en distintas circunstancias entre 1989 y 2004 (Pilz et all 2004), que se eleva a 83 (dos mujeres y 81 hombres), la mayoría de los cuales (44 casos) cayeron en emboscadas preparadas por grupos parapoliciales (sicarios y personal de las haciendas) con la aquiescencia, y a veces con la colaboración directa, de la Policía Nacional; en 18 casos hubo participación directa de agentes de la Policía Nacional y en los casos restantes no se cuenta con toda la información disponible para poder determinar la autoría. Todos estos casos han recibido una insuficiente investigación judicial.

Durante los años 1990 y 2004 se han producido un promedio de 50 conflictos agrarios por año, con el 2004 como año pico, con 162 conflictos y 118 ocupaciones de inmuebles. Entre esos años se produjeron 342 desalojos y la detención y procesamiento penal de 6.133 campesinos/as ocupantes (Pilz et all, 2004).

La Policía Nacional mantiene en vigor una *Guía de Procedimiento Policial*, la que sin embargo es muy ambigua y carente de precisión en lo referente al uso de armas de fuego y a las medidas de persuasión previas, y no se encuentra ajustada a los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.* En tales circunstancias, la Policía no observa un protocolo de uso de la fuerza y de armas de fuego ajustado a los estándares internacionales para la intervención en manifestaciones, sean estas lícitas o ilícitas (bloqueo de carreteras o desalojos de ocupaciones). En estos casos es generalizada la actuación de efectivos policiales que no tienen entrenamiento para intervención en manifestaciones, así como tampoco cuentan con el equipo autoprotector y armamentos no letales que disminuyan al mínimo la posibilidad de causar lesiones o la muerte. En estos casos, la intervención de agentes no especializados provoca que éstos utilicen irreflexivamente su arma de fuego contra la multitud, llegando en ocasiones a provocar la muerte o lesiones graves a la integridad física de los y las manifestantes.

Asimismo, el Estado, al verse superado en su capacidad de contener las invasiones, permite que los propietarios recurran a crear y sostener grupos parapoliciales con guardias civiles armados que se encargan de amedrentar y atentar contra la vida de los miembros de organizaciones campesinas que amenazan con invadir sus inmuebles.

Otro ámbito donde la CODEHUPY ha informado ante el Comité de violaciones al derecho a la vida son las muertes de soldados en el servicio militar obligatorio. Desde la caída de la dictadura hasta el presente se registran 110 muertes de soldados y niños soldados durante el cumplimiento del servicio militar obligatorio en las unidades

militares y policiales, sin que la justicia ordinaria haya investigado en forma debida ni castigados los responsables de tales hechos.

Las causas presuntas de estas muertes son varias. Desde fallecidos en enfrentamientos armados durante golpes de Estado, pasando por falta de atención médica adecuada, falta de garantías para la vida y la integridad física que ofrecen el material bélico, el equipo y las instalaciones y los castigos propinados por sus superiores, en el marco del régimen disciplinario de facto que impera dentro de las unidades militares, de suma dureza y rigor.

Si bien la obligación de investigar y sancionar a los funcionarios responsables de perpetrar una ejecución arbitraria corresponde al Ministerio Público y al Poder Judicial, lamentablemente el Estado ha omitido señalar a la atención del Comité las medidas judiciales adoptadas al respecto. Así como el Estado de Paraguay no ha señalado ninguna de las condenas que ha aplicado a agentes públicos hallados culpables de ejecuciones extrajudiciales[7], tampoco ha señalado los casos en los que los victimarios han quedado impunes, y los factores que han contribuido a ello.

Por último y respecto a la cuestión de la pena de muerte, Paraguay es Estado parte del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte (Ley Nº 400/94), y del *Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte* (Ley Nº 1.557/00). Asimismo, la Constitución de 1992 declaró abolida la pena de muerte (art. 4) y el Código Penal de 1997 la eliminó como sanción en la jurisdicción común. Su restablecimiento es imposible, porque así lo determina la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 4.3, que *"prohíbe de modo absoluto el restablecimiento de la pena capital para todo tipo de delito, de tal manera que la decisión de un Estado parte en la Convención, cualquiera sea el tiempo en que la haya adoptado, en el sentido de abolir la pena de muerte se convierte, ipso jure, en una resolución definitiva e irrevocable"*[8].

Sin embargo, y a pesar de no haber realizado las reservas previstas a la aplicación de la pena de muerte para delitos graves de carácter militar en tiempo de guerra, la legislación penal de las Fuerzas Arma-

[7] *Como es el caso de los agentes Florentín Pavón y Rigoberto Ayala, en servicio en el departamento de Cordillera, quienes fueron condenadosa 12 años de prisión bajo el cargo de homicidio doloso de Luis Valiente, joven residente en la ciudad de Caacupé, quien recibió un disparo de parte de los policías en un confuso incidente cuando los agentes en estado de ebriedad se estaban peleando con otras personas en una estación de servicio. La condena ya fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia.*

[8] *Corte IDH. Restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983, Serie A Nº 3, párr. 56.*

das la mantiene para nueve delitos en tiempos de paz[9] y 37 delitos en tiempo de guerra[10], circunstancia en la que esa jurisdicción se extiende incluso a civiles, por ejemplo las personas que ayuden o cooperen con los desertores son condenadas a muerte (art. 157). En algunos casos, se tiene aún previsto como sanción el diezmar la tropa, como por ejemplo para el delito de *deserción de tropa* en tiempo de guerra (art. 151), cuando se realiza en forma tumultuaria por más de 10 individuos, se condena a todos a la pena de muerte, pero se la ejecuta en uno de cada diez escogidos al azar, con el meritorio fin de ahorrar soldados para próximas batallas. En el supuesto del delito de *cobardía* (art. 236), la pena aplicable es la ejecución sumaria del *cobarde* por parte de sus camaradas en el mismo momento en que el militar comete un acto de *cobardía* frente al enemigo –o la destrucción de su aeronave o vehículo, en su caso– sin fórmula de juicio alguno, desde luego.

El hecho de que la pena de muerte no se aplique por parte de los tribunales militares desde hace muchos años no es sino un argumento más a favor de la derogación de la arcaica legislación penal militar, con el fin de eliminar definitivamente de ella –para evitar cualquier duda– estas penas insólitas, arbitrarias e inhumanas, precaviéndonos de la autonomía de facto con que operan estos fueros especiales.

Bajo el deber de protección de minorías étnicas (Art. 27 del Pacto)

En medio del cuadro de falta de tierras donde desarrollar las prácticas tradicionales de subsistencia, de desprotección del hábitat y extrema vulnerabilidad, la situación de la salud en diversas comunidades indígenas, principalmente del Chaco, sigue siendo precaria y produciendo víctimas fatales por falta de acceso a servicios básicos o por enfermedades prevenibles y atendibles, como disentería, tétanos, sarampión, deshidratación, anemia, etc. Baste como ejemplo señalar el aumento en el año 2004 de los casos de tuberculosis en la región Occidental, los problemas de desnutrición aguda asociados al infanticidio, las muertes por inanición en albergues infrahumanos o por deshidratación.

[9] *Ver Ley Nº 843 del 19 de diciembre de 1980, Código Penal Militar, en sus artículos 90, 112, 253, 254, y 364.*

[10] *Ver Ley Nº 843 del 19 de diciembre de 1980, Código Penal Militar, en sus artículos 79, 85, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 124 inciso a), 125, 126, 128, 132, 133, 137, 138, 151, 155, 157, 190, 215, 216, 225, 236, 240, 242, 269, 282, 283, 284, 288, 291, 292, 297 y 298.*

El derecho a la vida en las observaciones finales del Comité

Bajo la garantía de no discriminación (art. 3 del Pacto)

El Estado parte debe adoptar medidas efectivas para reducir la mortalidad infantil y materna mediante, entre otras, la revisión de su legislación relativa al aborto para que concuerde con el Pacto, y el acceso de la población a los medios anticonceptivos, especialmente en zonas rurales.

Bajo la garantía del derecho a la vida (art. 6 del Pacto)

El Estado parte debe proporcionar y controlar todas las armas pertenecientes a las fuerzas de policía. Debe proporcionarse, asimismo, educación adecuada en materia de derechos humanos al personal encargado de hacer cumplir la ley para cumplir con los Principios de Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego por los oficiales encargados de hacer cumplir la ley. El Estado parte debe asegurar que se investiguen minuciosamente las alegaciones sobre el uso excesivo de la fuerza y que se procese a los responsables. Las víctimas de estas prácticas deben recibir una indemnización justa y adecuada.

El Estado parte debe erradicar la práctica del reclutamiento de niños para el servicio militar, investigar los casos de malos tratos y muertes de conscriptos e indemnizar a las víctimas.

Bajo el deber de protección de minorías étnicas (art. 27 del Pacto)

El Estado parte debe acelerar la efectiva restitución de las tierras ancestrales indígenas.

LA SENTENCIA DE LA CORTE IDH EN EL CASO YAKYE AXA VS. PARAGUAY

Tal como habíamos adelantado al inicio de este capítulo, un aspecto abordado en la sentencia de Yakye Axa por la Corte IDH ha sido el relativo al derecho a la vida de los y las indígenas de esta comunidad, como resultado de acciones y omisiones del Estado.

Aunque novel respecto al tratamiento del derecho a la vida y su vínculo indisoluble con el derecho a las tierras y territorios de los pueblos indígenas, el artículo 4 - derecho a la vida, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) ha sido ya aplicado en un caso contra Paraguay, cual es el denominado *caso Panchito López*.

EL PRECEDENTE DEL CASO PANCHITO LÓPEZ

El caso Panchito López –haciendo nuestros nuevamente los datos obrantes en el Informe Sombra relatado precedentemente– fue presentado el 14 de agosto de 1996 por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) y la fundación Tekojoja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por la violación de varios artículos de la CADH cometidos por Paraguay en relación a los adolescentes privados de libertad en el correccional "Panchito López". El caso siguió su trámite hasta llegar a introducirse como demanda ante la Corte IDH, la que emitió una sentencia condenatoria en contra de Paraguay el 2 de septiembre de 2004[11].

En el contencioso, la Corte IDH determinó la responsabilidad internacional del Estado paraguayo por las ominosas condiciones de reclusión de los adolescentes, que constituyó una grave infracción de las normas del derecho internacional. En particular, la Corte declaró al Paraguay responsable de la violación de los derechos a la vida y a la integridad personal, el incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno y la violación del derecho a las garantías judiciales, en conexión con la violación de los derechos del niño, en perjuicio de todos los internos del instituto entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001. Asimismo, determinó que el Estado paraguayo era responsable de la violación del derecho a la protección judicial en perjuicio de los 239 internos que habían interpuesto un recurso *hábeas corpus* genérico el 12 de noviembre de 1993 y resuelto a favor el 31 de julio de 1998, porque la decisión judicial había sido "violatoriamente tardía" y no fue cumplida. Asimismo, la Corte declaró la responsabilidad del Estado por la violación del derecho a la vida en perjuicio de los 12 internos fallecidos en diversas circunstancias en ese periodo, y por la violación del derecho a la integridad personal en perjuicio de los niños heridos a causa de los incendios y en perjuicio de los familiares identificados de los internos fallecidos y heridos.

La Corte IDH determinó en materia de reparaciones la adopción, entre otras, de las siguientes medidas:

- publicar en el plazo de seis meses, en el diario oficial y en otro diario de circulación nacional, al menos por una vez, el capítulo relativo a los hechos probados de esta sentencia y su parte resolutiva;
- realizar, en consulta con la sociedad civil, en el plazo de seis meses, un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y de declaración que contenga la elaboración de

[11] *Corte IDH. Caso "Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay". Sentencia del 2 de septiembre del 2004.*

una política de Estado de corto, mediano y largo plazo en materia de niños en conflicto con la ley que sea plenamente consistente con los compromisos internacionales del Paraguay. Esta política debe ser presentada por altas autoridades del Estado en un acto público en el que, además, se reconozca la responsabilidad internacional del Paraguay en las carencias de las condiciones de detención imperantes en el instituto entre el 14 de agosto de 1996 y 25 de julio de 2001. Asimismo, esta política debe contemplar la estrategia y los recursos indispensables para que los niños se encuentren separados de los adultos, para que los niños procesados estén separados de los condenados, así como para la creación de programas de educación, médicos y psicológicos integrales para todos los niños privados de libertad;

- brindar tratamiento psicológico a todos los ex internos del instituto entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001; tratamiento médico y/o psicológico a los ex internos heridos en los incendios; y tratamiento psicológico a los familiares de los internos fallecidos y heridos;
- brindar asistencia vocacional, así como un programa de educación especial destinado a los ex internos del instituto entre el 14 de agosto de 1996 y el 25 de julio de 2001;
- pagar en concepto de indemnizaciones US$ 953.000 o su equivalente en guaraníes por concepto de daño material, y US$ 2.706.000 o su equivalente en guaraníes por concepto de indemnización del daño inmaterial a las víctimas identificadas del caso. El pago debe efectivizarse dentro del plazo de un año desde la notificación de la sentencia. En caso de que las víctimas que sean niños, se debe consignar la indemnización ordenada a favor de las víctimas en una inversión bancaria a nombre de estos en una institución paraguaya solvente, en dólares estadounidenses, dentro del plazo de un año y en las condiciones financieras más favorables que permitan la legislación y la práctica bancarias mientras sean adolescentes;
- pagar costas y gastos a la fundación Tekojoja (US$ 5.000) y al Cejil (US$ 12.500).

De acuerdo a lo manifestado por la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería Nacional, luego de ser notificada la sentencia el Estado Paraguayo conformó una comisión interinstitucional constituida principalmente por representantes de la Cancillería, el MJT, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo, representantes de las víctimas y la fundación Tekojoja.

La misma ya ha conseguido la atención gratuita de los afectados en todos los centros de salud del país, y se halla realizando gestiones para incluir en los presupuestos de los años siguientes lo estipulado en la sentencia en concepto de indemnización a las víctimas y familiares de los fallecidos en el "Panchito López".

EL CASO YAKYE AXA VS. PARAGUAY

El 17 de marzo de 2003 la CIDH sometió ante la Corte IDH una demanda contra el Estado del Paraguay, la cual se originó en la denuncia nº 12.313, recibida en la Secretaría de la Comisión el 10 de enero de 2000. La Comisión presentó la demanda reclamando que Paraguay violó los artículos 4 (derecho a la vida); 8 (garantías judiciales); 21 (derecho a la propiedad 'privada) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la misma, en perjuicio de la comunidad indígena Yakye Axa y sus miembros.

La Comisión alegó que el Estado no ha garantizado el derecho de propiedad ancestral de la comunidad indígena Yakye Axa y sus miembros, ya que desde 1993 se encontraba en tramitación la solicitud de reivindicación territorial de la citada comunidad, sin que se haya resuelto satisfactoriamente. De acuerdo con lo manifestado por la Comisión en su demanda, lo anterior ha significado la imposibilidad de la comunidad y sus miembros de acceder a la propiedad y posesión de su territorio y ha implicado mantenerla en un estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria, que al momento de la demanda había provocado 16 fallecimientos entre niños y niñas recién nacidos y ancianos/as, y amenazaba en forma continua la supervivencia de los miembros de la comunidad y su integridad.

Respecto a los alegatos sobre violación del derecho a la vida, la Corte consideró en la sentencia antedicha "*la especial gravedad que reviste la situación de los niños y los ancianos de la Comunidad Yakye Axa. (...) en materia de derecho a la vida de los niños, el Estado tiene, además de las obligaciones señaladas para toda persona, la obligación adicional de promover las medidas de protección a las que se refiere el artículo 19 de la Convención Americana. Por una parte, debe asumir su posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad, y debe tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño. En el presente caso, el Estado tiene la obligación, inter alia, de proveer a los niños de la comunidad de las condiciones básicas orientadas a asegurar que la situación de vulne-*

rabilidad en que se encuentra su comunidad por la falta de territorio, no limitará su desarrollo o destruirá sus proyectos de vida" (párr. 172).

La Corte agregó respecto a otros miembros de la comunidad que "*en lo que se refiere a la especial consideración que merecen las personas de edad avanzada, es importante que el Estado adopte medidas destinadas a mantener su funcionalidad y autonomía, garantizando el derecho a una alimentación adecuada, acceso a agua limpia y a atención de salud. En particular, el Estado debe atender a los ancianos con enfermedades crónicas y en fase terminal, ahorrándoles sufrimientos evitables. En este caso, se debe tomar en consideración que en la comunidad indígena Yakye Axa la transmisión oral de la cultura a las nuevas generaciones está a cargo principalmente de los ancianos"* (párr. 175).

Por dichos fundamentos, la Corte declaró que el Estado violó el artículo 4.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de los miembros de la comunidad Yakye Axa, por no adoptar medidas frente a las condiciones que afectaron sus posibilidades de tener una vida digna.

Empero, respecto a los alegatos relativos a la responsabilidad internacional del Estado respecto a las 16 personas fallecidas, la Corte consideró –por cinco votos contra tres– que no se le suministraron elementos probatorios suficientes para demostrar la violación del derecho a la vida consagrado en el artículo 4.1 de la Convención Americana.

Respecto a esta última cuestión, dieron sus votos disidentes los jueces Alirio Abreu Burelli, Antônio A. Cançado Trinidade y Manuel E. Ventura Robles.

Derecho a la libertad, seguridad personal e integridad física

Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes: Escasos esfuerzos para eliminar la tortura

Yeny Villalba
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (Inecip Py)
Hugo Valiente
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

A lo largo de los 10 últimos años que abarcan los informes "Derechos Humanos en Paraguay", se constata que los esfuerzos estatales por prevenir y sancionar la tortura han sido manifiestamente insuficientes. A la impunidad generalizada de los agentes públicos torturadores cabe sumar la ausencia de una política encaminada a su prevención.

INTRODUCCIÓN

La tortura es un crimen de lesa humanidad[1]. El Estado paraguayo se ha comprometido internacionalmente a respetar la integridad física, psíquica y moral de las personas, y ha reconocido a la tortura como uno de los "crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto", pero continúa siendo desde esta perspectiva una práctica no superada.

A 10 ediciones ininterrumpidas del informe "Derechos Humanos en Paraguay", conviene analizar la evolución de los aspectos relacionados a la prohibición de la tortura desde la perspectiva de la progresividad. Cabe señalar que el principio de realización progresiva es una disposición común a todos los derechos humanos, y supone la obligación de avanzar gradualmente a través de los años en la realización de estándares cada vez mayores de disfrute de los derechos. Asimismo, esta obligación de realización progresiva comporta, como contrapartida, que cualquier regresión que suponga un menoscabo o merma respecto de la legislación ya vigente, o cualquier política que sufra cambios que conlleven menor cobertura y acceso al disfrute de los derechos que situaciones preexistentes, sería violatoria de los tratados aplicables a la materia de la que se trate.

Este balance, en lo relacionado a la prohibición de la tortura, lo realizamos a partir de los tres ejes analíticos principales que orientan la redacción de este artículo en el informe, y que tienen relación con: a) adecuación legislativa para prevenir y sancionar la tortura; b) adopción de medidas administrativas y de capacitación para enfrentar la tortura; c) adopción de medidas administrativas y judiciales para sancionar la tortura; d) obligación de reparar a las víctimas de la tortura[2]. Los indicadores de medición en estos casos se basan en cambios en la legislación vigente, creación de instituciones, asignación de recursos, diseño y aplicación de planes y políticas públicas, cambios significativos en la jurisprudencia de los tribunales y cambios en la actividad y prácticas jurisdiccionales.

ADECUACIÓN LEGISLATIVA PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

El Código Penal de 1910 omitía la tipificación del delito de tortura, por lo que existía un grave obstáculo legal para la persecución judicial de

[1] *Artículo 7 del Estatuto de Roma.*

[2] *La información fáctica que sirve de base para el análisis proviene de los anteriores informes, en los capítulos referidos a tortura y Fuerzas Armadas y derechos humanos (Báez, 2000; Castillo, 2004, 2003, 2002; Castillo y Couchonal, 2001; García Ramírez, 1999; Valiente, 2004, 2003, 2002, 2001; Villagra de Biederman, 1998, 1999; Villagra de Biederman y Valiente, 1996; Yuste y Valiente, 2000, 1999, 1998, 1996; Yuste, 1997).*

los funcionarios acusados por tortura perpetrada bajo su vigencia, en particular, para las víctimas de la dictadura de Stroessner (1954-1989). Esta dificultad se proyecta con posterioridad a la reforma penal de 1997 en virtud del principio de irretroactividad de la ley penal para hechos acaecidos con anterioridad a su vigencia. Por ello las víctimas de casos de tortura anteriores a la vigencia del Código Penal de 1997 querellan bajo los tipos de lesión corporal o tentativa de homicidio, que no sancionan el hecho con penas adecuadas a su gravedad.

Posteriormente, la reforma del sistema penal que se inició con la adopción de un nuevo Código Penal (1997) introdujo por primera vez la tipificación del delito de tortura en la legislación interna (artículo 309) y otras formas análogas de tortura y tratos crueles bajo tipos como la coacción respecto de las declaraciones (artículo 308) y la lesión corporal en ejercicio de las funciones públicas (artículo 307), en el capítulo correspondiente a los hechos punibles contra el ejercicio de las funciones públicas. Sin embargo, en este informe venimos sosteniendo desde 1997 que el artículo 309 del Código Penal omite elementos esenciales que configuran el delito de tortura e incumple la obligación del Paraguay de adecuar su legislación penal interna el artículo 1 de la Convención contra la Tortura y otras Penas o Tratos Crueles, Inhumanas y Degradantes, que establece una definición de lo que debe entenderse por tortura. Por ejemplo, el Código no sanciona el delito por el sólo hecho de su comisión, sino que exige la prueba de efectos o secuelas graves. La inconsistente y errónea tipificación del delito de tortura en el Código Penal paraguayo constituye una traba legal para su persecución judicial y sanción y un reiterado incumplimiento de recomendaciones anteriores del Comité contra la Tortura (A/52/44, 5 de mayo de 1997, pr. 189-213; A/55/44, 10 de mayo de 2000, prr. 150 b).

En materia de prevención de la tortura sí se han registrado cambios sumamente importantes con la adopción del Código Procesal Penal en 1998, detalles señalados en informes anteriores (Valiente, 2002: 46-49), que de aplicarse de un modo irrestricto y escrupuloso por parte de los operadores del sistema de justicia (particularmente por el Ministerio Público y los juzgados penales de garantía y de ejecución) bastarían por sí solos para prevenir y reducir drásticamente la tortura en la investigación criminal.

El Código Procesal Penal de 1998 eliminó la querella autónoma de la víctima (arts. 69, 347 y 348) y de acuerdo a estas nuevas disposiciones del procedimiento penal, el Ministerio Público tiene la facultad exclusiva de acusar y llevar un caso a juicio oral, facultad que no le asiste a la víctima, quien solo podrá "adherirse" a los términos de la acusación fiscal, si la hubiere, y ejercer un rol coadyuvante en la investigación.

Podría confirmarse el supuesto que un agente fiscal penal asignado a un caso decide no acusar y solicita el sobreseimiento libre del imputado, a pesar que existiesen elementos suficientes para fundar una acusación y el juez penal de garantías remita el expediente al Fiscal General del Estado a fin de que éste ratifique la posición del agente fiscal o acuse. Sin la acusación del Ministerio Público el caso no podrá ser llevado a juicio oral (artículo 358)[3] y este grave retroceso legal (en atención a que en el anterior procedimiento penal la víctima sí tenía el poder de acusar), tendría relación a que posibles casos de tortura hayan quedado a la fecha impunes.

Otros avances podrían además estar siendo amenazados por el proceso de contrarreforma del sistema penal y penitenciario que ya se ha iniciado con la Ley Nº 2.341/03 (conocida como "ley Camacho"[4], que introdujo modificaciones regresivas en materia de la excepcionalidad de la prisión preventiva y de la duración del plazo razonable del proceso penal), y que continúa con la instalación de la Comisión Nacional para el Estudio de la Reforma del Sistema Penal y Penitenciario, cuyos resultados se conocerán en el próximo año y donde se espera una adecuación y coherencia'normativa a nivel nacional e internacional. Esta comisión se conformó por Ley Nº 2.403/04 y tiene encomendada la función de revisar ampliamente las leyes penales y penitenciarias, en particular el Código Penal, el Código Procesal Penal y la Ley Nº 210/70 que establece el régimen penitenciario. La Comisión se compone de tres senadores, tres diputados, dos representantes de la Corte Suprema de Justicia y dos del Ministerio Público. La Comisión funciona bajo la presidencia de un senador, dentro del ámbito del Poder Legislativo, y tiene un plazo de seis meses para entregar los resultados de su revisión al Parlamento para su consideración.

En este informe se ha venido sosteniendo insistentemente que la reforma del sistema penal producida a finales de la década del '90 había significado avances importantes en materia de protección de las personas sujetas a un procedimiento de investigación criminal en Paraguay. Salvo algunas cuestiones que deberían ser objeto de revisión, como la reinstauración de la querella penal autónoma en el procedimiento penal y la adecuada revisión de algunos tipos penales en el Código Penal de 1997 para adecuarlos al derecho internacional de los derechos humanos, para la CODEHUPY la reforma penal y procesal

[3] *Código Procesal Penal (Ley Nº 1.286/98). Artículo 358. Falta de acusación. Cuando el Ministerio Público no haya acusado y el juez considera admisible la apertura a juicio, ordenará que se remitan las actuaciones al fiscal general del Estado para que acuse o ratifique el pronunciamiento del fiscal inferior. En este último caso, el juez resolverá conforme al pedido del Ministerio Público. En ningún caso el juez podrá decretar el auto de apertura a juicio si no existe acusación fiscal.*

[4] *Referido al senador Emilio Camacho, del Partido Encuentro Nacional, quien fue el proyectista y su principal promotor.*

penal fue una de las más importantes materias aprobadas en el respeto a los derechos humanos en Paraguay.

No obstante, este proceso no pudo resistir el reflujo de la contrarreforma impulsada por actores institucionales que perdieron considerablemente su poder arbitrario y discrecional (en particular la Policía Nacional), sectores políticos conservadores y gran parte de la prensa, que lograron instalar en la opinión pública una percepción de inseguridad que identifica el supuesto aumento[5] de la criminalidad con la debilidad del sistema penal garantista para la persecución de la delincuencia. En este marco, se debe contextualizar el trabajo de la Comisión, de la que aún no se tienen resultados.

Sin embargo, a pesar del contexto desfavorable, la CODEHUPY intervino activamente en el debate generado alrededor de la reforma del sistema penal, y presentó una serie de propuestas en un documento introducido oficialmente a la Comisión dentro del plazo que fuera habilitado para recibir propuestas ciudadanas. El documento de propuestas, fruto del consenso alcanzado por las organizaciones integrantes de la red, presenta una propuesta de modificación del artículo 309 del Código Penal actual, en la línea de las recomendaciones ya efectuadas en este informe en ediciones anteriores. La propuesta de la CODEHUPY señala lo que sigue.

Artículo 309 - Tortura

1º. El que obrando como funcionario o en acuerdo con un funcionario:

1. 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; o

2. intencionalmente aplicara sobre una persona métodos tendientes a anular su personalidad o a disminuir su capacidad física o mental,

[5] *Señalamos que el aumento de la criminalidad se basa en supuestos, porque el Estado carece de información confiable para medir con certeza, y con indicadores científicamente elaborados y recolectados, las variaciones en torno al fenómeno de la criminalidad. Las estadísticas policiales al respecto carecen de cualquier rigor científico, porque no miden, por ejemplo, que en la actualidad existen más hechos que se consideran punibles que antes, como por ejemplo el maltrato hacia niños, la violencia doméstica o la trata de personas. Asimismo, estas estadísticas policiales no toman en cuenta el crecimiento de la población, entre otros factores demográficos que sesgan sensiblemente los resultados e invalidan las afirmaciones respecto de que antes se cometían menos delitos que ahora. En ausencia de datos confiables, los poderes públicos actúan en función de alarmantes titulares de prensa.*

aunque no causen dolor físico o angustia psíquica, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años.

2°. El inciso 1° se aplicará aun cuando la calidad de funcionario:

1. careciera de un fundamento jurídico válido; o

2. haya sido arrogada indebidamente por el autor.

3º. 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.

Como fundamentos de la propuesta, la CODEHUPY señala la incongruencia de la tipificación actual con los tipos penales establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y las recomendaciones de adecuación legal formuladas por el Comité contra la Tortura al respecto. Asimismo, se señala como fundamento que "expresamente se mantiene la inclusión de la violación sexual, o cualquier otro hecho punible contra la autonomía sexual, como un medio de tortura, practicada contra mujeres y hombres detenidos. En esta línea, Paraguay no solamente se adecua a las disposiciones del Estatuto de Roma, sino que también se suma a la tendencia de la jurisprudencia de importantes tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Loayza Tamayo), el Tribunal Penal Internacional ad hoc para la ex Yugoslavia (caso Celebici) y el Tribunal Penal Internacional ad hoc para Rwanda (casos Akasesu y Furundzija), en el sentido de señalar que la violación sexual usada para quebrar la resistencia física y psicológica de una persona detenida es una forma de tortura prohibida por los tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario".

La subcomisión encargada de la revisión del Código Penal[6] actualmente está estudiando el capítulo de hechos punibles contra la vida (art. 105 en adelante). Respecto de la tortura, la única propuesta existente de modificación fue la presentada por CODEHUPY[7].

Se destaca asimismo que con el sistema de prevención jurídica internacional, creado a través del Estatuto de Roma (1998) para los crímenes más graves y donde la tortura, como se indica precedentemente, está tipificada, Paraguay debe propiciar una implementación eficaz e

[6] *Integrada por el diputado Edmundo Rolón Osnaghi (como presidente) y como miembros el senador Miguel Abdón Saguier, dr. Benigno Rojas Vía, dr. Mario Cazal Gómez, fiscal César Alfonso y el camarista Emiliano Rolón (en www.senado.gov.py/reforma_penal.html, consultado en octubre de 2005).*

[7] *Información proveída por el abogado Lucas Barrios, asesor parlamentario y coordinador de la subcomisión del Código Penal.*

integrar las recomendaciones para la integración de nuestra normativa penal a este importante instrumento penal internacional.

Adopción de medidas administrativas y de capacitación para enfrentar la tortura

Con el inicio de la transición democrática, se pensó que la tortura iría a desaparecer como medio de control y represión de la oposición política; tras el balance de estos 10 años, se puede afirmar categóricamente que la tortura no fue eliminada de la práctica de las instituciones de seguridad.

En las primeras ediciones de este informe, se sostenía que la tortura permanecía como práctica de la Policía, los militares y el funcionariado de las instituciones penitenciarias, pero que había desaparecido como política de Estado de control y represión política. Esta afirmación encontraba un fuerte fundamento en la desaparición de las dependencias policiales que operaban durante la dictadura como centros de tortura y detención clandestina y en el clima de apertura y tolerancia política que se experimentó como nota característica de la transición. Sin embargo, a partir del año 2000 la CODEHUPY ha constatado fehacientemente que la tortura podría estar siendo aplicada a grupos de la oposición política que se alzaron en armas contra el gobierno, contra miembros de un partido a quienes el Ministerio Público acusa de realizar secuestros con fines extorsivos para recaudar dinero para acciones políticas ulteriores y contra personas pertenecientes a las organizaciones campesinas detenidas tras participar en cierres de rutas y ocupación de inmuebles en el contexto de la lucha por la tierra. Asimismo, se constata que no se estaría separando denuncia de denunciante para casos de tortura de personas imputadas por otras causas penales, donde el hecho de que ésta sea una presunta delincuente invalida prima facie la veracidad de su denuncia, la que es tomada como una irresponsable y abusiva estrategia de defensa por parte de los agentes fiscales que están obligados a investigar.

Asimismo, las denuncias por casos de tortura, lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas, maltrato físico u otros hechos que podrían ser caratulados por tortura denunciados al Ministerio Público, no estarían siendo investigados adecuadamente desde la visión de conjunto que es requerida y como necesidad de tratamiento especial a estas violaciones a los derechos humanos. La evidente falta de coordinación entre esta institución y otras que reciben y comunican a éste los posibles hechos de tortura o maltratos físicos por parte de agentes del Estado se percibe desde los múltiples y diversos informes que los datos no están sistematizados ni informatizados para propiciar un seguimiento eficaz.

Como corolario lógico de la falta de medidas para enfrentar los numerosos factores institucionales que son coadyuvantes a la pervivencia de las prácticas de tortura en los centros primarios de detención y en el marco de la investigación criminal y a pesar de los cambios legales, la Policía Nacional no ha llevado con éxito el proceso de ajuste al nuevo régimen procesal penal y su función de auxiliar judicial en esa área; no existen políticas públicas de seguridad ciudadana ni políticas policiales en la materia. Como ejemplo de estos señalamientos, cabe la preocupante cantidad de jóvenes policías ex torturadores de la dictadura de Alfredo Stroessner que continúan en carrera y ocupan puestos importantes en la actualidad. No hubo en toda la transición democrática ninguna política de lustración con las fuerzas policiales, así como tampoco existe un mecanismo de control, tanto en el Ejecutivo como en la Cámara de Senadores[8], para cruzar los pedidos de ascensos y promociones de grado de policías y militares con los registros de procesos abiertos en el Poder Judicial por crímenes de lesa humanidad durante la dictadura, lo que impediría que oficiales con antecedentes represivos continúen impunemente en carrera.

La falta de adopción de medidas también afectó a las instancias judiciales y fiscales, empezando por la falta de imparcialidad e independencia de las personas designadas en estos puestos. La justicia penal de garantías, declinando su poder de control jurisdiccional sobre el Ministerio Público, dejó que esta institución se mantenga extremadamente complaciente frente a las torturas y detenciones arbitrarias, avalando imputaciones y dictando órdenes de prisión preventiva sin mayores elementos que las autoinculpaciones que la Policía obtenía mediante apremios. Sin un control judicial efectivo y sin el control político sobre la institución, el Ministerio Público y el Poder Judicial se convirtieron en otros factores coadyuvantes de los abusos policiales.

Adopción de medidas administrativas y judiciales para castigar la tortura

Al no existir un registro exhaustivo y preciso de las denuncias por tortura y otros tratos inhumanos por parte de agentes públicos, no pueden conocerse de manera conjunta los datos que manejan las instituciones estatales que cumplen funciones administrativas y/o judiciales. Resulta imposible en este momento integrar políticas de prevención, tratamiento y sanción adecuadas, pues solamente en los informes anuales de la CODEHUPY -que tampoco son registros exhaustivos- se relevan entre 1996 y 2004 numerosas denuncias de tortura

[8] *La Cámara de Senadores tiene la facultad constitucional (art. 224, inc. 2) de prestar su acuerdo para que el Ejecutivo ascienda a oficiales de la Policía Nacional a partir del grado de comisario principal, equivalente al primer escalafón de la jerarquía de los oficiales superiores.*

que afectaron a un total de 210 víctimas, de las cuales 71 corresponden a denuncias presentadas por soldados debido a los castigos recibidos durante el cumplimiento del servicio militar obligatorio. En ninguna de estas denuncias se ha aplicado condena judicial alguna. Ningún caso de tortura fue llevado a juicio oral y público.

Reconocimiento parcial de la importancia de un tratamiento especial de investigación de la tortura

Si bien es cierto que con la creación de la Unidad Fiscal Especializada en Derechos Humanos del Ministerio Público, instalada en el 2001[9], se logró un efecto positivo en prever una centralización de la información de delitos contra los derechos humanos -entre ellos la tortura-, los tres fiscales designados en dicha unidad fueron nombrados "sin perjuicio de sus funciones", por lo que deben alternar sus funciones de fiscales en Derechos Humanos con su función cotidiana en otras unidades comunes que se encuentran sobrecargadas.

Constataciones en la práctica, la impunidad de la tortura: Ministerio Público (MP)

De acuerdo a la información relevada en mesa de entradas del MP[10], las causas consideradas preliminarmente como tortura o lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas entre otras son recibidas por funcionarios/as asignados de esta dependencia interna, y remitidas posteriormente al Departamento de Derechos Humanos del MP, a cargo del abogado César Báez Samaniego. Esta dependencia es un organismo auxiliar técnico que depende de la Fiscalía General del Estado y su función es "coadyuvar técnicamente con las fiscalías especializadas en tutelar el cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales en los casos en que el Estado, a través de sus organismos, aparece como sospechado de vulnerar derechos de particulares"[11].

Entre las muchas responsabilidades de este departamento está contar con informes actualizados de las causas abiertas en materia de derechos humanos y coordinar conjuntamente con los demás organismos auxiliares del MP la elaboración de informes, solicitados a la Oficina

[9] *Resolución Nº 1.106* "Por la que se asigna competencia exclusiva en hechos punibles contra los derechos humanos a agentes fiscales en lo Penal", *del 22 de agosto del 2001. Ampliada posteriormente por la Resolución Nº 1.147 del 30 de agosto del 2001.*

[10] *La consulta se realizó en octubre de 2005, estando a cargo la abogada María Estefanía González. Dirección del Ministerio Público en las calles nuestra Señora de la Asunción y Herrera de la Ciudad de Asunción.*

[11] *Datos proporcionados por el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio Público. Octubre de 2005.*

de Derechos Humanos, esta aparente "simple tarea" resulta casi imposible pues se ha constatado que:

- no se cuenta con datos cruzados y actualizados entre las oficinas de mesa de entrada del MP, el Departamento de Derechos Humanos del MP y las Unidades Penales asignadas para casos de tortura sobre las causas remitidas e investigadas, archivadas o desestimadas;
- los casos remitidos por mesa de entrada –según informaciones recibidas– constituyen, como su nombre lo dice, "solo una entrada" y no son consideradas como "tomar conocimiento" por parte del'órgano gubernamental investigador de la causa;
- cuando un agente fiscal designado "toma conocimiento", según la información recibida, el caso no es investigado con la especialidad requerida por ser una posible violación al derecho internacional de los derechos humanos, sino como una causa más de las tantas que deben investigar los agentes fiscales y su equipo, administrando escasos recursos humanos y una evidente realidad de escasez en recursos logísticos;
- el Departamento de Derechos Humanos desconoce el total de casos que investigan o pueden o no pueden en su caso seguir investigando los agentes fiscales asignados. Además, por la autonomía de éstos, los agentes fiscales no comunican con periodicidad el estado de sus causas a los funcionarios de este departamento ni de mecanismos que cada agente fiscal utiliza para sistematizar e informar sus causas investigadas por supuestas torturas entre otras. En esta circunstancia, es probable que estén siendo archivados casos relevantes, sin la coordinación del Departamento de Derechos Humanos y sin un criterio unificado entre los agentes fiscales asignados a esta unidad;
- al solicitar un informe de casos al departamento, hemos notado la buena predisposición de sus funcionarias, pero constaban a la fecha del 29 de agosto de 2005, en un informe presentado a la CODEHUPY de sólo cinco denuncias sobre tortura en el año 2005 que se encontraban en etapa de investigación. En el proceso de elaboración de este informe no se contaban con informes estadísticos accesibles y actualizados para la investigación[12];
- hemos tomado conocimiento que, del 1 de enero de 2004 al 3 de octubre de 2005, 120 causas fueron remitidas de mesa de

[12] *Informe de denuncias presentadas a la CODEHUPY sobre hechos punibles contra los derechos humanos en Asuncion correspondiente al año 2005: 24 denuncias s/ lesión corporal en ejercicio de la funciones públicas; una denuncia sobre lesión; denuncias sobre apropiación; cinco denuncias s/ torturas; 10 denuncias s/ a determinar; 10 denuncias s/ otros hechos punibles contra los derechos humanos; una denuncia s/ persecusión de inocentes.*

entrada del MP a los agentes fiscales asignados a las causas relacionadas con violaciones a los derechos humanos, pero no se contaba con el Departamento de Derechos Humanos un sistema de procesamiento que posibilite un retorno operativo de la información;

- de los 120 casos con "carátula inicial" se "describen" denuncias como "Innominados s/ a determinar", "Agente de policía desconocido s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas"; "Agentes de policía s/ a determinar", "Innominado s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas", "Comisario Torres y otros s/ tortura"; "Personal policial del Dpto. de control de automotores s/ tortura", "Desconocido Martínez y otros s/ lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas", etc. A las consultas de cómo actuaba esta oficina para los casos denunciados, se han referido las funcionarias encargadas de investigar los casos, que tropiezan con varios inconvenientes, pero por lo revelado sólo se estarían tratando más que de capacidades o buena voluntad de funcionarios, de coordinación logística y asignación de recursos entre otros.

De los 120 casos que manejábamos que la oficina de mesa de entradas remitió a los agentes fiscales de Derechos Humanos en el 2004-2005, y a su vez como coadyuvante al Departamento de Derechos Humanos, hemos tomado 10 casos al azar y constatado en el proceso de obtención de datos que:

- de los 10 casos con la carátula inicial "a determinar", tomamos dos, y resultaron que su carátula de la carpeta de investigación resultaron en "tortura"[13];
- de estos dos casos, aunque figuraban en los datos de remisión 1 para Juan de Rosa Ávalos y otro para Fátima Britos, resultó que los dos los investigaba la agente fiscal Fátima Britos (no estaban confirmados los datos en una misma institución gubernamental);
- a las consultas sobre el conocimiento de los mecanismos, instrumentos jurídicos, a asistentes fiscales, desde esta percepción, las funcionarias conocían y manejaban adecuadamente los instrumentos jurídicos internacionales, lo cual indica que parte del funcionariado sabe o está conciente de la necesidad de especializar y potenciar a la unidad, manifestaron "una preocupación" para que los casos de tortura y otros de lesa humanidad sean investigados con un mayor apoyo e infraestructura;
- la necesidad de especialización del trabajo de investigación también se hace necesaria por la razón que en determinados casos

[13] *Caso Nº 1475/2005 "Ursula Galeano y otros s/ a determinar" y caso Nº 5639/2005 "Francisco López y otro sobre tortura y coacción grave". Agente fiscal Fátima Britos.*

agentes de la Policía que son investigados por la supuesta comisión de hechos punibles de tortura son colaboradores del Ministerio Público en causas ordinarias, o en su caso "camaradas" de estos agentes. Hasta que no se tenga una condena, la escasez de personal y los mecanismos de apoyo interinstitucional de la Policía Nacional al Ministerio Público hacen que funcionarios investigadores se "encuentren" con los funcionarios investigados.

En cuanto a lo judicial, los casos de tortura que se reciben no son procesados penalmente en su totalidad, a pesar que el Ministerio Público tiene competencia para iniciar ex oficio la investigación de cualquier denuncia, sin que tenga mayor relevancia el origen de la denuncia, separando denuncia de denunciante.

En muchos casos, el tiempo transcurrido entre la denuncia y el inicio formal de la investigación es excesivamente largo (en algunos casos de hasta un año), tiempo durante el cual ya la investigación criminal deviene fútil ante la desaparición de las evidencias.

En muchos casos en que el hecho descrito en la denuncia es evidentemente calificable como tortura, el Ministerio Público resuelve calificarlo como lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas, con lo que reduce drásticamente el marco penal aplicable.

Asociada al marco penal de la calificación del hecho investigado, la práctica fiscal y judicial de aplicar la suspensión condicional del procedimiento a funcionarios que torturaron es una distorsión que determina la impunidad; en estos casos, el torturador queda sin sanción y sin antecedentes a cambio de cumplir unas condiciones ridículas e insuficientes. Fuera de estos casos, la Fiscalía solicita el sobreseimiento provisional o definitivo de las causas.

Obligación de reparar a las víctimas de la tortura

No existen fondos ni programas de reparación y rehabilitación para víctimas de tortura, así como tampoco se ha efectivizado hasta el momento indemnización alguna por este concepto, pero una situación diferente se registró con las víctimas de tortura de la dictadura (1954-1989), quienes en virtud de una legislación específica que fue lentamente puesta en vigor en el periodo 1996-2005 acceden a una reparación parcial.

La Ley Nº 838/96 "Que indemniza a víctimas de violaciones a los derechos humanos durante la Dictadura de 1954 a 1989", quizá la más reiterada de las reivindicaciones de las víctimas de la dictadura en el periodo de transición. Ésta ley fue originalmente presentada en 1992 al Poder Legislativo, elaborada por organizaciones de víctimas y patrocinada por varios diputados. Estuvo archivada por más de tres

años, y fue sancionada en noviembre de 1995 con muchas y considerables modificaciones en relación al proyecto original.

El entonces presidente de la República, Juan Carlos Wasmosy, vetó totalmente la ley (Decreto Nº 13.422/96), argumentando que el Estado no era solidariamente responsable de los delitos cometidos por funcionarios que eran responsables individualmente de sus actos delictivos durante la dictadura. No obstante, el Poder Legislativo se ratificó en su sanción original, y la ley entró en vigencia de forma ficta (sin la promulgación del Poder Ejecutivo).

El presidente Wasmosy promovió una acción de inconstitucionalidad contra la ley ante la Corte Suprema de Justicia, y logró que ésta la declarara suspendida temporalmente hasta que se resuelva el recurso interpuesto. En julio de 1998 la Corte Suprema rechazó la acción. Aún así, la ley no se pudo aplicar porque no estaba integrada la Defensoría del Pueblo, institución que debía encargarse del examen de méritos y de la resolución de los reclamos indemnizatorios. La falta de consenso en el arco político parlamentario respecto de la persona que debía ocupar el cargo demoró el otorgamiento de las indemnizaciones hasta finales del 2001.

Numerosos problemas prácticos surgían en ese momento, entre ellos fue necesaria la modificación parcial de la ley (operada por Ley Nº 1.935/02) porque el periodo de vigencia prevista en ella había caducado a raíz de la prolongada demora sufrida. Asimismo, surgieron numerosas dudas acerca de la efectividad con que las indemnizaciones irían a ser resueltas debido a la vinculación del defensor del Pueblo con el Partido Colorado y su pasado de funcionario público durante la dictadura de 1954-1989.

Hasta el 2003, a través de este sistema, 260 víctimas han sido declaradas beneficiarias de exiguas indemnizaciones compensatorias, pero el Poder Ejecutivo opuso acciones judiciales dilatorias en todos los casos para anular las resoluciones y no pagar. Al asumir el actual presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, se dieron instrucciones al abogado del Estado para que desistiera y retirara todas las acciones de inconstitucionalidad que estaban paralizando el pago de las indemnizaciones. A finales de 2004, 110 víctimas habían recibido efectivamente las indemnizaciones, de un total aproximado de 500 que ya contaban con resoluciones favorables. El Ministerio de Hacienda aduce constantemente falta de recursos para el pago de las indemnizaciones debidas (Gauto y García Ramírez, 1996; 1997; 1998; 2000; Gauto, 1999 y 2004; Gauto, García Ramírez y Talavera, 2001; 2002; Gauto y Talavera, 2003).

Esta ley establece un sistema de indemnizaciones pecuniarias a las víctimas de determinados delitos de lesa humanidad (ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzosas, torturas con secuelas graves y detención arbitraria por más de un año). Si bien genera múltiples insatisfacciones a las víctimas por la lentitud de las cobranzas y los exiguos montos que contempla, esta política de reparaciones ha sido mayoritariamente aceptada y utilizada.

Asimismo, es reprobable que la Ley Nº 838/96 solamente reconozca a los casos de tortura con secuelas graves como circunstancias que ameriten reparación. Por otro lado, no se ha implementado una política integral de reparación de las víctimas, ya que sólo se ha contemplado el aspecto monetario, sin que existan otras medidas de rehabilitación, atención médica y psicológica, reparación moral y restitución en derechos conculcados.

Balance de progresividad de las medidas adoptadas para prohibir, prevenir y sancionar la tortura en Paraguay (1996-2005)

Dominio	Situación en 1996	Situación en 2005	Balance
Adecuación legislativa para prevenir y sancionar la tortura.	- No existía una tipificación legal del delito de tortura. - La legislación procesal penal era inadecuada para la protección de la persona imputada frente a la tortura. - La víctima tenía derecho a acusar en juicio.	- El Código Penal tipifica la tortura, aunque de un modo erróneo. - El Código Procesal Penal introdujo importantes avances en materia de prevención de la tortura y de protección de las personas bajo investigación penal. - Se eliminó la autonomía de la víctima para acusar en juicio. - Esta en marcha un proceso de contrarreforma penal.	Avances y retrocesos. Los avances están siendo amenazados por la contrarreforma.
Adopción de medidas administrativas y de capacitación para enfrentar la tortura.	- No se adoptaron planes ni políticas para depurar las filas policiales ni para capacitar al personal en el uso de modernas técnicas de investigación.	- Las medidas administrativas siguen sin ser adoptadas, así como tampoco se han formulado políticas públicas al respecto. - Reaparece el uso de la tortura como método de represión de delitos políticos o con finalidad política.	Estancamiento con señales de regresión.

Dominio	Situación en 1996	Situación en 2005	Balance
Adopción de medidas judiciales para castigar la tortura.	- Los casos de tortura no son investigados adecuadamente y quedan impunes.	- Los casos de tortura no son investigados adecuadamente y quedan impunes.	Estancamientos.
Obligación de reparar a las víctimas de la tortura.	- No existen programas ni instituciones que garanticen la reparación ni la rehabilitación de las víctimas.	- Siguen sin adoptarse medidas de reparación y rehabilitación ordinarias permanentes de víctimas.- Progresiva puesta en vigor de la ley que indemniza a víctimas de la dictadura.	Pequeños e insuficientes avances.

CASOS PARADIGMÁTICOS REGISTRADOS EN EL AÑO

Torturas en la Comisaría 5ª[14]

Este caso se originó en una denuncia presentada el 6 de noviembre de 2003 por la abogada María Magdalena Jacquet, delegada de la Defensoría del Pueblo. La delegada comunicó al Ministerio Público que el día anterior el ciudadano Carlos Daniel Ramírez fue detenido por efectivos de la Policía Nacional en el parque Caballero, de la ciudad de Asunción. La detención se produjo porque exhibió una cédula de identidad vencida cuando los agentes le requirieron la presentación de su documento de identidad. Fue llevado a la Comisaría 5ª y allí fue esposado, desnudado y golpeado por tres policías que vestían de civil, quienes le aplicaron golpes de puño y cachiporrazos en las palmas de las manos y en las plantas de los pies. Ramírez quedó detenido ese día y fue liberado a las 17 horas aproximadamente.

El médico forense del Ministerio Público, doctor Humberto Sarubbi, realizó una inspección a la víctima y constató lesiones coincidentes con el relato de la denuncia. El fiscal Juan de Rosa Ávalos, de la Unidad de Derechos Humanos, tras haber asumido el caso y realizado diligencias preliminares, resolvió en abril del 2004 imputar por lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas al suboficial 2º OS Ignacio Ramón Aquino Vera (CI Nº 3.577.157), agente de guardia de la Comisaría 5ª, que aprehendió a la víctima el 5 de noviembre, y solicita para él medidas cautelares no privativas de libertad ni suspensivas del cargo. Sin embargo, el 11 de septiembre de 2003 el fiscal presenta un

[14] *Ver causa "Ignacio Ramón Aquino Vera s/ lesión corporal en el ejercicio de la función pública". Causa Nº 01-01-02-2002-16.342, ante el Juzgado Penal de Garantías Nº 6 a cargo de Pedro Mayor. El fiscal asignado al caso fue Juan de Rosa Ávalos, de la Unidad de Derechos Humanos.*

pedido de sobreseimiento provisional a favor del policía imputado, fundándose en que el Ministerio Público tiene plenamente probado que la víctima fue detenida en la Comisaría 5ª en la fecha denunciada, y que sufrió lesiones que presumiblemente le fueron ocasionadas en la citada dependencia policial, pero no se lograron esclarecer las circunstancias que permitan determinar si el agente Aquino Vera fue el autor de las lesiones.

Torturas a detenidos en Emboscada[15]

El 27 de septiembre de 2002 miembros de la Comisión Interinstitucional de Visita a Cárceles constataron en la penitenciaría de Emboscada que varios internos, entre quienes se identificaron a Julio César Franco, Jesús Peralta, Francisco Cabañas, Lorenzo Vega Lugo, Aldo Castillo, Francisco Silva Bordón, Marcelo Florenciáñez y Fernando Villasanti, estaban recluidos en la celda de aislamiento del penal y denunciaban que habían sido torturados. La médica forense, dra. Emma Valdez de Cano constató tras un examen rastros visibles de malos tratos. De acuerdo a lo referido por los detenidos, el 24 de septiembre, día de la Virgen de la Merced, santa patrona de las personas en prisión, solicitaron permiso para salir de la celda de aislamiento al patio, a lo que Luis Gauto, jefe de Seguridad del penal, respondió que se quedarían allí "hasta morir".

Ante esta situación, los reclusos empezaron a protestar airadamente y quemaron un colchón. Luis Gauto, el guardia Melanio Gavilán, con el apoyo de otros guardias y efectivos policiales de las Fuerzas de Operaciones de la Policía Especial (FOPE) no identificados de guardia en el penal reprimieron duramente a los internos, les dispararon balines de goma y luego les golpearon con brutalidad.

El 9 de octubre la abogada Soledad Caballero Méndez, asistente fiscal e integrante de la Comisión, presentó la denuncia por tortura y lesión corporal en ejercicio de las funciones públicas. El fiscal asignado al caso, Edgar Sánchez, de la Unidad de Derechos Humanos, presentó imputación en contra de Aurelio Luis Gauto Gómez (CI Nº 1.013.019), Melanio Gavilán Riveros (CI Nº 2.123.040) mediante Requerimiento Fiscal Nº 104 de 27 de mayo de 2003, ampliada posteriormente en contra de Ricardo Chaparro Aranda (CI Nº 535.728) mediante Requerimiento Fiscal Nº 168 de 21 de setiembre de 2003. A partir de ese momento los funcionarios quedaron sometidos a una investigación penal y se le impusieron determinadas medidas cautelares, no privativas de libertad ni suspensivas de sus funciones públicas, como la

[15] *Ver causa "Aurelio Luis Gauto y otros s/ tortura y lesión corporal en el ejercicio de la función pública". Causa Nº 01-01-02-2002-14.845.*

obligación de comparecer al juzgado una vez al mes, la prohibición de salida del país o de cambio de domicilio y una caución juratoria.

El Ministerio Público formuló acusación contra Gauto Gómez, Gavilán Riveros y Chaparro Aranda bajo el cargo de lesión corporal en ejercicio de funciones públicas, pero se allanó expresamente en la audiencia preliminar a la solicitud de la defensa de aplicación de la suspensión condicional del procedimiento[16] y aceptó sin controvertir las reglas de conducta propuestas por los acusados.

De acuerdo a lo resuelto por el juez de la Etapa Intermedia, Meneleo Insfrán (AI Nº 2562 de 2 de noviembre de 2004), el procedimiento penal se declara suspendido en contra de los acusados a condición de que éstos cumplan determinadas reglas, entre las que se establecen no cambiar de domicilio, no consumir drogas y "evitar el consumo excesivo de bebidas alcohólicas", dedicarse a una labor lícita (al empleo de guardia cárceles, que no perdieron), no cometer otro hecho punible, ni acercarse o frecuentar la compañía de personas con tendencias a delinquir, y prestar servicios comunitarios. Los servicios impuestos fueron: a Gauto Gómez, en el Centro Educativo Nº 13 Virgen de la Merced, en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú; a Gavilán Riveros, en la parroquia Santa Librada de General Bruguez, bajo la asesoría del cura párroco Protasio Arévalos; y a Chaparro Aranda, servicio en la Casa del Buen Pastor. El servicio debe ser prestado durante un año, el primer sábado de cada mes, de 7 a 12 horas, es decir que deben concurrir a prestar su servicio comunitario unas 12 veces, durante cinco horas cada vez. La asesoría de prueba está actualmente bajo supervisión del juzgado de Ejecución Penal, que se limita a recibir los informes que remiten los asesores de la prueba. La resolución establece que cumplidas satisfactoriamente las pruebas al término del año, el juzgado dictará el sobreseimiento definitivo de los acusados.

Caso de los militantes de la organización Patria Libre[17]

En este caso complejo y de múltiples derivaciones, que ya fuera tratado en informes anteriores, siguen registrándose denuncias relaciona-

[16] *La suspensión condicional del procedimiento es una vía extraordinaria de finiquitar un proceso penal, mediante la que el juez impone al imputado una serie de reglas de conducta y condiciones, que se deberán cumplir por un término mínimo de un año o máximo de tres, al cabo del cual, si las condiciones fueron cumplidas satisfactoriamente, se declarará extinguida la acción penal. Esta vía procede siempre que el imputado haya prestado su conformidad con las reglas, admite los hechos que se le imputan, haya reparado el daño, firmado un acuerdo con la víctima, o al menos demostrado su voluntad de reparación. Esta petición se podrá formular por cualquiera de las partes hasta el momento de la audiencia preliminar (ver las condiciones, régimen de prueba y revocatoria de la suspensión condicional en los arts. 21, 22, 23, 25, inc 6 del Código Procesal Penal y en el art. 44 del Código Penal).*

[17] *Ver causa "Merardo Palacios Melgarejo y otros s/ lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas y tortura". Causa Nº 01-01-02-01-2004-7488, ante el Juzgado Penal de Garantías Nº 1 a cargo de Hugo Sosa Pasmor. La agente fiscal asignada al caso es la abogada María de Fátima Britos Ricciardi, de la Unidad de Derechos Humanos.*

das con el uso de la tortura en la investigación penal, respecto de los últimos integrantes detenidos pertenecientes al grupo contra el que el Ministerio Público sostiene la persecución penal acusándolos de cometer secuestros con fines de recaudación fondos para actividades políticas, con asesoramiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

El 3 de julio de 2004 se presentó una denuncia de tortura de las que habrían sido víctimas Alcides Oviedo Britez, Carmen Villalba y Aldo Damián Meza[18] al momento de ser detenidos por la Policía el 2 de julio. De acuerdo a lo referido por las víctimas, en ocasión de declarar como testigos ante la agente fiscal, ellos habían sido detenidos el mediodía del 2 de julio, y no como afirmó la versión policial, que la detención se produjo a las 19 horas aproximadamente tras un enfrentamiento en la vía pública (en avenida Capilla del Monte con avenida Manuel Ortiz Guerrero, de la ciudad de Ñemby). Durante el tiempo transcurrido entre la detención real y el momento en que la hicieron pública, los denunciantes refirieron que fueron sometidos a todo tipo de vejámenes y maltratos, Carmen Villalba también señaló que los agentes la amenazaron con violarla.

El diagnóstico médico practicado esa misma noche por el médico forense del Ministerio Público, dr. Silvio Chirife, refiere que Carmen Villalba presentaba una lesión traumática superficial en la región parietal de la cabeza y excoriaciones en brazos y piernas; Alcides Oviedo presentaba dos heridas contusas cortantes en la cabeza (región parietal media) y en la región del epigastrio, y una herida de arma de fuego con orificio de entrada y salida en el tobillo; Aldo Meza tenía excoriaciones en diversas partes del cuerpo.

La agente fiscal resolvió formular imputación un año después de recibir la denuncia (Requerimiento Fiscal Nº 181 del 27 de junio de 2005), e imputó por lesión corporal en el ejercicio de las funciones públicas y tortura a tres policías: al comisario DEJAP Merardo Palacio Melgarejo (CI Nº 634.209), el suboficial 1º Alberto Leonardo Barboza Blanco (CI Nº 1.699.842) y el oficial 1º OS Francisco Solano López (CI Nº 1.394.063). El Juzgado Penal de Garantías dispuso sobre los imputados determinadas medidas cautelares no privativas de libertad y no

[18] *Alcides Oviedo y Carmen Villalba ya se encontraban imputados en relación al caso del secuestro de María Edith Bordón de Debernardi. Villalba ya había sido detenida con anterioridad, cuando fue descubierta una casa en el departamento de San Pedro, donde presuntamente la organización mantenía un arsenal de armas pertenecientes al Ejército paraguayo que habrían sido adquiridas en el mercado negro, pero se había fugado del penal de mujeres "Buen Pastor", donde guardaba prisión preventiva. Meza, sin embargo, era un elemento nuevo en la teoría del caso que manejaba el Ministerio Público hasta ese momento. A la fecha, estas tres personas fueron condenadas en juicio oral y público a las máximas penas previstas por el Código Penal para el delito de secuestro.*

inhibitorias de sus funciones mientras dure la investigación, como la prohibición de salida del país y de cambio de domicilio, salvo autorización del juzgado, la obligación de presentarse ante el juzgado los primeros cinco días de cada mes y una caución juratoria (AI Nº 1728 del 19 de agosto de 2005 y AI Nº 1774 de 23 de agosto de 2005). El caso continúa en la fase investigativa.

Torturas practicadas por agentes de la División Antiabigeato[19]

Este caso se origina en una querella adhesiva presentada por Felipe Santiago Ruiz Díaz, capataz de estancia, el 7 de junio de 2005. El relato de la víctima refiere que se desempeñaba como capataz en la estancia El Zapallo (departamento de Presidente Hayes), donde el 30 de abril de 2005 se presentaron dos agentes de policía de la División Antiabigeato de Villa Hayes: el suboficial 1º Juan Anselmo Llamosa Estigarribia y el suboficial 2º Roberto Peralta, quienes vinieron a investigar sobre una denuncia de robo de ganado ocurrido en la estancia.

Al día siguiente, 1 de mayo, la víctima acompañó a los agentes a una recorrida a caballo por distintos lugares y retiros de la estancia, en seguimiento de la investigación. Ya durante la cabalgata, los policías le hicieron saber que el principal sospechoso del robo del ganado era él, y que debería hablar, afirmaciones que Ruiz Díaz negó rotundamente. Ya de vuelta en la estancia, los agentes le hicieron arrodillar y empezaron a golpearlo fuertemente en la nuca y en la cara para que confiese el robo. Cuando ya no pudo aguantar más la golpiza, le hicieron firmar un documento que contenía un escrito hecho a máquina de escribir, de cuyo contenido no pudo informarse. Tras conseguir la confesión, los policías subieron a Ruiz Díaz a una camioneta y lo llevaron hasta Pozo Colorado, donde lo dejaron al costado de la ruta con órdenes de partir para Asunción, no sin antes advertirle que nunca más volviera al Chaco.

La causa aún no tiene requerimiento del Ministerio Público[20].

[19] *Ver causa "Juan Anselmo Llamosa Estigarribia s/ lesión corporal en el ejercicio de la función pública". Causa Nº 01-01-03-2005-6626, ante el Juzgado Penal de Garantías Nº 1 a cargo de Hugo Sosa Pasmor. Aún no tiene imputación fiscal ni agente fiscal asignado. Javier Cazal y otros s/ Tortura. Fecha de ingreso: 12/08/2005 (desestimación fiscal); JPG Nº 4 Gilberto Quintana Fariña s/ Lesión corporal en ejercicio de la función pública. Fecha de ingreso: 26/01/05; Carlos Riquelme s/ Lesión corporal en ejercicio de la función pública. Fecha de ingreso: 12/05/05; JPG Nº 5 Marcos Ramos s/ Lesión corporal en ejercicio de la función pública. Fecha de ingreso: 05/09/05. Existen casos que seguirían siendo investigados por el Ministerio Público, pero sólo pudimos acceder con la buena predisposición de funcionarias de casos de la Agente Fiscal Fátima Britos, quienes confirmaron la información, casos sin condena.*

[20] *Otros casos. JPG Nº 1, Juan Anselmo Llamosa Estigarribia y otros s/ lesión corporal en ejercicio de la función pública. Fecha de ingreso: 7 de junio de 2005; Merardo Palacio y otros s/ Lesión corporal en ejercicio de la función pública. Fecha de ingreso: 28/06/05; JPG Nº 2*

RECOMENDACIONES

- Iniciar, sin dilación, el proceso de modificaciones pendientes en materia legal necesarias para una adecuada implementación de normas internacionales para prevenir, sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes en las leyes internas.
- Decisiones políticas acertadas para asignar presupuesto que dote de mayor infraestructura y dinamismo que prevenga efectivamente la tortura y malos tratos que se siguen practicando en centros primarios de detención y penitenciarias, y que requieren mejor coordinación y trabajo en red, manejo de base de datos y otros elementos básicos entre las diferentes oficinas estatales para agilizar y sistematizar la información y los casos que cada institución maneja por separado, y carencia de total de unificación de criterios. Es necesaria la adopción e implementación de una política criminal integral para enfrentar la tortura, la que debería empezar por garantizar la independencia efectiva del órgano investigador.
- La creación de oficinas de Derechos Humanos ha sido un reconocimiento relevante por parte del Estado, buscando dar alguna canalización al tratamiento de la situación de prácticas de tortura, pero urge el trabajo dinámico, coordinado y en red desde cada uno de los roles entre éstas: Senado, Diputados, Ministerio Público, Oficinas de Derechos Humanos creadas en la Corte Suprema de Justicia, Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior (Policía Nacional), municipalidades, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la República y otras organizaciones. De alguna de'estas debe surgir el'liderazgo para proponer un mecanismo fluido e intercambio y manejo coordinado de datos, accesibles y disponibles a todos los interesados, para que pueda darse el seguimiento adecuado a las varias denuncias de tortura, partiendo de un tratamiento e ingreso de datos adecuadamente a un sistema de base de datos preparado para el efecto.
- Hacemos eco de la necesidad de realizar un manual operativo, dirigido a los agentes del sistema de justicia, una guía para el tratamiento de la tortura en la tarea de prevención, investigación y sanción. Las experiencias y buenas prácticas son aisladas y las buenas intenciones también, pero una guía práctica de trabajo que integre el derecho internacional de los derechos humanos y paso por paso responda a dudas metodológicas y prácticas ayudará y facilitará el aprendizaje y el tratamiento adecuado, orientado a la coordinación interinstitucional de policías, funcionarios,

políticos de diferentes niveles de formación. Esta guía desde luego debiera elaborarse participativamente entre todos los principales actores con un proceso de apropiación como herramienta operativa y logística.

Villalba, Yeny. Situación penitenciaria: los avances son todavía imperceptibles. En publicacion: Derechos Humanos en Paraguay 2005. Coordinadora Derechos Humanos Paraguay. CDE, Centro de Documentacion y Estudios, Asunción, Paraguay; Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) Diciembre. 2005.
Acceso al texto completo:
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/paraguay/cde/cde2005/5libertad.pdf

Situación penitenciaria: los avances son todavía imperceptibles[1]

Yeny Villalba
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (Inecip Py)

A 50 años de la aprobación por parte de las Naciones Unidas de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y luego de 10 años de recomendaciones de la CODEHUPY, los avances son todavía imperceptibles.

[1] *Este artículo contó con la colaboración de Jorge Rolón Luna.*

La CODEHUPY ha logrado sistematizar en el transcurso de los últimos 10 años observaciones que desde la sociedad civil se realizan al Estado paraguayo en relación a su capacidad de cumplimiento progresivo de los deberes de protección, garantías y de respeto a derechos humanos. El objetivo de este informe consiste en revisar nuevamente desde esta perspectiva aquellas acciones tendientes a la protección, la prevención y respeto de los derechos humanos en cuanto inalienables, en este caso, respecto a personas privadas de libertad en establecimientos bajo su administración.

Existen reglas mínimas internacionales que han sido puestas para orientar a las políticas penitenciarias de los Estados que, coincidentemente con esta revisión, se relacionan con los 50 años de la creación de las primeras reglas mínimas indicadas por el sistema de las Naciones Unidas en el año 1955[2].

El Estado sigue encerrando personas porque obviamente el sistema penal se estructura sobre la privación de la libertad y reconoce con sus leyes que no se ha encontrado mejor solución que la cárcel, donde los VIPs[3] siguen siendo VIPs antes, durante y después de pasar por ella y para los pobres, los reincidentes, los marcados por la cárcel, un lugar donde la redención postpenitenciaria no existe. Publicaciones, testimonios y sentencias coinciden en general sobre los resultados que se obtienen con el encierro carcelario.

Asimismo, se observa en este tiempo que la improvisación estatal ha disminuido levemente con los años, que una sanción internacional[4] ha posibilitado crear mínima conciencia en la administración y que los esfuerzos por evitar esa improvisación aún no pueden ser considerados en su conjunto como una aplicación de la cláusula de progresividad, que es obligación del Paraguay ante el sistema universal de protección de los derechos humanos.

A nivel local, con la integración de una Comisión Interinstitucional de Visitas y Monitoreo a Unidades Penitenciarias, se espera que el complejo sistema social-penal-penitenciario[5] mejore.

[2] *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos. Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2.076 (LXII) de 13 de mayo de 1977. Ver en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h_comp34_sp.htm*

[3] *Very important people, por su sigla en inglés: personas muy importantes por su extracción social o política.*

[4] *Corte Interamericano de Derechos Humanos (IDH). Caso Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay (Panchito López). Sentencia del 2 de setiembre de 2004.*

[5] *"Sistema social-penal-penitenciario". Con esta afirmación no se desea excluir del sistema social paraguayo, considerado en su amplitud, al sistema penal penitenciario, ni mucho menos desconocer que en derecho están incluidos cada uno de sus integrantes -entre ellos las personas privadas de libertad- sin discriminación. Desde esta opinión, ser persona pobre y presa agrava la exclusión de hecho, exclusión social e imposibilidad de reconocimiento efectivo de derechos de las personas pobres, presas y excluidas.*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH), durante las audiencias sobre el caso Panchito López[6] contra el Estado paraguayo, ha conocido de testimonios sobre los resultados que se apuntan en la privación de libertad, confirmando las percepciones, experiencias e informes de la CODEHUPY[7]. Asimismo, con diversos y abundantes trabajos sobre las prácticas de sistemas penitenciarios, el Estado paraguayo ha reconocido que todavía faltan varios pasos para la efectividad en la rehabilitación[8]. Ilustramos a continuación algunas afirmaciones sobre los resultados.

- "Detrás de las rejas se advertía gran cantidad de jóvenes, los torsos desnudos, cual si fueran fieras quietas que se movían lentamente. Traspuse esas rejas para hablar con ellos e inmediatamente se arracimaron, pues todos querían hacerlo"[9].
- "(...) Sergio David era 'funcionario de ordenanza' del Correo Nacional de Asunción. Era un chico bueno que siempre que cobraba su sueldo le llevaba regalos a su hermana, porque ella era la que le lavaba. Después de ser un chico bueno salió del correccional como 'un salvaje'"[10].
- "(...) Las condiciones de detención en el instituto eran totalmente indignas e inadecuadas".
- "Les estamos educando para el uso de la libertad y les metemos en un sitio donde no se hace uso de la libertad; les estamos educando para que el día de mañana sean útiles y les estamos tres o cuatro años fomentando la ociosidad (...)".
- "Era reeducación hacia el delito, ya que el índice de reincidencia era muy alto. El efecto que dichas condiciones de detención ocasionaban a los internos del instituto era el rechazo a la sociedad, ya que se les trataba como a fieras"[11].

Uno de los puntos principales de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos de las Naciones Unidas, a ser abordadas en este artículo, es el establecido en la primera parte, "Reglas de aplicación general. Principio fundamental. 6.1. Las reglas que siguen deben

[6] *Ver Corte IDH - caso "Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay". Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Sergio García Ramírez, presidente; Alirio Abreu Burelli, vicepresidente; Oliver Jackman, juez; Antônio A. Cançado Trinidade, juez.*

[7] *Los informes de CODEHUPY sobre situación penitenciaria han servido como parte de la información que fue analizada para el fallo.*

[8] *A la fecha, el sistema penal penitenciario se encuentra en pleno proceso de reforma legislativa.*

[9] *Neuman, E. "El problema sexual en las cárceles", 1997, págs. 104-105.*

[10] *Fuente: Corte IDH - caso—"Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay". Sentencia del 2 de septiembre de 2004. c) Testimonio de Teofista Domínguez Riveros, madre de Sergio David Poletti Domínguez, ex interno del Instituto fallecido, págs. 40-41.*

[11] *Fuente: Corte IDH - caso "Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay". Sentencia del 2 de septiembre de 2004. e) Testimonio de Juan Antonio de la Vega Elorza, sacerdote jesuita y abogado, págs. 43-44.*

ser aplicadas imparcialmente. No se debe hacer diferencias de trato fundadas en prejuicios, principalmente de raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política o cualquier otra opinión, de origen nacional o social, fortuna, nacimiento u otra situación cualquiera. 2. Por el contrario, importa respetar las creencias religiosas y los preceptos morales del grupo al que pertenezca el recluso". Este principio, así como cada una de las reglas, debe significar una línea de acción para todos los actores que contribuyen al sistema de ejecución penal en Paraguay. Además, se hace una referencia especial al registro y al sistema de separación de grupos de reclusos y reclusas.

Si bien es cierto que en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos de las Naciones Unidas en cuanto al registro se establece que "7.1. En todo sitio donde haya personas detenidas se deberá llevar al día un registro empastado y foliado que indique para cada detenido: a) su identidad; b) los motivos de su detención y la autoridad competente que lo dispuso; c) el día y la hora de su ingreso y de su salida. 2) Ninguna persona podrá ser admitida en un establecimiento sin una orden válida de detención, cuyos detalles deberán ser consignados previamente en el registro", nos encontramos con lo siguiente.

En la Ley Nº 210/70 "Que establece el régimen penitenciario", vigente actualmente, no se instituye de manera concreta el sistema de manejo de datos, y es una de las deficiencias comprobadas por no existir de manera actualizada y ágil un registro de los datos de las personas privadas de libertad.

En el anteproyecto de Código de Ejecución Penal para la República del Paraguay, que se encuentra actualmente en estudio por parte de la Comisión de Reforma del Sistema Penal, si bien en general habla de las condiciones en cuanto al registro, no aborda este tema de manera específica, por lo que merecería su incorporación legal como función y obligación administrativa, siguiendo a las reglas mínimas y teniendo en cuenta que existe un verdadero problema para conocer con exactitud los datos. No se trabaja en redes y no se actualizan inmediatamente a través de mecanismos preparados en red informática. Todo esto resta operatividad, aumenta la confusión y descoordinación del Estado en el manejo de información de las causas y del estado procesal de imputados, procesados y condenados.

Hemos conversado con miembros del Ministerio de la Defensa Pública y se nos ha señalado la frecuencia con que sus defendidos, después de ser beneficiados con medidas alternativas a la privación de libertad, sobreseimientos provisionales o el levantamiento de detención, son detenidos de nuevo por omisión de notificación a la Policía Nacional, por datos que no se cruzan entre todos los juzgados y dependencias policiales del país, no se actualizan inmediatamente con-

forme al cumplimiento de las resoluciones notificadas a los centros penitenciarios[12]. Esta cuestión acarrea verdaderos inconvenientes y privaciones ilegales de libertad por el solo hecho de que no se cuenta con una red de información entre los juzgados, el Ministerio Público, el Ministerio de la Defensa Pública, las oficinas de garantías judiciales, los centros penitenciarios y la Policía Nacional.

En el "Informe de la Comisión Interinstitucional de Visitas a Unidades Penitenciarias de toda la República", presentado en junio de 2005 en la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional, la senadora Ana María Mendoza de Acha -quien ha demostrado interés e iniciativa para conocer y tratar el asunto de la situación penitenciaria- ha incluido como uno de los problemas comunes para el manejo de los datos el conocimiento de la identidad de los procesados, señalando la falta de un programa de cedulación[13]. Es frecuente que muchos internos, cuando llegan a la cárcel, dan otros nombres, tratando de ocultar su identidad, y en todo caso directamente, al preguntarse por los datos, refieren que nunca se han inscripto en el Registro Civil. Esta situación puede salvarse sólo contando con un sistema de datos ágil.

En cuanto a la separación de categorías, se establece en la regla 8 que "los reclusos pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojados en diferentes establecimientos o en diferentes secciones dentro de los establecimientos, según su sexo y edad, sus antecedentes, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles". Es decir que:

a) los hombres y las mujeres deberán ser recluidos, hasta donde fuere posible, en establecimientos diferentes; en un establecimiento en el que se reciban hombres y mujeres, el conjunto de locales destinado a las mujeres deberá estar completamente separado;

b) los detenidos en prisión preventiva deberán ser separados de los que están cumpliendo condena;

[12] *Recordemos no obstante que existen casos registrados que, pese a la obtención de libertad, no se procede a la notificación, como se publicó en el informe de CODEHUPY del año 2001, uno de ellos sin que hasta la fecha se haya dado lugar a indemnización alguna. Tal es el caso de Alejandro Gómez Carmelo, quien estuvo recluido -probablemente pertenecía a una etnia indígena- hasta que la Pastoral Penitenciaria, a cargo del padre Juan Antonio de la Vega, comunicó los hechos a la Defensoría Pública, que asumió el caso a través de la defensora pública Violeta González. Ya en ejercicio de la defensa, ésta se encuentra con la "sorpresa" después de un arduo trabajo de investigación de que el expediente había sido depurado y que la orden de libertad se hallaba archivada junto con todo el expediente en archivos de Tribunales, sin que se haya notificado la orden al centro penitenciario donde su defendido seguía recluido. La defensora procedió al diligenciamiento de dicha orden y recuperó su libertad el defendido. Véase el informe "Derechos Humanos en Paraguay 2001" o el expediente de liquidación y sentencia "Alejandro Gómez Carmelo y Juan Ramón Galeano Álvarez sobre hechos punibles contra el ámbito de la vida y la integridad, contra la propiedad y contra la libertad" del año 1999.*

[13] *Informe de la Comisión Interinstitucional de Visitas a Unidades Penitenciarias. Junio de 2005.*

c) las personas presas por deudas y los demás condenados a alguna forma de prisión por razones civiles deberán ser separadas de los detenidos por infracción penal;

d) los detenidos jóvenes deberán ser separados de los adultos.

Es destacable que para cada persona detenida, según su situación personal, debe asegurarse una condición mínima para satisfacer sus necesidades básicas, y de los informes[14] del Estado recabados se observa que éste asume en general las deficiencias del sistema penitenciario, pero no ha planteado -sobre todo a la hora de asignar presupuesto y con un plan adecuado- tomar una decisión clara para terminar definitivamente con la vergonzosa condición en la que mantiene a las personas privadas de libertad.

De acuerdo con lo recabado en un cuestionario entregado al juez de Ejecución de la circunscripción judicial Nº 2 de Asunción, Carlos Alfredo Escobar Espínola; la agente fiscal de Ejecución Penal, Celia Beckelmann; la defensora pública María de la Paz Martínez; y la funcionaria de la unidad de Ejecución Penal del Ministerio Público, Patricia Fojo Betty, encontramos una coincidencia con respecto a que los detenidos en prisión preventiva no están separados de los que están cumpliendo condena. El cuestionario además arroja opiniones similares en cuanto a la situación de las dos partes de las reglas mínimas de tratamiento: las relativas a la administración general de los establecimientos penitenciarios y sobre las categorías espaciales de reclusos. En todas las respuestas existe una opinión mayoritaria de que no se cumplen las reglas.

Asimismo, se han comparado los informes proporcionados y en cuanto a la "separación de categorías", solo puede concluirse que efectivamente el Estado conoce del incumplimiento de las reglas mínimas y en referencia a la separación de personas recluidas y del hacinamiento -uno de los puntos priorizados en el informe Comisión Interinstitucional de Visitas a Unidades Penitenciarias- se resalta que en la precariedad edilicia se intentan separaciones de categorías, pero se extraen testimonios que dan cuenta que a la fecha la separación por categorías no se realiza. Apuntamos esta afirmación con extractos del informe de la Comisión Interinstitucional de Visitas a Unidades Penitenciarias:

- Correccional de Mujeres. Casa del Buen Pastor. Área de adolescentes: "el área de adolescentes cuenta con dormitorios (no son celdas) muy bien ventilados, iluminados y aseados. Cada dormitorio cuenta con ventilador, ropero y televisor. Un dormitorio está destinado a las jóvenes 'condenadas' y otro a aquellas que tienen sus causas en proceso".

[14] *Ídem 1. Informes recabados para esta presentación.*

- "Existen tres grupos de celdas. Hay cinco habitaciones especiales. Estas celdas especiales cuentan con cuatro internas. Las celdas de las internas se encuentran divididas y cubiertas por sábanas y/o frazadas"[15].
- "El área 'Amanecer' es un lugar destinado a las mujeres privadas de su libertad que están en compañía de sus hijos e hijas", por lo general hasta los dos años[16]. Los niños que acompañan a sus madres sólo a costa de ellas mismas son alimentados, proveídos de pañales y vestidos (el Instituto Amanecer no cuenta con rubro para alimentación)[17]".
- Penitenciaría Nacional de Tacumbú: "esta penitenciaría nacional tiene una capacidad para albergar a 1.200 personas, rebasándose de esta manera tres veces su capacidad. Los condenados no se encuentran separados de los procesados"[18].
- Centro Regional de San Juan Bautista de las Misiones: "aunque duermen en forma independiente, menores, mujeres y adultos comparten el mismo patio en los momentos de esparcimiento"[19].
- Penitenciaría Regional de Ciudad del Este: "los internos condenados no se encuentran separados de los procesados, ni tampoco las personas enfermas de las sanas. Noventa y dos personas condenadas se encuentran albergadas en dicha penitenciaría"[20].
- En el momento de la visita un pabellón en planta baja era habitado por 46 reclusos. En planta alta: 550 reclusos. Están extremadamente hacinados. Entre ellos, encontramos alrededor de 50 campesinos de los llamados sin tierra, quienes estaban recluidos por orden de diferentes fiscales por hechos punibles de invasión de inmueble ajeno (dentro del departamento de Alto Paraná) y 10 tuberculosos"[21].

[15] *De la interpretación se entienden que no están las celdas cubiertas de sábanas y frazadas, sino las camas de las celdas, asimismo el informe consultado no refiere de qué grupos se trata ni se nombran en el apartado. Informe de la Comisión Interinstitucional de Visitas a Unidades Penitenciarias, pág. 3.*

[16] *Una observación en cuanto a la necesidad de planes de protección a niños y niñas de presas: es claro que para los niños y niñas estar con sus madres -y viceversa- en cualquier circunstancia es importante y saludable, pero aún así dentro del sistema penal debe planificarse, resguardarse y acomodarse la infraestructura para albergar a los niños, además de contar con un plan alimentario, de salud y de acompañamiento especial a las madres. Hay muchas críticas, corrientes y contradicciones sobre "los niños de presas, dentro o fuera de la cárcel", pero el Estado debe plantearse en su opción cuál ha sido el estudio previo para la opción y cuál es el mecanismo que evita la institucionalización carcelaria de niños y niñas.*

[17] *Informe de la Comisión Interinstitucional de Visitas a Unidades Penitenciarias, junio de 2005.*

[18] *Ídem 14, pág. 5.*

[19] *Ídem, pág. 9.*

[20] *Ídem, pág. 11.*

[21] *Ídem 16, págs. 11-12.*

- Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo: "(...) al momento de la visita la cantidad de internos era de 464. Entre los mismos se destaca la presencia de 17 indígenas, cuatro internos menores, 13 internas mayores, 100 condenados. (...) Respecto a las celdas se pudo comprobar que existe un grave hacinamiento entre los internos en los pabellones, una de las situaciones más graves encontradas en todo el país. Los internos duermen separados, pero en el patio se encuentran: no se los puede separar por falta de espacio físico, estando juntos igualmente procesados y condenados. (...) Los menores se encuentran albergados en un pabellón de arriba, separados de los mayores, no salen al patio y no realizan ninguna actividad deportiva por no existir un lugar donde hacerlo".
- Penitenciaría Regional de Villarrica: "se pudo constatar que los menores se encuentran separados de los mayores"[22].
- Penitenciaría Regional de Emboscada: "al momento de la visita la cantidad de internos era de 284 personas (incluidas 18 mujeres), de los cuales 31 son condenados"[23].
- Penitenciaría Regional de Concepción: "los internos se encuentran en cuatro pabellones donde cuentan con sus respectivas camas. (...) Los pabellones se encuentran separados por edad de internos, y también están separados los condenados de los procesados"[24].
- Penitenciaria Regional de San Pedro[25]: "el lugar tiene capacidad para albergar 80 personas y la cantidad de personas recluidas es de 129, una de las cuales es mujer (32 años) y se encuentra en un lugar separado de los internos. Condiciones de vida: no existen criterios de separación, no están separados los condenados de los procesados, como tampoco las personas sanas de las enfermas (permanecen en sus celdas). Existen cinco celdas en las cuales se encuentran distribuidos los reclusos, por no decir encimados (en un promedio de 35 personas por celda). Cada celda cuenta con un baño. Las camas de una plaza son compartidas de a dos personas".

De los informes de CODEHUPY sistematizados hasta la fecha y en un resumen de las reglas relativas a la administración de establecimientos penitenciarios se indica:

[22] *Ídem 16, págs. 15-16.*
[23] *Ídem, págs. 17-18.*
[24] *Ídem, págs. 21- 22.*
[25] *Ídem, págs. 23-24.*

Lo que indican las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento a los reclusos	*Muestra de lo que se ha sistematizado en informes varios*
Locales destinados a los reclusos	
"9.1. Las celdas o cuartos destinados al aislamiento nocturno no deberán ser ocupados más que por un solo recluso. Si por razones especiales, tales como el exceso temporal de población carcelaria, resultara indispensable que la administración penitenciaria central hiciera excepciones a esta regla, se deberá evitar que se alojen dos reclusos en cada celda o cuarto individual. 2. Cuando se recurra a dormitorios, éstos deberán ser ocupados por reclusos cuidadosamente seleccionados y reconocidos como aptos para ser alojados en estas condiciones. Por la noche, estarán sometidos a una vigilancia regular, adaptada al tipo de establecimiento de que se trate. "10. Los locales destinados a los reclusos y especialmente a aquellos que se destinan al alojamiento de los reclusos durante la noche, deberán satisfacer las exigencias de la higiene, habida cuenta del clima, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación".	"El hacinamiento, lógicamente, causa un estado de exacerbación e irascibilidad de los reclusos que puede explotar en cualquier momento. La comida resulta insuficiente para todos, así como los lugares de descanso y recreación. Por ejemplo, en cada una de las 300 celdas existentes en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, sólo se puede albergar a tres reclusos, aunque en la práctica se alojan entre seis y ocho internos"[26]."Las condiciones en la infraestructura física de las instituciones penitenciarias tienen una repercusión directa en otra de las deficiencias acuciantes del sistema carcelario, que es la superpoblación. De acuerdo a cálculos hechos en base a la información oficial del Estado, el sistema carcelario se halla sobrepasado en 118% en relación a su capacidad de albergue, presentando algunas cárceles situaciones realmente críticas de hacinamiento y promiscuidad"[27].

[26] *Villagra, Soledad y Hugo Valiente. "Situación carcelaria en Paraguay". En "Derechos Humanos en Paraguay 1996". SERPAJ - PY. Asunción, Paraguay.*
[27] *Ídem 23.*

Trabajo "11. En todo local donde los reclusos tengan que vivir o trabajar: a) las ventanas tendrán que ser suficientemente grandes para que el recluso pueda leer y trabajar con luz natural, y deberán estar dispuestas de manera que pueda entrar aire fresco, haya o no ventilación artificial; b) la luz artificial tendrá que ser suficiente para que el recluso pueda leer y trabajar sin perjuicio de su vista".	"En cuanto a la ocupación laboral, no existe una gama muy amplia de posibles quehaceres, siendo los más comunes la marroquinería, la talabartería, la fabricación de guampas, la serigrafía y otras actividades de índole artesanal. También se dictan en forma periódica cursos de capacitación laboral, a través del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)"[28]. "Quisiera seleccionar con pulcritud los adjetivos... pero es imposible retorcer la verdad: aquello era una pocilga que resultaba patética e insufrible a la vista y al olfato (...). Los chicos trabajaban al aire libre en rudimentarios hornos. Con la ornamenta del ganado vacuno hacen mates (guampas) y otros objetos de utilidad y adorno"[29]. "Las secciones de trabajo son excesivamente pequeñas para un reducido número de reclusos, ni siquiera para el 5%"[30].
Instalaciones sanitarias "12. Las instalaciones sanitarias deberán ser adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente".	"La insalubridad en los penales está a la orden del día. Los internos sufren de enfermedades de la piel y afecciones dentarias, enfermedades broncopulmonares, e incluso las más graves como el Sida, la tuberculosis, sífilis y otras enfermedades venéreas. Para desnudar la deficiente, por no decir nula atención médica en los penales, basta este ejemplo: en

[28] *Flores, E. "Situación carcelaria". En "Derechos Humanos en Paraguay 2001". CODEHUPY.*
[29] *Neuman, E. "El problema sexual en las cárceles". 1997, págs. 104-105.*
[30] *Varela, L. "Sistema penitenciario". En "Derechos Humanos en Paraguay 2002". CODEHUPY.*

	Tacumbú la enfermedad más común se llama escamosis (lesión en la piel). De 2.040 reclusos que se encuentran en los pabellones comunes, casi 1.800 presentan este cuadro. Extrañamente, el dermatólogo sólo atendió a nueve pacientes en todo el mes de julio y en agosto aumentó a unos 15, según se pudo constatar en las planillas de la Sanidad. Esto demuestra una deficiencia alarmante en cuanto al funcionamiento de la atención médica y el tratamiento de esta enfermedad. "Como no existen medicamentos, los enfermeros se las ingenian para fabricar remedios caseros y tratarlos con éstos a los enfermos. Los expectorantes para la tos y la gripe surten efecto rápidamente. Las enfermedades más graves como el Sida o la tuberculosis deben de ser tratadas con medicamentos bastante caros, que son proporcionados ocasionalmente por los programas de asistencia, o a veces son productos de donaciones de laboratorios del sector privado"[31].
Higiene personal "13. Las instalaciones de baño y de ducha deberán ser adecuadas para que cada recluso pueda y sea requerido a tomar un baño o ducha a una temperatura adaptada al clima y con la frecuencia que requiera la higiene general según la estación y la región geográfica, pero por lo menos una vez por semana en clima templado.	"(...) el baño de adolescentes se encuentra en malas condiciones"[32]."El baño de los mismos se encuentra totalmente roto, no tienen inodoro. En el patio tienen baños para utilizarlos durante el día, pero para la noche utilizan uno que lo tienen en su pabellón, no tienen agua caliente[33]". "Respecto a las celdas se pudo comprobar que existe hacinamiento entre los internos en los pabellones.

[31] *Ídem 27.*
[32] *Ídem 14. Informe Penitenciaría de Ciudad del Este (2004-2005), págs. 11 y 12.*
[33] *Ídem 14. Informe Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero (2004-2005), pág. 20.*

"14. Todos los locales frecuentados regularmente por los reclusos deberán ser mantenidos en debido estado y limpios. "15. Se exigirá de los reclusos aseo personal y a tal efecto dispondrán de agua y de los artículos de aseo indispensables para su salud y limpieza. "16. Se facilitará a los reclusos medios para el cuidado del cabello y de la barba, a fin de que se presenten de un modo correcto y conserven el respeto de sí mismos; los hombres deberán poder afeitarse con regularidad".	Tienen baños con agua fría y en el patio existe un lugar para lavar sus ropas"[34]. "Existen cinco celdas en las cuales se encuentran distribuidos los reclusos, por no decir encimados (en un promedio de 35 personas por celda). Cada celda cuenta con un baño. Las camas de una plaza son compartidas de a dos personas"[35]. "(...) jabón, crema dental, cepillo de dientes, platos y cubiertos (cuchara) son proveídos por las autoridades del lugar cada tres meses, por lo general deben ser adquiridos regularmente por ellos mismos".
Ropas y cama "17.1. Todo recluso a quien no se permita vestir sus propias prendas recibirá las apropiadas al clima y suficientes para mantenerle en buena salud. Dichas prendas no deberán ser en modo alguno degradantes ni humillantes. 2. Todas las prendas deberán estar limpias y mantenidas en buen estado. La ropa interior se cambiará y lavará con la frecuencia necesaria para mantener la higiene. 3. En circunstancias excepcionales, cuando el recluso se aleje del establecimiento para fines autorizados, se le permitirá que use sus propias prendas o vestidos que no llamen la atención.	"No existe distribución de ropas a detenidos desde la administración penitenciaria. Descalzos, sin ropas, expuestos a que se hurten las pocas prendas proveídas por los familiares -quienes cuenten aún con un mínimo relacionamiento familiar- , dentro del penal por otros presos. La humedad, el frío, la suciedad, los pies descalzos y las condiciones infrahumanas de reclusión que se viene denunciando desde 1996, hace que este punto resulte hasta ridículo ser analizado". En los informes recabados se encuentra ningún punto sobre distribución de prendas.

[34] *Ídem 14. Informe Penitenciaría Regional de Villarrica (2004-2005), págs. 15 y 16.*
[35] *Ídem 22.*

"18. Cuando se autorice a los reclusos para que vistan sus propias prendas, se tomarán disposiciones en el momento de su ingreso en el establecimiento, para asegurarse de que están limpias y utilizables. "19. Cada recluso dispondrá, en conformidad con los usos locales o nacionales, de una cama individual y de ropa de cama individual suficiente, mantenida convenientemente y mudada con regularidad a fin de asegurar su limpieza".	
Alimentación "20.1. Todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas. 2. Todo recluso deberá tener la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite".	"Esta alimentación no reúne los requisitos mínimos en cuanto a cantidad, variedad y sobre todo valor nutricional"[36]."La cocina del lugar consiste en un galpón, es decir está a la intemperie en el patio" (Penitenciaria Regional de San Pedro)."Hay unas 400 personas que no comen a diario las raciones de la cárcel. Todo lo que se sirve es insuficiente y algunos internos optan por volver a cocinar en sus celdas; dentro de las cárceles se venden verduras y preparan su propio alimento"[37]."(...) una gran mayoría debe alimentarse con lo que compra o le traen sus familias, los que no pueden, pasan necesidades. No existen utensilios para la comida diaria, ni comedor, algunos se alimentan en botellas de plástico cortadas"[38].

[36] *Op. cit. "Derechos Humanos en Paraguay 1996".*
[37] *Op. cit. "Derechos Humanos en Paraguay 2002".*
[38] *Ídem 14. Penitenciaría Nacional de Tacumbú (2004-2005), pág. 5.*

Además de estos puntos señalados y basados en los informes oficiales recabados, en las consultas a funcionarios encargados del control de la ejecución penal se confirma que en cuanto a otras reglas mínimas, la administración penitenciaria en general:

- no pone a disposición de los reclusos y reclusas terreno, instalaciones y equipo necesario para actividades físicas, de acuerdo a la edad, ni género;
- los reclusos y reclusas no disponen de las horas mínimas para realizar ejercicios físicos y actividades al aire libre;
- los establecimientos penitenciarios no disponen de servicio médico calificado o psiquiátrico que satisfaga las necesidades de atención de los establecimientos penitenciarios;
- no cuentan en general con instrumentales, medicamentos y otros insumos médicos necesarios para el tratamiento de las afecciones de internos e internas;
- no existen instalaciones adecuadas para las reclusas embarazadas;
- las penas corporales, de encierro en celda oscura –aislamiento– son sanciones disciplinarias que se siguen dando en los establecimientos penitenciarios;
- a falta de transportes, conforme testimonio y observación realizada, es común que los reclusos, acompañados por policías o guardias destinados en sus traslados para comparecencias varias, se desplacen –esposados– en líneas de transporte público;
- los reclusos de nacionalidad extranjera no gozan de las facilidades adecuadas para comunicarse con sus representantes diplomáticos y consulares;
- los establecimientos penitenciarios no cuentan con biblioteca para el uso de todas las categorías de reclusos, no tienen provisión de libros instructivos y recreativos;
- los reclusos cuentan con asistencia religiosa, capellanes y acompañamiento espiritual. Es su única conexión a la dignidad a través de las personas que los asisten;
- sólo para algunos reclusos cuando ingresan en el establecimiento –especialmente quienes ocupan sectores conocidos como VIPs– el dinero, los objetos de valor, ropas y otros efectos que le pertenezcan y que el reglamento les autoriza a retener son guardados en un lugar seguro. Los demás son víctimas de rapiñas entre los mismos internos;
- el bajo salario del personal penitenciario es una de las constantes quejas;

- no existe una cantidad necesaria de personal penitenciario especializado que soporte las demandas de atención de internos e internas.

Como anécdota de la falta de coordinación que las instituciones estatales públicamente unas a otras se echan la culpa y que ocasionan las persistentes condiciones infrahumanas de las cárceles, agregamos este párrafo del informe de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores referido a otro gran ausente en las acciones urgentes y necesarias que debe desarrollar el Estado: el defensor del Pueblo.

"A través del convenio[39], la Comisión ha constatado la inoperancia absoluta del defensor del Pueblo, dr. Manuel María Páez Monges. Decimos que hemos constatado, pues han precedido a la firma del convenio innumerables denuncias de la ciudadanía respecto a la pobre labor desarrollada por el referido defensor (...) refiriéndose al informe como 'lamentable'. (...) Una figura constitucional creada con nobles propósitos y cuya eficacia hemos comprobado en otros países, hoy notamos que la ciudadanía ha perdido credibilidad en dicha institución. El señor defensor se esmeró en que así ocurra".

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las aproximadamente 95 Reglas mínimas de las Naciones Unidas y las alrededor de 40 recomendaciones que la CODEHUPY desde 1996 ha venido proponiendo, la sentencia contra el Estado paraguayo en relación al clausurado centro de reeducación Panchito López, y las experiencias, motines, informes, trabajos bibliográficos, investigaciones que se han dado a la fecha, no son todavía suficientes para que el Estado paraguayo asuma una acción política y cambios presupuestarios que permitan contar al menos con:

- sistema de registros para el manejo adecuado, en red y actualizado de datos sobre la situación procesal, afecciones de salud y tratamiento que requiera cada persona recluida, nivel de educación y asistencia pedagógica que se requiera y las instituciones que deben estar involucradas y que acompañan el tratamiento registrado (Policía Nacional, Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Trabajo, Defensoría del Pueblo, Ministerio de la Defensa Pública, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura);

[39] *Convenio de la Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Senadores "para trasladar denuncias que la Comisión considere pertinentes a la Defensoría del Pueblo para su tratamiento y posterior informe de sus actuaciones a la Comisión". Informe 2004-2005.*

- coordinación entre las instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales colaboradoras, evitando las superposiciones o confusiones reales entre quién hace qué para cada derecho de los internos e internas;
- tratamiento a las enfermedades con una asistencia y periodicidad a todos los internos e internas, con la regularidad que requiera cada afección detectada;
- arquitectura penal-penitenciaria desarrollada sin improvisaciones[40];
- distribución regular y frecuente de elementos básicos a cada persona privada de libertad, tales como vestimenta adecuada para la estación, elementos de aseo personal, calzados, ropas de cama –sábanas, frazadas, colchones, individuales para cada preso;
- sistema de monitoreo permanente que actualice una base de datos, donde se registre de una manera confidencial y operativa denuncias, quejas de los internos e internas por casos de torturas, malos tratos, violaciones, coacción sexual, dentro del penal o abandono de sus abogados particulares o públicos;
- las guarderías de niños y niñas, hijos de internas, deben tener un nuevo estudio de adecuación, evitando así que los niños y niñas desarrollen la institucionalización que supone el encierro de sus madres;
- la distribución de agua y alimentos es un derecho básico a ser satisfecho. Hemos conocido casos de directores de penitenciarías que reclaman mayores recursos, pero hasta el momento sólo las recomendaciones de organizaciones nacionales y organismos internacionales de derechos humanos no pueden dar sustento a sus deseos, que finalmente sólo necesitan la decisión de políticos -con un mínimo de humanidad y sentido común-, de otorgar los recursos para la adecuada reclusión y la rehabilitación de las personas privadas de libertad; y
- los internos e internas con afecciones en su salud física y mental deben tener espacios de tratamiento y recuperación. Esto no debe ser postergado presupuestariamente, y urge que se refleje un verdadero deseo de transformación y respeto a la dignidad humana por parte de la administración y quienes deciden la asignación de recursos.

[40] *Existe una interesante investigación desarrollada por la Arquitecta Liliana Britez Alen, sobre su tesis de grado – Arquitectura penitenciaria.*

La trata de mujeres con fines de explotación sexual y las obligaciones impostergables del Estado paraguayo[1]

Elba Beatriz Núñez
Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer Paraguay (Cladem – Py)

Núñez, Elba Beatriz. La trata de mujeres con fines de explotación sexual y las obligaciones impostergables del Estado paraguayo. En publicacion: Derechos Humanos en Paraguay 2005. Coordinadora Derechos Humanos Paraguay. Asunción, Paraguay; Diciembre. 2005.
Acceso al texto completo:
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/paraguay/cde/cde2005/5libertad.pdf

La trata con fines de explotación sexual es una violación de los derechos humanos de las mujeres. Es un fenómeno basado en la dominación de género que hace que la violencia contra las mujeres y las niñas se convierta en un "negocio muy rentable". Existen redes que sacan provecho de la situación de pobreza, discriminación, desigualdad, violencia, y falta de oportunidades laborales de las mujeres. No es un hecho aislado, operan de manera organizada en todo el país a través de una red, que afecta principalmente a las mujeres, y la situación requiere de políticas públicas efectivas para prevenir, sancionar y combatirla. Urge que el Estado paraguayo garantice la aplicación de la justicia dando cumplimiento efectivo a los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país en esta materia, que las políticas públicas sean sustentables, no dependientes exclusivamente de la cooperación internacional, y que apunten no sólo a la prevención, sanción, eliminación de la trata, sino también a garantizar atención integral a las víctimas, como obligaciones impostergables del Estado paraguayo.

[1] *La redacción de este artículo ha tomado como fuente principal el Informe Alternativo del Cumplimiento del Pacto de Derechos Civiles y Políticos presentados por la CODEHUPY al 85º período de sesiones del Comité de Derechos Humanos. Ginebra, Suiza. Octubre de 2005. Contó con aportes de Graciela Mendoza, Carmen Coronel y María del Carmen Pompa, integrantes y coordinadora nacional de Cladem Paraguay.*

TRATA DE MUJERES EN CONTEXTO

La trata de personas, según lo define el artículo 3 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, 2000), ratificada por Paraguay según Ley Nº 2.396/04, es "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación". Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos".

Paraguay ocupa el segundo lugar entre los países de origen de mujeres, niños, niñas y adolescentes traficados, principalmente a Argentina y España, con fines de explotación sexual y trabajo forzado y está incluido en una *lista de vigilancia especial*, según un informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos, debido a los débiles esfuerzos que se están realizando para combatir esta violación a derechos humanos. El citado informe reconoce que los esfuerzos gubernamentales en la ratificación de los instrumentos normativos son insuficientes, en especial la ausencia de acciones específicas y de sanciones concretas a los traficantes[2].

Las principales víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual son las mujeres, los niños y las adolescentes, tal como lo demuestra el reciente estudio sobre *"La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual"*, realizado por la organización Luna Nueva con la cooperación técnica y financiera de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Esta investigación revela que el fenómeno de trata de personas con fines de explotación sexual comercial "no es un hecho aislado, sino que, de forma organizada, opera en muchos puntos del país", muestra la existencia de 118 casos registrados, de los cuales 115 son del perio-

[2] *Citado en Luna Nueva. "La trata personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual". Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Ministerio de Relaciones Exteriores. Buenos Aires, 2005.*

do 2000-2004 y tres casos anteriores a este, en los que han sido afectadas 495 mujeres y adolescentes principalmente paraguayas.

En cuanto al destino de la trata, el 87% de los casos registrados es internacional y sólo el 13% es interno; no obstante, esta última situación está subrepresentada e invisibilizada en comparación con la externa, ya que al no estar tipificada en el Código Penal, no es denunciada, tiene menos repercusión mediática y está más naturalizada.

El 33% de las afectadas tiene menos de 18 años y el 67% tiene más de esta edad. Esta proporción varía sustancialmente dependiendo del destino. Así, por ejemplo, si el destino es España, las adultas representan el 40% y las adolescentes y niñas, el 4%[3].

Las víctimas pertenecen a la población más vulnerable y de altos niveles de pobreza, y son atraídas mediante engaño -por ofertas de trabajo y la posibilidad de un mejor nivel de vida- por reclutadores y reclutadoras. Muchas de las víctimas son transportadas a países donde viven privadas de libertad y aisladas, despojadas de sus documentos y forzadas a trabajar en condiciones de esclavitud o de explotación sexual.

Otro de los graves fenómenos identificados en el diagnóstico sobre trata en Paraguay constituye el involucramiento de agentes estatales en la provisión de documentos por parte del Departamento de Migraciones e Identificaciones de la Policía Nacional, que crea un marco de impunidad para el juzgamiento de estos casos y hasta la fecha sólo han sido sometidos a juicio los captadores, que son el último eslabón de la red de trata de personas con fines de explotación sexual.

En relación a la explotación sexual infantil, algunos estudios muestran que aproximadamente dos de cada tres trabajadoras sexuales son niñas y adolescentes. La mayoría de las adolescentes víctimas de explotación sexual se ubican entre los 16 y 18 años e iniciarían la actividad sexual comercial entre los 12 y 13 años, aunque también se encuentran niñas de sólo ocho años[4]. En estos casos "hay señales claras de vinculación de la explotación sexual con el crimen organizado (...)", tal como lo señalara el informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía luego de la visita al Paraguay, entre el 23 de febrero y el 5 de marzo de 2004. El citado informe señaló que "particularmente preocupante es la situación de ciudades y pueblos fronterizos dramáticamente marcados por el tráfico de droga, como Capitán

[3] *Grupo Luna Nueva, 2005, págs. 47 y ss.*

[4] *López, Oscar; Bachero, Regina y Ferreira, Isa. "Explotación sexual comercial infantil: cuaderno para el debate". Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asunción, 2003, págs. 18 y 19.*

Bado (departamento de Amambay) (...). La respuesta investigativa y judicial ha sido ineficaz hasta ahora en detectar y enfrentar este fenómeno"[5].

MARCO LEGAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Tomando en cuenta las recomendaciones formuladas en el informe de CODEHUPY del año 2004, se puede decir que no se ha avanzado mucho en cuanto al marco legal, pues hasta la fecha, por ejemplo, la trata interna sigue sin estar tipificada en el Código Penal. En cuanto a políticas públicas, si bien existen incipientes proyectos en marcha, implementados por algunas instancias gubernamentales, aún la atención a las víctimas de trata no es integral y los servicios se encuentran concentrados en Asunción.

La propia Constitución Nacional establece en el artículo 10 que "están proscriptas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas (...)". El Código Penal Paraguayo, en el artículo 129, expresa "el que mediante fuerza, amenaza de mal considerable o engaño, condujera a otra persona fuera del territorio nacional o la introdujera en el mismo y utilizando su indefensión la indujera a la prostitución, será castigado con pena privativa de libertad de hasta seis años". El comercio sexual es libre entre personas, como así también la prostitución voluntaria, según el artículo 129 del Código, pero se penaliza el proxenetismo y la rufianería (artículos 139 y 140). El Código Penal no contempla la penalización de la pornografía y el turismo sexual. En los casos de explotación sexual infantil no se penaliza al que participa como cliente y existe un vacío legal en relación a la trata interna.

Numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos en materia de trata de personas y de explotación sexual infantil han sido ratificados por Paraguay y forman parte de su ordenamiento legal. Entre estos se señala la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (Ley Nº 57/1990) y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta, Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en Pornografía (Ley N° 2.134/03), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Ley Nº 2.298/03) y el Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas especialmente Mujeres y Niños (Ley Nº 2.396/04), los Convenios Nº 138 y 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Leyes Nº 2.332/03 y 1.657/01), la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (Ley Nº 1.215/86) y su Protocolo Facultativo (Ley Nº 1.683/

[5] *E/CN.4/2005/78/Add.1, página 2.*

01), y la Convención Interamericana para erradicar la violencia contra la mujer (Ley Nº 605/95). Desde el año pasado se encuentra pendiente de estudio y aprobación en el Parlamento el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

Hasta la fecha el Estado paraguayo ha sido observado por tres Comités de las Naciones Unidas encargados de examinar y vigilar el cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos ratificados por los Estados.

- El Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (Cedaw): en sus observaciones finales del 32° periodo de sesiones, en enero del año 2005, recomienda al Estado paraguayo que "*adecue su legislación interna a los instrumentos internacionales ratificados en la materia, implemente y financie una estrategia nacional de combate a la trata de mujeres y niñas, la cual debería incluir el enjuiciamiento y castigo de los responsables, buscar mayor cooperación internacional, regional y bilateral con los Estados de origen, tránsito y destino de la trata de mujeres y niñas, atender las causas de la trata e introducir medidas encaminadas a mejorar la situación económica de las mujeres, medidas de apoyo social, y de rehabilitación y reintegración*".
- Comité de Derechos Humanos: en su 85º periodo de sesiones, celebrado el 28 de octubre de 2005, aprobó en el párrafo 13 de sus observaciones finales: "*es motivo de preocupación para el Comité la persistencia en el Estado Parte del tráfico de mujeres, niños y niñas con fines de explotación sexual, especialmente en la región de la triple frontera" y observó que "el Estado Parte debe tomar medidas urgentes y apropiadas para erradicar esta práctica y hacer lo posible para identificar, asistir e indemnizar a las víctimas de la explotación sexual*".
- Comité de los Derechos del Niño: en sus observaciones finales al Estado paraguayo, en su 28° periodo de sesiones, señaló su preocupación sobre la falta de datos relacionados a la explotación sexual infantil y que a menudo los casos de niños explotados sexualmente no se investiguen ni sean objeto de acciones penales, que las víctimas sean tratadas como delincuentes y que no existan programas de rehabilitación, además de la legislación no adecuada (...)[6]. También recomendó "*realizar un estudio sobre la explotación sexual infantil que permita determinar su alcance y sus causas, vigilar debidamente la situación y establecer todas las medidas y los programas necesarios para prevenir, combatir y eliminar la explotación sexual y el abuso sexual de los niños,*

[6] *CRC/C/15/Add.166.*

además de garantizar la atención a las víctimas de explotación sexual como un área prioritaria a través de la creación de centros especializados de atención a las víctimas, sin que hasta la fecha haya desarrollado acciones en este sentido", así como también "*la progresiva erradicación de la institución de las 'criaditas', como un objetivo prioritario, desde el sistema educativo, los programas de prevención y las campañas de sensibilización sobre derechos de la niñez*"[7].

Las políticas públicas orientadas a la prevención, atención y reinserción de las víctimas de trata son incipientes e insuficientes. Entre las principales instituciones involucradas en los casos de trata son las siguientes.

- *Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR):* el II Plan de Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres 2003 de la SMPR no incluye la trata de mujeres de manera específica y en la práctica los proyectos ejecutados dependen de la cooperación externa. Desde este año se encuentran coordinando la ejecución del proyecto Nº 2.210 sobre trata de personas[8], financiado por el gobierno de los Estados Unidos, en cuyo marco, en mayo de 2005, habilitaron el Centro de Referencias a Víctimas y Familiares ubicado en Asunción, donde brindan asistencia legal, psicológica, médica y seguimiento para la reinserción de las víctimas.

  La SMPR ha firmado una carta de compromiso con instituciones gubernamentales y no gubernamentales para la constitución de una red de instituciones que trabajen en temas relacionados a la prevención, investigación, sanción y reinserción de las víctimas de trata. Desde esta instancia se prevé realizar un diagnóstico sobre las debilidades de los controles fronterizos y de los procedimientos de inmigraciones, así como también proponer reformas legislativas acordes a los convenios internacionales ratificados por Paraguay relacionados a la trata[9].

- *Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)*: a inicios del 2004 se convocó a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales vinculadas al tema a conformar una mesa interinstitucional con el objetivo de articular esfuerzos en la prevención y combate a esta grave problemática que afecta principalmente a las mujeres. Esta instancia, coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, fue formalizada por el Decreto Nº

[7] *CRC/C/15/Add.166.*

[8] *Entre los organismos beneficiarios de este proyecto se encuentra la Secretaría de la Mujer, la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia oyecto se encuentrane 2005,ema,T), Secretaría Nacional de Repatriados y Refugiados Connacionales.*

[9] *Proyecto Trata de personas. República del Paraguay. Gobierno de los Estados Unidos América. Mayo 2005.*

5.093 del 15 de abril de 2005 "Por el cual se crea y se integra la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en la República del Paraguay"[10] con la misión principal de orientar en las políticas y directrices de las acciones preventivas, sanción y combate a la trata de personas[11].

El MRE es el organismo ejecutor del proyecto PR-T1012 *"Apoyo a la lucha contra el tráfico de personas, especialmente mujeres, niñas y niños",* cuyo objetivo es ampliar el debate nacional sobre el tráfico de personas, particularmente de mujeres y niños, insertándolo en la agenda de protección de los derechos humanos, seguridad y justicia, de tal forma que se evidencie la necesidad de contar con políticas públicas adecuadas para combatir este delito y que la sociedad paraguaya pueda estar en mejores condiciones de contribuir a aportar soluciones al problema. El plan es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El objetivo de este proyecto es lograr una mayor concienciación sobre la trata de personas y la explotación de adolescentes y niñas, en los grupos que elaboran las políticas públicas y entre otros líderes de opinión (autoridades nacionales, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, líderes de los sectores públicos y privados, entre otros). El presupuesto total del proyecto es de US$ 180.000, de los cuales 150.000 US$ es aporte no reembolsable. Su ejecución es de 18 meses y el inicio se prevé para el año 2006 si el Parlamento aprueba la contrapartida local exigida por el BID, de U$S 35.000. Esta secretaría tiene el apoyo de la OIM en todo lo referente a trata. A pesar de las múltiples necesidades existentes en materia de trata, el convenio fue firmado recién en setiembre de 2005 y su implementación seguirá retrasándose hasta que el Parlamento apruebe una ley por la cual contemple en el Presupuesto General de Gastos de la Nación las contrapartidas locales exigidas por el BID para su ejecución.

- *Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales*: creada por Ley Nº 227/93, en los casos de trata gestiona y facilita la repatriación de las víctimas en coordinación con las embajadas y consulados de los países de destino.

[10] *Integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Industria y Comercio, Secretaría de la Mujer, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales, Secretaría Nacional de Turismo, Secretaría de Acción Social, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (Dgeec), Dirección General de Migraciones, Policía Nacional e Itaipú Binacional. Actualmente la mesa se ha ampliado integrando a otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.*

[11] *Postura de Paraguay sobre la lucha contra la trata de personas, Ministerio de Relaciones Exteriores.*

- *Policía Nacional:* en la División de Homicidios y Afines, en febrero del 2005 se creó una División de Coacción Sexual y Trata de Personas para investigación y persecución de los casos de trata. En la Interpol también se creó la Sección de Trata en marzo del 2005, cuya función es el intercambio de información y seguimiento de los casos con sus pares de los países de destino de las víctimas donde operan las conexiones de las redes de trata.
- *Ministerio Público:* la Fiscalía General del Estado designó a la fiscala Teresa Martínez como responsable de la investigar y dar seguimiento a los casos de trata de personas, así como de participar en la mesa de coordinación interinstitucional de trata.
- *Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia:* con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la sanción de la nueva Constitución de la República (1992), Paraguay dejó de lado la doctrina de la situación irregular y adoptó la doctrina de la protección integral, que se plasma en el nuevo Código de la Niñez y de la Adolescencia (2001). Estos cambios posibilitaron un proceso de desarrollo de políticas públicas de la infancia y adolescencia, tales como el diseño del Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (ESNA, 2003), dando cumplimiento al Programa de Acción del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, son iniciativas que deben ser valoradas positivamente[12], pero este plan carece de presupuesto para su implementación.

Existen iniciativas de intervención desde organismos internacionales y desde la sociedad civil en relación a esta problemática; por un lado, la llevada adelante por la OIT, que implementa un programa de prevención y eliminación de la explotación sexual de niñas/os y adolescentes en la región de la triple frontera de Argentina, Brasil y Paraguay, financiado por el Departamento del Trabajo del Gobierno de los Estados Unidos de América, que constituye una contribución importante en la prevención y eliminación de la explotación sexual en el país[13]. También existen organizaciones no gubernamentales que trabajan en la prevención y atención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Pero es urgente que el Estado paraguayo garantice presupuestos públicos adecuados para la aplicación de los planes hasta la fecha aprobados.

[12] *Una aproximación más acabada sobre los avances institucionales gubernamentales y de las políticas públicas en niñez y adolescencia en Paraguay puede verse en Otero, Heve. "Avances que se deben consolidar" (2003), en "Derechos Humanos en Paraguay 2003". CODEHUPY, Asunción.*

[13] *OIT. "Tejiendo redes contra la explotación de niños, niñas y adolescentes".*

- *Parlamento*: existen iniciativas legislativas muy importantes, como la promovida por el senador Carlos Filizzola, quien presentó un proyecto de ley que pretendía crear el "Programa Nacional de Prevención y Asistencia de las Víctimas de Hechos Punibles contra la Autonomía Sexual" (setiembre, 2004). Esta iniciativa, sin embargo, generó una fuerte polémica promovida por sectores religiosos que desinformaron a la opinión pública sobre el verdadero contenido de la ley y ejercieron fuertes presiones sobre los parlamentarios para que votaran por el rechazo. Finalmente consiguieron su objetivo, a pesar de que nuestra Constitución Nacional garantiza un Estado laico.

Está pendiente que el Parlamento tome los recaudos para contar con una legislación que contemple la prohibición de propagandas por medios masivos, que incentiven o divulguen la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, así como también "armonizar las legislaciones penales entre los países del Mercosur (...) como instrumentos que pueden facilitar la lucha contra la explotación sexual en la región", tal como lo señalara en su informe el relator especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía[14].

Resulta prioritario, en el contexto de reforma del Código Penal, que se incorporen la trata interna y la pornografía infantil como tipo penal, de tal forma que se pueda procesar a quienes incurran en hechos de esta naturaleza que hasta la fecha quedan impunes al no estar tipificados como delitos en el Código Penal.

El Poder Ejecutivo firmó un comunicado conjunto de los presidentes de los Estados partes del Mercosur y de los Estados asociados, reunidos el 20 de junio de 2005 en ocasión de la XXVIII Reunión del Consejo del Mercado Común, en cuyo párrafo 14 "destacan la labor de las instancias competentes del Mercosur que abordan en sus agendas el grave delito y creciente problema de la trata de personas, especialmente mujeres y niños, con miras a lograr mediante un trabajo coordinado y conjunto el fortalecimiento de políticas para combatir este flagelo, vinculado a la expansión de organizaciones criminales transnacionales"[15].

La agenda de trabajo conjunto a nivel del Mercosur contempla, entre otras, las siguientes acciones prioritarias: la capacitación de funcionarios destinados a prestar servicios como agentes de seguridad y control en los puntos estratégicos de cada país (aeropuertos, terminal de buses, hoteles, etc.), a fin de poder detectar a las víctimas de trata de

[14] *E/CN.4/2005/78/Add.1, pág. 2.*

[15] *Ver comunicado conjunto de los presidentes de los Estados partes del Mercosur y los Estados asociados. XXVIII Reunión del Consejo del Mercado Común, 20 de junio de 2005, Asunción, Paraguay.*

personas y brindarles atención como tales y no considerarlas delincuentes; la creación de mecanismos efectivos para castigar a funcionarios corruptos que faciliten el paso de las víctimas de trata de personas y a aquellos que expiden documentos falsos para el traslado de un país a otro; crear políticas que respondan a la prevención, concienciación y difusión de la gravedad de este delito; asistencia técnica para la adecuación legislativa al Protocolo de Palermo, fundamentalmente para la aplicación en lo que refiere a la tipificación del delito de trata de personas en el Código Penal y generar instrumentos bilaterales y multilaterales que faciliten la cooperación y asistencia judicial mutua para la lucha más eficaz de este delito; y plantear líneas de acción para el tratamiento y erradicación de la trata.

Por último, luego de la "Cumbre de esposas de jefes de Estado", realizada en Asunción en setiembre del 2005, el Despacho de la Primera Dama firmó un convenio de cooperación con Perú, Bolivia, Colombia y Ecuador para la implementación conjunta de un proyecto de prevención de trata que contará con el apoyo del BID en una cooperación no reembolsable de 150.000 US$. En el marco de este proyecto corresponderá unos 30.000 US$ a cada país involucrado y requerirá de unos 8.000 US$ de contrapartida local.

CASOS

Si bien contamos con un marco regulatorio nacional y con instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Paraguay, el sistema de administración de justicia muestra una marcada debilidad y una escasa aplicación de los instrumentos internacionales en materia de trata por parte de los operadores de justicia -tales como fiscales, procuradores, defensa pública y los propios jueces de diversas instancias. Las políticas públicas, por su parte, aún son incipientes y los servicios de apoyo brindados por instituciones públicas se concentran en la capital.

La marcada debilidad de la administración de justicia puede verse en diversos casos detallados más abajo, en el cuadro sinóptico, pero el caso paradigmático de incumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos en materia de trata constituye el tratamiento dado por la justicia al caso de Lurdes Resquín, quien en el año 2004 denunció haber sido víctima del hecho punible de trata de personas con fines de explotación sexual en España, donde afortunadamente había escapado. Luego de la imputación por parte de la Fiscalía, el Tribunal de Sentencia condenó a seis años de prisión a los responsables, pero el Tribunal de Apelación anuló la sentencia y otorgó la libertad a los imputados argumentando que el delito de trata se

había cometido extraterritorialmente y que correspondía al Estado español juzgarlo, violando todos los instrumentos de derechos humanos en materia de trata ratificados por Paraguay y el mismo Código Penal. A la fecha el fiscal interpuso recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, el 23 de noviembre de 2005, la Corte Suprema de Justicia confirmó la condena de seis años de cárcel para los dos hombres acusados por trata de personas, anulando así la resolución dictada por el Tribunal de Apelación del Guairá, que absolvió a los imputados. Los ministros Alicia Pucheta, Wildo Rienzi y Sindulfo Blanco hicieron lugar al recurso extraordinario de casación presentado por el fiscal Pedro Alderete con el argumento de que el Tribunal aplicó la ley en forma errónea.

En cuanto a atención de casos por la Secretaría de la Mujer, la lic. Graciela Zelaya, titular de la Dirección del Servicio de Apoyo a la Mujer (Sedamur), refirió que desde el año 2004 fueron atendidos tres casos de trata que involucraron a seis mujeres. Ya en el año 2005, luego de la creación del Centro de Referencias en Trata de Personas, fueron asistidos nueve casos de trata que involucran a un total de 29 mujeres, de las cuales 21 eran mayores de edad y ocho adolescentes. La edad promedio de las mujeres atendidas es de entre 14 a 37 años. Este centro tropieza con el gran obstáculo de que no cuenta con un presupuesto definido dentro de la Secretaría de la Mujer y utiliza recursos del ámbito 6 "Una vida libre de violencia» para cubrir los gastos requeridos para brindar atención a las víctimas en términos de albergue transitorio, alimentación, atención de la salud, movilidad, etc.

En el cuadro desarrollado a continuación, se muestra los casos atendidos desde el año 2004 por la Secretaría de la Mujer y la actuación gubernamental, en base a datos proporcionados por el Centro de Referencias en Trata de Personas.

Cuadro 1

Casos de mujeres y niñas víctimas de trata según registro de la Secretaría de la Mujer

AÑO 2004 CASO	**Intervención gubernamental**
Cuatro mujeres denunciaron haber sido víctimas de trata. Son mayores de edad.	La Secretaría de la Mujer prestó asistencia sicológica, médica y jurídica a las víctimas.El caso fue llevado a juicio oral, con el resultado de dos años de penitenciaría para la acusada Lucila Verón por el hecho punible de trata de personas.
Dos mujeres mayores de edad denunciaron ser víctimas de trata.	La Secretaría de la Mujer prestó asistencia sicológica, médica y jurídica a las víctimas.A nivel judicial, el caso terminó con el procedimiento abreviado y el acusado fue condenado a sufrir la pena de multa consistente en el pago de la suma de tres millones de guaraníes, a ser depositados una vez notificada la resolución, bajo apercibimiento de que en caso de incumplimiento se dispondrá la sustitución de la pena (por prisión).
Fue víctima Lurdes Resquín, quien denunció ser víctima de trata con fines de explotación en España. Escapó de la red y realizó la denuncia ante la Fiscalía de turno de la circunscripción de Villarrica.	La Secretaría de la Mujer prestó asistencia sicológica y legal a la víctima y se entrevistó con miembros de la Corte Suprema de Justicia solicitándoles que reafirmen en la resolución del Juzgado de Primera Instancia a fin dar cumplimiento a los instrumentos de derechos humanos en materia de trata ratificados por el Estado paraguayo.El fiscal Pedro Alderete imputó a los responsables. El Tribunal de Sentencia condenó a seis años de prisión a los responsables identificados. Luego de la apelación promovida por la defensa de los imputados, logró que por Acuerdo y Sentencia Nº 35 de 13 de mayo de 2005 el Tribunal de Apelación de la Circunscripción Judicial de Villarrica, integrado por los jueces Agustín Télles Morel, Juan Luciano Mareco y Carlos Guillermo Rehnfeldt, se admita el recurso de apelación interpuesto, se revoque la sentencia

	Intervención gubernamental
AÑO 2005	condenatoria y se absuelva de reprochabilidad y pena a los condenados. Los fundamentos utilizados por los miembros del Tribunal de Apelación muestran desconocimiento de la ley y una clara violación de los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, al argumentar que Paraguay no es competente y que existe "extraterritorialidad" de la ley penal para el caso de la trata personas por ser un hecho más universal. En febrero del 2005 el fiscal interviniente interpuso recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia y finalmente, el 23 de noviembre de 2005, la máxima instancia judicial confirmó la condena de seis años de cárcel para los dos hombres acusados por trata de personas, anulando así la resolución dictada por el Tribunal de Apelación del Guairá.
Dos mujeres mayores de edad denunciaron a la Fiscalía que viajaron a Argentina engañadas a través de una agencia de empleos de Paraguay.	Fueron asistidas para su vuelta por las Secretarías de Repatriados y de la Mujer. Tomó intervención la agente fiscal Teresa Martínez. La Fiscalía allanó la citada agencia y detuvo con orden de prisión domiciliaria a los responsables, quienes fueron imputados por la agente fiscal en septiembre de 2005. La audiencia preliminar prevista para febrero del 2006 determinará si el caso es llevado a juicio oral.
Jóvenes de 15 y 17 años de Encarnación, Una de ellas escapó del local de Buenos Aires, donde la tenían privada de libertad. Acudió a denunciar a la Embajada de Paraguay en Buenos Aires y fueron rescatadas de las redes de trata que operaba en la Argentina.	Fueron asistidas para su vuelta por la Secretaría de Repatriados, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Secretaría de la Mujer. Las jóvenes fueron entregadas a sus padres por las instituciones gubernamentales intervinientes y posteriormente llevadas a Encarnación, donde la Consejería Municipal por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Codeni) realiza el seguimiento correspondiente.La Fiscalía intervino en la instigación de los hechos.

La mayoría de las mujeres víctimas de trata fueron rescatadas de los países de destino, repatriadas y según una publicación del diario Abc Color[16] del mes de julio, a través de la Comisión Interinstitucional -de la que la Secretaría de Repatriados forma parte- se posibilitó la repatriación de dos jóvenes de 15 y 17 años, quienes habían sido llevadas bajo engaño y obligadas a prostituirse en lupanares de Argentina, donde vivían privadas de libertad y en condiciones de mucha precariedad.

RECOMENDACIONES

Finalmente, tal como hemos señalado, la trata de mujeres con fines de explotación sexual es una violación a los derechos humanos de las mujeres. Es un fenómeno basado en la dominación de género que hace que la violencia contra las mujeres y las niñas se convierta en un "negocio" que mueve muchos intereses. Está extendido en Paraguay y tiene como principales víctimas a las mujeres y niñas.

A partir de este punto de partida, las principales recomendaciones que se pueden destacar son:

- Diseñar e implementar desde el Estado políticas públicas orientadas a la prevención y atención a las víctimas de trata y explotación sexual infantil, poniendo especial énfasis en los factores causales de la trata, como ser la pobreza, la desigualdad y la discriminación de género.
- Garantizar la implementación de políticas públicas con presupuestos necesarios y estrategias de acción que apunten a la reinserción social de las víctimas y al mismo tiempo la reparación sicológica, física y material, así como también ofrecer garantías jurídicas a las mujeres que denuncian los casos de trata.
- Revisar y adecuar la legislación nacional para combatir las redes de trata y explotación sexual infantil existentes en el país conforme a los instrumentos de derechos humanos ratificados y los compromisos internacionales asumidos.
- Revisar las penas establecidas en los casos de trata, pues la posibilidad de sustituir las penas con multas en lugar de privar de libertad a los responsables, y tomando en cuenta que son redes delictivas, podría resultar un riesgo para la seguridad de las víctimas que denuncian estos casos.
- Garantizar la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en materia de trata en la administración de justicia a la hora de dictar fallos y resoluciones.

[16] *Ver diario Abc Color, 16 de julio de 2005, pág. 27.*

- Diseñar e implementar una base de datos unificada entre las instituciones que brindan atención en casos de trata a fin de dar un seguimiento a la actuación estatal.
- Desarrollar un programa de sensibilización, educación y capacitación a los funcionarios gubernamentales involucrados en la prevención, investigación y sanción de la trata desde un enfoque de género y derechos humanos, así como también dirigido a la sociedad civil.
- Establecer convenios de cooperación bilateral y multilateral a nivel de la región y con los organismos internacionales, planes de acción orientados a la prevención, atención y sanción de la red involucrada en los casos de trata.
- Monitorear desde las organizaciones de la sociedad civil la actuación del Estado y el nivel de cumplimiento de los instrumentos y compromisos en materia de trata y las observaciones emanadas de los distintos Comités de las Naciones Unidas sobre el particular, y coadyuvar en la sensibilización y capacitación, así como también impulsar iniciativas legislativas en el contexto de reforma del Código Penal, y propuestas para el diseño de políticas públicas integrales.

Derecho a la protección judicial

Derecho a las garantías judiciales y al debido proceso: desilusiones y retrocesos por ineficacia de operadores de justicia en el sistema penal

Juan Martens y Roque Orrego
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (Inecip Py)

La promulgación y consecuente puesta en vigencia de nuevas leyes del sistema penal posibilitó la aplicación efectiva de varios postulados del debido proceso penal enunciados en nuestra Constitución Nacional. Sin embargo, a poco menos de seis años de su vigencia plena (marzo de 2000), la ineficacia e irresponsabilidad de varios operadores del sistema penal (Fiscalía, Poder Judicial, Ministerio del Interior, sistema penitenciario) sembraron la desconfianza ciudadana hacia las nuevas leyes garantistas. Los medios masivos de comunicación social contribuyeron en gran medida para crear este efecto asociando a las mismas con protección a los "delincuentes".

La contrarreforma está gestada. Está instalada una comisión parlamentaria de "*ajustes*" a las leyes penales, que apeligran la continuidad de varios de los derechos hoy reconocidos. A finales del 2004 se promulgaron las primeras leyes que presentan un retroceso en el sistema de garantías, principalmente con la llamada "*ley Camacho*"[1].

ASPECTO LEGISLATIVO[2]

Uno de los mayores logros del país en tiempos de post dictadura stronista -y quizá en todos los años de vida de la República- fue la reforma legislativa y el proceso efectivo de instalación del juicio oral y público en el sistema penal, que se dieron con la promulgación y posterior puesta en funcionamiento de los Códigos Penal[3] y Procesal Penal[4]. El Código Procesal Penal entró en vigencia plena en marzo de 2000. De esta manera, se instaló un proceso acusatorio (formal) con mayores garantías para la ciudadanía, en reemplazo del sistema inquisitivo.

La aparición del Ministerio Público como encargado de la persecución penal estatal también fue una novedad que produjo grandes expectativas. Sin embargo, en este momento la ciudadanía viene criticando que el Ministerio Público se está *"policializando"*[5].

La conducción de la Fiscalía General del Estado a cargo de Oscar Germán Latorre se mostró complaciente ante la Policía Nacional y sus desbordes de poder, en vez de ejercer su rol de control y dirección de los procesos de investigación[6]. Adicionalmente, ninguno de los casos criticados por la ciudadanía fueron abordados y tampoco enunciadas las políticas correctivas que el Estado asumirá ante esta tendencia.

[1] *Ley Nº 2.341/03 "Que modifica el artículo 136 de la Ley Nº 1.286/98 - Código Procesal Penal".*

[2] *En informes anteriores de la CODEHUPY, bajo este mismo capítulo, se relata con bastante precisión el proceso de implementación de los Códigos Penal y Procesal Penal.*

[3] *Ley Nº 1.160/97.*

[4] *Ley Nº 1.286/98.*

[5] *Campesinos del departamento de Caaguazú (centro-este del país) denunciaron que la Fiscalía no toma medidas ante las violentas actuaciones policiales que afectan constantemente al sector. También se denunció la complacencia del Ministerio Público ante casos de tortura policial en los que se sospecha el involucramiento de esta propia institución. Fuente:* "Audiencia pública de evaluación de la gestión del fiscal general del Estado, Oscar G. Latorre", *CODEHUPY, 22 de julio de 2005.*

[6] *El 24 de diciembre de 2000, en horas de la noche, un grupo policial realizó una intervención en un barrio de la capital a raíz de una denuncia hecha por vecinos por supuestos desórdenes en la vía pública. En medio del operativo, los agentes perdieron el control y empezaron a disparar a sangre fría contra la gente que se había congregado en el sitio. Un niño de 7 años (Gil Agustín Ovelar) murió en el acto. La fiscal del caso solicitó el sobreseimiento libre de todos los policías, pedido que fue confirmado por el fiscal general del Estado y otorgado por el juez (fuente: artículo sobre derecho a la vida, elaborado por Hugo Valiente, de "Derechos Humanos en Paraguay 2001", CODEHUPY).*

La *"policialización"* del Ministerio Público atenta contra el sentido político de la reforma del sistema penal, la cual pretendió mejorar la calidad técnica y los niveles de vigencia efectiva del sistema de garantías en la investigación de los hechos punibles, devolviéndose a la esfera del Poder Judicial el control efectivo de esta actividad necesaria para el debido proceso penal.

Mediciones hechas por la misma Corte Suprema de Justicia demuestran que son mayores los índices de condena en los juicios de acción penal pública, donde interviene el Ministerio Público, que en los de acción penal privada, en los que no interviene. Si bien esto podría demostrar el desempeño de una actividad probatoria eficaz en el marco del nuevo proceso, los abogados defensores en reiteradas ocasiones han señalado una actitud complaciente de los tribunales de sentencia hacia el Ministerio Público. Los jueces toleran deficiencias fundamentales y siguen supliendo funciones del Ministerio Público a través de las medidas de mejor proveer[7], que en realidad fueron establecidas como una facultad excepcional para hechos o circunstancias nuevas, que surjan en el juicio. Los tribunales utilizan el pretexto de la aplicación de este artículo para salvar deficiencias en la actividad probatoria de los fiscales.

Entre las principales deficiencias de la actividad probatoria de los fiscales podemos destacar: 1) son ofrecidos como pericia informes técnicos que no cumplen los requisitos legales de la prueba pericial, según el Código; 2) se propone el ingreso de elementos de prueba propios de la testifical, a través de la prueba pericial, en contra de las expresas prohibiciones de la ley; 3) proponen la incorporación de documentos a través de su mera exhibición, cuando la ley exige, por lo menos, su lectura parcial de la parte pertinente; 4) en la fase de investigación no se recurre a rechazar fundamentadamente los pedidos investigativos de la defensa, según lo establece el Código; 5) no plantean aclaratoria contra la resolución que abre la causa a juicio, cuando la resolución no contiene el relato circurcunstanciado del hecho que pretende probarse en juicio, provocando como consecuencia una actividad probatoria irregular, que afecta la estructura constitucional del juicio; y 6) los fiscales tienden a la formalización y escrituración de la fase investigativa reproduciendo el antiguo sumario y tornando innecesariamente lenta a la investigación.

A pesar de estas deficiencias en la presentación de los casos por parte de los fiscales, los tribunales tienen como práctica común ayu-

[7] *Código Procesal Penal. Art. 394. Medidas de mejor proveer. Excepcionalmente, el tribunal podrá ordenar la recepción de cualquier prueba si en el curso de la audiencia surgen hechos o circunstancias nuevas que requieran su esclarecimiento, cuidando de no reemplazar por este medio la actuación de las partes.*

dar a la actividad probatoria del Ministerio Público produciendo vicios de la sentencia, ya que éstas se basan en medios probatorios ilegalmente incorporados al juicio[8].

Una revisión de las actas de las declaraciones de los imputados ante el Ministerio Público devela la perniciosa práctica que afecta la garantía de defensa. No se da cabal cumplimiento a las disposiciones del Código Procesal Penal que garantizan al imputado conocer las circunstancias fácticas que se le atribuye y los elementos de prueba que hay en su contra para que ejerza su derecho de defensa. Generalmente, recurren a mera enunciación del *nomen juris*. Este defecto en la intimación es reproducida también en otras fases del proceso.

Este grave error fiscal y judicial, que en la práctica es reiterado, nunca fue objeto de sanción por parte del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM)[9]. El Estado desarrolla un nivel de tolerancia justificando esta práctica como consecuencia del recargo del trabajo, cuando en realidad constituye una falta de idoneidad intolerable y mal desempeño en las funciones de los servidores de justicia[10].

La CODEHUPY cuenta con información de que campesinos del departamento San Pedro, pertenecientes al Frente Distrital de General Resquín, fueron condenados con sanciones privativas de libertad en suspensión, sin tener el más mínimo conocimiento de las circunstancias que les habrían atribuido en las acusaciones correspondientes[11].

[8] *Código Procesal Penal. Art. 403, inc. 3.*

[9] *El JEM es el órgano establecido para el juzgamiento de los magistrados y magistradas de la República.*

[10] *El mal desempeño en las funciones está definido en el artículo 14 de la Ley Nº 1.084/97, que fue modificada por la Ley Nº 1.752/01. El inciso b establece: "incumplir en forma reiterada y grave las obligaciones previstas en la Constitución Nacional, Códigos Procesales y otras leyes referidas al ejercicio de sus funciones"; el inciso g preceptúa: "mostrar (…) ignorancia de las leyes en juicios, reveladas por actos reiterados. El Jurado podrá prescindir del requisito de la reiteración para proceder a la remoción cuando la parcialidad o ignorancia de la ley sea grave y notoria". El caso que nos ocupa debe examinarse según el artículo 75, inc.5 del Código Procesal Penal, que establece como derecho del imputado presentarse al Ministerio Público o al juez para que se le informe y escuche sobre los hechos que se le imputan. Para más detalle ver arts. 86 y 87, segundo párrafo del Código Procesal Penal.*

[11] *Testimonios recabados por Juan Martens y Roque Orrego durante los talleres de formación para promotores jurídicos comunitarios realizados por Inecip y el Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (Cepag) y el Frente Distrital de General Resquín.*

[12] *Para la modificación de las leyes del sistema penal y su complementación, el Parlamento Nacional constituyó una Comisión Interinstitucional de Reforma del Sistema Penal y Penitenciario, que se encuentra estudiando en este momento modificaciones en la legislación sobre*

CONTRARREFORMA LEGISLATIVA: AMENAZA A LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO[12]

Paraguay se caracterizó históricamente por no contar con la vigencia de su sistema de control de duración del procedimiento. Una de las intenciones políticas de la reforma fue generar responsabilidades en el ejercicio de la función pública, estableciendo efectos procesales que exigiesen rendición de cuentas al aparato estatal. Por eso se estableció en tres años el plazo razonable para la duración de los procedimientos, más seis meses para la tramitación de los recursos[13]. Ello parte de la lógica que el procesado no puede cargar con la ineficiencia de un Estado incapaz de concluir el proceso en tiempo razonable.'

Ante la circunstancia de que se corría el peligro de la extinción de la acción penal en casos de gran impacto social, se dictó la Ley Nº 2.341/03[14] a propuesta del senador Emilio Camacho, que amplió a cuatro años el plazo de duración del procedimiento y sancionó al derecho de defensa con la suspensión de los plazos en caso de incidentes y excepciones, sin distinción para los casos en que la defensa haya actuado en su legítimo interés.

El gobierno prefirió esta medida populista antes que exigir rendición de cuentas a los servidores de justicia, encargados de la ágil y correcta tramitación de las causas o, en su caso, la sanción de los abogados litigantes de mala fe. También se evitó un debate sobre la reforma administrativa del Poder Judicial, que influye en el ritmo de la tramitación de las causas y, sobre todo, en los recursos económicos con que debe contar la justicia, que no resulta priorizada en la inversión pública.

la que se ha informado. Varias posiciones que se están discutiendo y que tienen aceptación parlamentaria son relevantes en el sistema de garantías que hace al debido proceso. Entre estos temas se encuentran la prisión preventiva, las medidas cautelares, la duración máxima del procedimiento, el resguardo de la imparcialidad de los tribunales de sentencia, según la estructura de las fases previas al juicio, etc. Preocupa a la CODEHUPY que a pesar de hacer llegar observaciones y propuestas a la comisión, hasta el momento no se le dio participación en las discusiones de dicha instancia. Tampoco se informó sobre la realización de debates públicos.

[13] *Código Procesal Penal. Artículo 136.*

[14] *Ley Nº 2.341/03. Art. 1. Modifícase el artículo 136 de la Ley Nº 1.286/98 - Código Procesal Penal, que queda redactado de la siguiente manera: Art. 136. Toda persona tendrá derecho a una resolución judicial definitiva en un plazo razonable. Por tanto, todo procedimiento tendrá una duración máxima de cuatro años, contados desde el primer acto del procedimiento.Todos los incidentes, excepciones, apelaciones y recursos planteados por las partes suspenden automáticamente el plazo, que vuelve a correr una vez se resuelva la planteado o el expediente vuelva a origen.Este plazo sólo se podrá extender por doce meses más cuando exista una sentencia condenatoria, a fin de permitir la tramitación de los recursos.*

[15] *Se la conoce bajo este rótulo teniendo en cuenta que el senador Emilio Camacho, constitucionalista, del partido Encuentro Nacional, fue el proyectista y su actual defensor.*

[16] *El artículo 14 de la Constitución Nacional (1992) dice que "ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado". Es contrario a la esencia de esta garantía que se reconozca que el plazo razonable establecido en la ley sea considerado un derecho que adquiere el procesado al tiempo del inicio de su proceso. En caso de la sanción de*

Luego de la promulgación de la Ley Nº 2.341/03 -conocida también por su proponente como *"ley Camacho"*[15]*-,* incluso hubieron casos en que los jueces aplicaron esta ley con efecto retroactivo[16]; el entonces fiscal general del Estado, Oscar Germán Latorre, se pronunció a favor de esta posición.

La "ley Camacho" no sólo es un retroceso, adicionalmente viola la amplitud del ejercicio del derecho a la defensa; desobliga al Estado ante el error judicial que sólo puede ser controlado por los medios impugnativos y pone en pie de igualdad lo que constituye el derecho de impugnar con lo que puede llegar a considerarse litigación de mala fe. El Estado no asume obligaciones durante el plazo de la tramitación de incidentes y recursos ya que son automáticamente descontados del tiempo de duración máxima del proceso penal. El ciudadano/a afectado por una decisión injusta termina cargando con la ineficiencia estatal, que así puede sufrir un proceso indefinidamente prolongado en el tiempo.

Esta ley plantea la disyuntiva de o deponer el ejercicio del derecho de defensa ante una decisión injusta o recurrir y atenerse a la suspensión indefinida del procedimiento; en el contexto de la realidad paraguaya y los abusos de poder dados en esta materia, esta es un arma muy peligrosa que atenta contra la dignidad de todo procesado.

INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

La independencia del Poder Judicial sigue siendo un déficit desde el momento en que el Consejo de la Magistratura, organismo encargado del nombramiento de los jueces, en gran parte de los últimos 10 años no aplicó criterios objetivos en la selección de los futuros magistrados y magistradas[17].

Desde el gobierno se señaló en un momento que los ministros de la Corte Suprema de Justicia sólo pueden ser removidos por juicio político, y que cesan en el cargo una vez que cumplen la edad de 75 años. Las interpretaciones dadas sobre el artículo constitucional no fueron uniformes en los últimos 10 años.

La anterior Corte Suprema de Justicia, renovada en marzo de 2004, interpretó y defendió la inamovilidad de sus miembros a partir de sus nombra-

una nueva ley menos favorable, la antigua norma debe extender ultraactivamente su efecto al tiempo del término del plazo existente y vigente cuando el proceso se inició. Una interpretación contraria altera el sentido de la política criminal que concretamente amparaba al procesado cuando el Estado decidió procesarlo.

[17] *En junio de 2005 el Consejo de la Magistratura aplicó los primeros exámenes para selección de jueces. Sin embargo, de un total de 1.000 puntos, solamente 200 puntos corresponden al examen escrito de conocimientos jurídicos; la entrevista con los candidatos tiene igual valor. El reglamento que "establece criterios de selección y exámenes para candidatos a los cargos de la magistratura" fue aprobado el 16 de febrero de 2005. La Constitución exige desde 1992 criterios objetivos en la selección de magistrados.*

mientos hasta la edad de 75 años; este año el Consejo de la Magistratura entendió que un ministro, tras cumplir un periodo de cinco años en el ejercicio del cargo, quedaba cesante y llamó a concurso público para la elección de un nuevo miembro de la máxima instancia judicial.

Sin embargo, el Senado no entendió de esta manera la situación que se había dado con el ministro en cuestión e interpretó que tiene la facultad de reconfirmar a los ministros de la Corte en el cargo[18]. Así lo hizo. Una cuestión tan importante como esta ya debió ser objeto de reglamentación legislativa con una amplia participación ciudadana.

Si bien las normas con las que cuenta nuestro derecho positivo dan la impresión de que el Poder Judicial goza de una amplia independencia, en la realidad es un poder constantemente afectado por la injerencia de elementos externos que buscan torcer la imparcialidad de los magistrados.

Un caso paradigmático es lo que ocurrió al tiempo de la asunción al mando del actual presidente de la república, Nicanor Duarte Frutos. Frente a todos los demás miembros de los poderes del Estado y las representaciones diplomáticas, Duarte anunció que "pulverizaría" al Poder Judicial. Enseguida se empezó a promover el juicio político de integrantes de la entonces Corte Suprema de Justicia. En marzo del 2004 concretó su objetivo con la remoción de tres ministros a través de un juicio político. Ante la inminente destitución, uno de los ministros renunció. Hubo cuestionamientos al proceso realizado. Uno de los afectados recurrió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que admitió la denuncia este año.

En otras ocasiones, sin que se haya agotado el debido proceso en la sede judicial, el presidente de la República opinó y hasta prometió resoluciones judiciales, en uno u otro sentido, al pueblo paraguayo. La actual Corte Suprema de Justicia nunca se pronunció con relación a declaraciones de este tipo.

Recientemente, el ministro del Interior criticó la decisión adoptada en la SD Nº 303/2005 de las juezas Sandra Farías, María Ester Fleitas y Leticia De Gásperi, donde éstas se opusieron a que la "ley Camacho" sea aplicada con efecto retroactivo y anularon actuaciones que consideraban que afectaban el derecho de defensa. Se comentó que ministros de la Corte Suprema de Justicia, antes de la substanciación de los recursos que pudiere corresponder, discutieron prematuramente la posibilidad de llevar a las magistradas ante el JEM.

[18] *El art. 264, inc. 1, de la Constitución Nacional establece que los ministros de la Corte son designados por la Cámara de Senadores, con acuerdo del Poder Ejecutivo, de una terna elevada por el Consejo de la Magistratura.*

Lo cierto y concreto es que en noviembre de 2005, a través de la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia fue requerido al mencionado Tribunal de Sentencia un informe sobre la libertad que se otorgó a los procesados en esa causa. Estos procesados habrían sido recluidos más tiempo del que permitía la ley. No se tiene noticias de que se haya investigado si el fiscal Alejo Vera y otros funcionarios que actuaron en la causa han tenido algún tipo de responsabilidad en la extinción de la acción. Tampoco se ha tenido noticias de si se abrió o no sumario por la pérdida del expediente en etapas anteriores y quiénes habrían sido responsables de las dilaciones de este proceso. Cuando la causa llegó al Tribunal de Sentencia ya habría estado extinta con relación a uno de los procesados.

Igualmente siguen las denuncias y reclamos ciudadanos de hechos de corrupción donde podrían estar involucrados magistrados judiciales de la república. El artículo 16[19] de la Ley Nº 1.084/97, que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados, establece que además de los litigantes y profesionales afectados, el juicio político de los magistrados podrá iniciarse por acusación de la Corte Suprema de Justicia, del Ministerio de Justicia y Trabajo, del Ministerio Público, de la Cámara de Senadores, de la Cámara de Diputados y del Consejo de la Magistratura. El rol que puede llegar a cumplir la Fiscalía General del Estado es decisivo pues estas personas y entidades podrían denunciar el hecho en esa sede, dejando a criterio del fiscal general la acusación correspondiente. Sin embargo, es fundamental que esta actividad no sea realizada comprometiendo la independencia interna y externa del Poder Judicial.

En todo el periodo de informe no se articuló acuerdos entre estos organismos para el control de los niveles de mal desempeño que se da en la sede de los tribunales de tal manera a proceder en un sistema transparente y eficaz de depuración de los cuadros de la magistratura[20].

Ninguna de estas instituciones asumió la responsabilidad de luchar efectivamente contra la corrupción o el mal desempeño en sus funciones de los magistrados, haciendo suyos los reclamos de la ciudadanía

[19] *Artículo modificado por la Ley Nº 1.752/01, correspondiendo la siguiente redacción final:* "Art. 16. El juicio será iniciado ante el JEM por acusación del litigante o del profesional afectado, quien podrá hacerlo personalmente o mediante mandatario con poder especial; por recusación de la Corte Suprema de Justicia, del Ministerio Público, de la Cámara de Senadores, de la Cámara de Diputados, del Consejo de la Magistratura y de oficio por el propio Jurado. El JEM podrá disponer la información sumaria previa sobre los hechos denunciados o imputados. Las personas y entidades citadas podrán limitarse a formalizar una denuncia ante la Fiscalía General del Estado, la cual, de considerarlo procedente, formulará la acusación correspondiente".

[20] *De la lista de expedientes en trámite proporcionada por Julio César Paoli, Secretario General del JEM, resulta que del total de 25 causas, solamente tres fiscales fueron denunciados por el Ministerio Público. Según explicó el mismo, a su criterio el 70% de las acusaciones privadas tienen como fin producir motivos de excusación.*

para impulsar denuncias ante los organismos correspondientes a través de políticas diseñadas para tal efecto, según las competencias establecidas en la ley. Esta es una falencia que afecta el buen funcionamiento del sistema judicial. Como ya se señaló, muchas de las innovaciones legislativas de la contrarreforma se llevaron a cabo en el contexto de una dura crítica a la actuación de los jueces.

Puede criticarse que el actual sistema de enjuiciamiento de magistrados conserva facultades oficiosas de promoción de la acusación ante el mismo organismo encargado de realizar los juicios, lo que constituye una suma de poderes que atenta contra la imparcialidad en este tipo de actuaciones. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos, en 1995, recomendó la adecuación de la legislación secundaria al Pacto y a la Constitución Nacional. Analógicamente, el juicio político para magistrados de la Corte Suprema de Justicia, previsto en la Constitución Nacional, es claramente acusatorio.

LA CUESTIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA Y OTRAS MALAS PRÁCTICAS JUDICIALES

La prisión preventiva siempre actuó como mecanismo de punición sin juicio en la historia del proceso paraguayo. La Ley Nº 1.286/98, que establece el nuevo Código Procesal Penal, incorporó claras reglamentaciones para el uso de la prisión preventiva[21]. También incorporó las medidas alternativas y substitutivas a la prisión. Con esto se pretendió facilitar la vigencia del artículo 19 de la Constitución Nacional[22] y rescatar la centralidad de la garantía del juicio. El artículo 234 del Código Procesal Penal declara como principio la excepcionalidad de todas las medidas cautelares.

La práctica judicial reemplazó la histórica ordinaria aplicación de la prisión preventiva por la ordinaria aplicación de las medidas alternativas o substitutivas a la prisión preventiva, cuando que el artículo 304 del Código Procesal Penal aclara que "el acta de imputación no implicará necesariamente la aplicación de una medida cautelar". Se sigue asimilando el proceso penal a la necesidad de aplicación de medida cautelar.

[21] *En este sentido, la legislación respondió a la preocupación manifestada por el Comité de Derechos Humanos, el 3 de octubre de 1995, cuando dijo que "el Comité observa también con inquietud que no hay medidas suficientes para limitar la detención con anterioridad al juicio, por lo que dicha detención es una práctica común en vez de una medida excepcional. A juicio del Comité, las condiciones de la ley no suministran una justificación suficiente de la detención anterior al juicio, en ausencia de una posibilidad razonable de eludir a la justicia o de un peligro para la comunidad".*

[22] *"La prisión preventiva sólo será dictada cuando fuese indispensable en las diligencias del juicio. En ningún caso, la misma no se prolongará por un tiempo mayor al de la pena mínima establecida para igual delito, de acuerdo con la calificación del hecho efectuada en el auto respectivo".*

Otra mala práctica de los tribunales, que incluso se encuentra reglamentada por una acordada de la Corte Suprema de Justicia, es el hecho de que los secretarios de los Juzgados de Garantía[23] cobran a los procesados por la redacción en sus libros protocolares del acta en virtud del cual aceptan la imposición de las medidas[24].

Esta es una circunstancia de hecho que contribuyó a la ordinarización de las medidas cautelares.

Con relación a las fianzas que se prestan, en el contexto de las medidas cautelares también existe una aplicación distorsionada de las disposiciones del Código Procesal Penal. En el artículo 245, tercer párrafo, se establece que "no se dispondrán estas medidas contrariando su finalidad. Cuando el imputado no las pueda cumplir por una imposibilidad material razonable, en especial si se trata de persona de notoria insolvencia o disponga del beneficio de litigar sin gastos, no se le podrá imponer caución económica"; el cuarto párrafo establece que "en todos los casos, cuando sea suficiente que el imputado preste juramento de someterse al procedimiento, se decretará la caución juratoria antes que cualquiera de las demás medidas".

Estas disposiciones concuerdan con el mandato del artículo 257, quinto párrafo, del Código Procesal Penal, que dice: "la caución juratoria la podrá otorgar el imputado cuando la naturaleza del hecho punible que se le atribuye haga presumir que no burlará la acción de la justicia".

Pero en la práctica se exigen cauciones reales, incluso a personas de escasos recursos económicos. Un caso concreto y paradigmático fueron las cauciones reales que se exigieron a los campesinos procesados por la supuesta comisión de hechos punibles en la lucha por la tierra[25]; muchos de ellos son personas que no podrían huir como con-

[23] *Los juzgados de garantías son los responsables de velar por la vigencia de los derechos y garantías constitucionales durante la etapa de investigación fiscal denominada etapa preparatoria. También actúan en la llamada etapa intermedia, donde se resuelve la elevación o no de la causa a juicio oral y público.*

[24] *Lo que por lo general cobran los secretarios ni siquiera se adecua al monto establecido en la acordada, conforme referencias de profesionales en el ejercicio de la abogacía. Este cobro atenta contra el principio de gratuidad de la actuación oficiosa del Estado en la investigación y aclaración de los hechos punibles. Constituye también una distorsión en el funcionamiento de las secretarías de los juzgados de garantías, pues podrían convertirse en un interés particular, extraño al proceso penal, en la configuración de la agenda de audiencias de los juzgados desfavoreciendo a los más pobres en el acceso a la justicia.*

[25] *Miles de campesinos fueron masivamente procesados y privados de su libertad por acciones realizadas, como manifestaciones y cortes de rutas, para la reivindicación de sus derechos de acceso a la tierra, reforma agraria y las contaminaciones de sus comunidades y aguas por el uso ilegal de agrotóxicos, muchos de ellos prohibidos. Las imputaciones fiscales carecen de relatos fácticos concretos y se limitan, por lo general, a citar nombres de hechos punibles, ni siquiera tienen asideros en hechos relatados. Los hechos punibles que suelen citarse son: perturbación de la paz pública, amenaza de hecho punible, incitación a cometer hecho punible, asociación criminal, lesión grave e intervención peligrosa en el tráfico terrestre. Esto ocurrió sobre todo en los últimos tres años.*

secuencia de su pobreza y difícilmente podrían distorsionar las posibilidades investigativas del Estado. Los jueces exigieron cauciones reales de hasta 8.000 USD para el otorgamiento de las libertades. En algunos casos, los campesinos recurrieron a la solidaridad de otros campesinos empobrecidos, pero con tierras, que ofrecieron sus campos de labranza y subsistencia para la libertad de sus compañeros.

El artículo 236 del Código Procesal Penal estableció que por el principio de proporcionalidad la privación de libertad no podrá exceder el tiempo de duración de la pena mínima[26]. Para los casos que la pena mínima sea muy alta, el Código limitó el tiempo de duración a un máximo de dos años. En aplicación de este mismo principio de proporcionalidad y distorsionando el mandato legislativo, los jueces establecieron que en virtud del artículo 19 de la Constitución Nacional está permitido aplicar prisión preventiva de más de dos años cuando la pena mínima del supuesto hecho punible investigado sea superior a los años que como máximo establece el Código.

En este caso, la jurisprudencia distorsiona la literalidad y el sentido teleológico del artículo 236 del Código Procesal Penal.

Criticamos que si bien la legislación acogió la recomendación hecha al Paraguay en 1995 por el Comité de Derechos Humanos, en el sentido de evitar que la privación de libertad "se convierta en norma general y que cuando se imponga, su duración esté sujeta a estrictos límites de conformidad con el artículo 4 del Pacto", por vía jurisprudencial se burla a la ley y posteriormente los legisladores introducen reformas legislativas que violan esta recomendación.

PROHIBICIÓN DE OTORGAR MEDIDAS CAUTELARES EN DETERMINADOS CASOS: OTRO RETROCESO EN LA LEGISLACIÓN

Otro golpe al sistema de garantías instaurado con el Código Procesal Penal de 1998 es la promulgación de la Ley Nº 2.493/04, que modifica el artículo 245 de la Ley Nº 1.286/98 - Código Procesal Penal.

Esta nueva ley prohíbe otorgar medidas alternativas y substitutivas "cuando el hecho sea tipificado como crimen, que lleve aparejado la vulneración de la vida o la integridad de la persona como resultado de una conducta dolosa; tampoco se podrá modificar la prisión preventiva cuando el imputado esté incurso en los presupuestos previstos en el numeral 3, del artículo 75 del Código Penal o cuando el sindicado esté imputado en otras causas por la comisión de crímenes que lleven

[26] *Artículo 19 de la Constitución Nacional.*

aparejado la vulneración de la vida o la integridad de las personas como resultado de una conducta dolosa".

Esta nueva redacción del artículo 245 del Código Procesal Penal es un claro avance de la contrarreforma penal que busca disminuir las garantías que otorga esta ley a las personas sospechadas de la comisión de un hecho punible. Tiende a conservar la aplicación de la prisión preventiva como la regla y no como la excepción. Surgió como respuesta a las críticas de mala actuación judicial en la aplicación de las medidas.

La nueva ley eliminó el control jurisdiccional tasando los casos en los que pueden darse estas medidas. De esta forma desnaturaliza el sentido cautelar de la medida insistiendo en la vieja concepción de aplicarlas basándose en criterios posiblemente peligrosos tasados por la ley. Tampoco se hizo una campaña de información a la ciudadanía que se compadezca con las recomendaciones dadas por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (periódicamente formula recomendaciones a Paraguay) en el sentido de dar amplia difusión al público paraguayo del Pacto de Derechos Civiles y Políticas y sus alcances en esta materia.

La nueva ley ubica a todos los sindicados en la comisión de un hecho punible en una situación de desigualdad en el acceso a las medidas alternativas o substitutivas a la prisión preventiva. Esto es así porque establece una desigualdad de oportunidades de los sindicados en el proceso penal.

Sindicados de igual situación en la posibilidad de acceso a una medida alternativa o substitutiva no pueden acceder a estas por la diferencia que existe en el hecho punible que se investiga, aunque pueda constatarse judicialmente que se encuentran en igualdad de oportunidades de fuga o de obstrucción de la investigación en lo que representa el análisis de la necesariedad de aplicar una medida cautelar en el proceso que se le sigue. En estos casos existe una privación de auxilio jurisdiccional por una prohibición de la ley. El auxilio jurisdiccional versa sobre una garantía constitucional que es la excepcionalidad de la privación de la libertad en las fases previas del juicio.

DERECHOS DE LA VÍCTIMA EN EL PROCESO PENAL

Si bien es cierto que el Código Procesal Penal desformalizó la participación de la víctima dentro del proceso dándole derecho a recurrir las resoluciones que ponen fin al proceso, se menoscabó su participación en el rol acusador privado, limitándola a ser querellante adhesivo de la acusación fiscal.

La legislación procesal de 1890, que fue derogada por el nuevo Código Procesal Penal de 1998, permitía una participación más amplia del querellante, pues admitía la querella conjunta.

La conservación de esta posibilidad se planteó al Parlamento Nacional en el anteproyecto del nuevo Código Procesal Penal. Este anteproyecto establecía también la acción popular[27] que, sumada a la querella conjunta, pretendía instaurar un mecanismo de control de las víctimas sobre la actividad acusatoria del Ministerio Público[28]. El anteproyecto también establecía la posibilidad de que organizaciones de la sociedad civil defiendan intereses colectivos a través del sistema penal[29]. De este modo se daba viabilidad al artículo constitucional que establece el derecho de defender individual y colectivamente los intereses difusos y colectivos[30].

Sin embargo, todos estos planteamientos no prosperaron en el Parlamento al momento de la discusión y posterior sanción de la ley. Por lo que, en este momento, si bien la víctima puede recurrir las resoluciones que ponen fin a la causa, no puede producir el juicio oral y público si el Ministerio Público no presenta acusación.

Este régimen está siendo ampliamente criticado. Sectores organizados de la sociedad y el gremio de abogados reclaman la recuperación de la querella conjunta. Se considera que las víctimas y la ciudadanía organizada perdieron un control directo sobre la actividad acusatoria del Estado. Según informaciones recibidas de la Subcomisión Procesal Penal del Parlamento Nacional, que estudia las modificaciones que serían introducidas al Código Procesal Penal, estos reclamos podrían tener acogida favorable.

Se conocen casos donde víctimas de hechos punibles sostienen haber quedado desprotegidas a pesar de la querella instaurada por la decisión de no acusar que tomó el Ministerio Público. También existen hechos punibles que afectan intereses colectivos donde las víctimas fueron privadas del derecho de recurrir porque jurisprudencialmente

[27] *Anteproyecto del Código Procesal Penal. Art. 70. Querella por violación de derechos humanos. Cualquier persona física o jurídica podrá iniciar y proseguir querella contra funcionarios o empleados públicos, o agentes de las fuerzas policiales o militares que hayan violado derechos humanos fundamentales en ejercicio de su función o en ocasión de ella.*

[28] *El artículo 69 del anteproyecto del Código Procesal Penal establecía la figura del querellante conjunto.*

[29] *El artículo 67 del anteproyecto del Código Procesal, en su inciso 4, ampliaba expresamente el concepto de víctima incluyendo "a las asociaciones, en aquellos hechos punibles que afecten intereses colectivos o difusos, siempre que el objeto de la asociación se vincule directamente con esos intereses"; el inciso 5 preceptuaba que también eran víctimas "las comunidades indígenas, en los hechos punibles que impliquen discriminación o genocidio respecto de los miembros de la etnia o generen regresión demográfica, depredación de su hábitat, contaminación ambiental, explotación económica o alienación cultural".*

[30] *Artículo 38 de la Constitución Nacional.*

primó una interpretación restrictiva del concepto de víctima, que no se compadece con el artículo 38 de la Constitución Nacional.

La desprotección de las víctimas se dio sobre todo en los casos de personas de sectores vulnerados por la pobreza que se encuentran luchando organizadamente por la reivindicación de sus derechos. Campesinos denunciaron que la Fiscalía no impulsó eficazmente la investigación de hechos punibles que afectan al sector debido a que hace primar intereses de poderosos que estarían involucrados en la comisión de hechos punibles que los afectan.

Por el contrario, cuando reclamaron la inacción del Ministerio Público y el incumplimiento del gobierno en las obligaciones asumidas con el sector, recibieron como respuesta una dura represión por parte del Estado. El sistema penal se muestra particularmente duro en la investigación de la comisión de cualquier conducta que podría entenderse es delito, siempre y cuando se trate de sectores excluidos organizados que luchan por su derecho. Esto no ocurre cuando las personas que podrían resultar involucradas pertenecen a grupos de poder[31].

DERECHO A UNA DEFENSA DE OFICIO GRATUITA

Hasta el momento, el Ministerio de la Defensa Pública no cuenta con una ley orgánica que la ubique en el sitial trascendente que está llamado a cumplir en el nuevo sistema procesal penal acusatorio[32]. Esta es una desidia del Parlamento, que no se propone sancionar una ley orgánica a pesar de los esfuerzos desarrollados por la defensora general, Noyme Yore Ismael, quien viene impulsando la institucionalidad de lo que hoy es apenas un sector del funcionariado del Poder Judicial a su cargo[33].

Tampoco cuenta con recursos económicos y humanos suficientes para que el Estado garantice una defensa efectiva de la personas. Existen previsiones normativas que exigen a abogados en libre ejercicio asumir como carga pública el servicio de defensa. Este mecanismo de

[31] *En un sobrevuelo sobre la zona occidental del país (parte del chaco sudamericano, frontera con Argentina), el presidente de la república, Nicanor Duarte Frutos, constató a inicios de este año el desvío del río Pilcomayo por parte de terratenientes que represaron el río para desviar mayor cantidad de aguas a sus tierras. El hecho podría constituir hecho punible según la legislación nacional. No se informó, sin embargo, sobre el procesamiento o investigación por parte de la Fiscalía ni que el presidente haya cumplido con su obligación de denunciar ante la Fiscalía lo que conoció en ejercicio de su función pública. En los casos de campesinos que cerraron rutas para exigir sus derechos fueron brutalmente desalojados, detenidos y procesados. Muchos de ellos estuvieron en prisión preventiva.*

[32] *Más de la mitad de las personas procesadas en nuestro país no pueden acceder al servicio de defensores/as privados debido a la pobreza.*

[33] *Sigue dependiendo orgánicamente de la Corte Suprema de Justicia, según el Código de Organización Judicial (art. 70, Ley Nº 879/81. La Corte Suprema de Justicia dictó acordadas organizando el sector y por ley del Presupuesto General de Gastos de la Nación se crearon los cargos de Defensoría General y Defensorías Generales adjuntas (dos).*

auxilio para el funcionamiento de la defensa no viene usándose sistemáticamente. Se desaprovechan oportunidades que hoy ofrece la ley. No se impulsó una política de estímulos para ponerlas en vigencia. La ausencia de políticas en este campo es responsabilidad de la Corte Suprema de Justicia.

En cambio, el Ministerio Público ya cuenta con una ley orgánica. Creció substancialmente en el periodo de estos informes y va consolidándose cada vez más. Si bien es responsable de una investigación objetiva, la crítica generalizada es que los fiscales siempre tienden a acentuar un rol acusatorio y no precisamente el estricto cumplimiento de su objetivo constitucional, que es también velar por el cumplimiento de las garantías de los procesados.

Un cuadro comparativo entre las instituciones demuestra la gran diferencia existente en cuanto a la cantidad de personas que investigan los hechos punibles y las personas que deben defender a los procesados, a quienes el Estado debe auxilio. Actualmente el Ministerio Público cuenta con aproximadamente 268 fiscales y existen solamente 165 defensores públicos[34].

Zona	**Defensores**	**Fiscales**
Capital	76	156
Guairá y Caazapá	11	15
Concepción	7	9
Alto Paraná y Canindeyú	32	33
Amambay	7	6
Caaguazú y San Pedro	11	23
Ñeembucú	5	5
Misiones	5	7
Itapúa	11	14
Total	**165**	**268**

[34] *Datos proporcionados el día 28 de julio de 2005 por la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio Público y obtenidos en colaboración con funcionarios de la Dirección de Recursos Humanos del Poder Judicial. Aclaramos que son aproximados porque podrían existir datos que aún no fueron cargados en las bases de datos centrales respectivas.*

DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN POR ERROR JUDICIAL Y/O DETENCIÓN ARBITRARIA

Pocas veces los jueces dieron cumplimiento al artículo 275 del Código Procesal Penal. Usualmente dictan sentencias absolutorias o autos interlocutorios de sobreseimiento basados en la inocencia comprobada, sin dar acceso a la indemnización por el tiempo de privación de libertad durante el procedimiento. Esto fomenta la irresponsabilidad de fiscales y jueces de garantías que otorgan privación de libertad en muchos casos, sobre todo, de sectores vulnerables, sin un nivel de constatación suficiente de los presupuestos fácticos exigidos para la prisión preventiva.

RECOMENDACIONES

- Priorizar la sanción de una ley orgánica del Ministerio de la Defensa Pública que dote a esta institución de la independencia funcional y administrativa para el cumplimiento de sus fines.
- Impulsar el establecimiento de un modelo objetivo de evaluación del desempeño de los funcionarios del sistema de justicia para implementar un sistema de estímulos, ascensos y sanciones que permita la mejoría del servicio de justicia.
- Avanzar en la reforma del sistema de gestión de apoyo a la función jurisdiccional, de tal modo a lograr unidades dotadas de mayor eficiencia, transparencia y que garanticen celeridad y seguridad en la tramitación de las causas.
- Establecer un plan de comunicación del sector justicia para que la ciudadanía acceda a una opinión más objetiva sobre su funcionamiento y exista un mecanismo que acopie y procese las recomendaciones que se formulen para su mejoría.
- Establecer y dar vigencia a un sistema de estricta vigilancia del cumplimiento de garantías procesales por parte de magistrados (fiscales y jueces). Debe establecer un mecanismo de estímulo y sanciones, eficaz e igualitario, que no vulnere la independencia de los jueces y propenda a la objetividad del Ministerio Público.
- Debe priorizarse la reforma de la ley de enjuiciamiento de magistrados, previa amplia discusión de la ciudadanía. Esta ley debe contemplar la construcción de un sistema acusatorio realmente oral y público.
- El Consejo de la Magistratura debe avanzar en la decisión de llevar a cabo los exámenes como uno de los requisitos centrales para la designación de nuevos magistrados. Debe dotarse al sis-

tema de garantías para la vigencia de la igualdad y publicidad en el examen de los conocimientos.

- Debe rescatarse la querella conjunta con posibilidades para que el particular ofendido pueda llegar a juicio oral y público, si así queda autorizado, por un filtro jurisdiccional, a pesar de la oposición del Ministerio Público.'
- Debe trabajarse sobre bajo cuáles formas establecer la acción popular, en defensa de los derechos humanos, el medio ambiente y los intereses colectivos.
- Deben ser derogadas las leyes que limitan el uso de las medidas cautelares, alternativas y substitutivas a la prisión, tasándolas para ciertos tipos de hechos punibles.
- La *"ley Camacho"* debe ser derogada por violar los compromisos internacionales del Estado paraguayo. No puede seguir puniéndose el derecho de defensa. Tampoco debe admitirse que se aplique con efectos retroactivos. Los ajustes al Código Procesal Penal deben prever un nuevo sistema de control del procedimiento, que permita la ampliación del antiguo plazo de tres años, para los casos expresamente previstos por el Código y bajo control de la Corte Suprema de Justicia.

Köhn Gallardo, Marcos; Molas, Juan Martens. Detenciones ilegales y arbitrarias: privaciones ilegítimas de libertad afectan a más sectores organizados. En publicacion: Derechos Humanos en Paraguay 2005. Coordinadora Derechos Humanos Paraguay. CDE, Centro de Documentacion y Estudios, Asunción, Paraguay; Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) Diciembre. 2005. Acceso al texto completo: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/paraguay/cde/cde2005/6proteccion.pdf

Detenciones ilegales y arbitrarias: privaciones ilegítimas de libertad afectan a más sectores organizados

Marcos Köhn Gallardo y Juan Martens Molas
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (Inecip Py)

Los distintos casos de privaciones ilegítimas de libertad relatados en estos años, parecieran confirmar la fuerza que va ganando en los centros de poder, la teoría del estado de peligrosidad, que presenta como sospechosas y hasta peligrosas a las personas sencillamente por lo que "son" y no por lo que "hacen" o, peor aún, por su pertenencia a un sector vulnerable de la sociedad. Aunque debe reconocerse cierto avance legislativo con relación a la reglamentación del derecho constitucional de la prohibición de las privaciones ilegítimas a la libertad, esto sin embargo no impidió que agentes estatales sigan cometiendo en forma sistemática este abuso, incluso in crecendo sobre determinados sectores organizados que están afectados por el fenómeno de la criminalización de la pobreza y las luchas sociales. Se va reciclando cada vez más la Doctrina de la Seguridad Nacional bajo la figura de la Doctrina de la Seguridad Ciudadana para justificar cualquier tipo de atropello a la libertad y dignidad de las personas.

INTRODUCCIÓN

El Estado paraguayo tiene una gran deuda con sus ciudadanos y ciudadanas, adquirida al profundizar cada vez más el desequilibrio existente entre los atributos esenciales de la persona humana, reconocidos en distintas legislaciones, y su efectiva protección. Causa aún más preocupación que no existen indicios de que se revertirá en corto plazo esta injusticia.

Esta situación, que torna ilusorio el mundo de las leyes y los derechos en ellas reconocidos, se manifiesta básicamente en dos niveles. En los casos de los derechos económicos, sociales y culturales, en la falta de legislación secundaria que permita mecanismos de exigibilidad. Nadie se preocupó todavía de otorgar poder a la ciudadanía para lograr que sus sistemas normativos sean realizables.

Con relación a los derechos civiles y políticos, la legislación secundaria está más desarrollada. Pero no por eso existe mayor adecuación entre la idealidad de la ley y la cotidianeidad de la vida. El gran problema es su incumplimiento por parte de autoridades y funcionarios.

En este sentido, al derecho a la libertad, entendido en sentido amplio, se dedican varios artículos, incluso todo el capítulo II de la Constitución Nacional[1] y otros tantos en los convenios internacionales ratificados y las leyes dictadas por el Congreso. En estas leyes se establecen con bastante detalle las condiciones y los modos en que procede la privación de la libertad de las personas.

Sin embargo, las privaciones ilegítimas o arbitrarias a la libertad personal[2] son prácticas constantes de los funcionarios encargados de realizar las aprehensiones o detenciones, que incluso van aumentando en casos de determinados sectores vulnerables. En estos 10 años de informe que realiza CODEHUPY sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, en el capítulo sobre las detenciones ilegales y arbitrarias se siguen repitiendo muchas de las recomendaciones que se han venido haciendo.

La participación de militares en tareas de seguridad interna, que se inició durante el gobierno de Luis Ángel González Macchi[3], recobró fuerza desde finales del año 2004 y durante gran parte del 2005. De esta manera, a las privaciones de libertad ilegales realizadas, en su mayor parte, por efectivos de la Policía Nacional, se sumaron miem-

bros de las Fuerzas Armadas de la Nación realizando labores de dudosa legitimidad[4].

La cuestión legislativa y su incumplimiento[5]

El punto inicial para evitar las privaciones ilegítimas a la libertad pasa por el progresivo y estricto cumplimiento de las normas constitucionales y legales que restringen y reglamentan la detención y/o aprehensión de los ciudadanos/as.

En el periodo de los informes hubo un cierto avance legislativo que reglamentó los derechos consagrados en la Constitución Nacional con relación a la "detención y el arresto". Se sancionó el nuevo Código Procesal Penal, que si bien amplió las facultades de aprehensión de la Policía Nacional, estableció mayores niveles de control sobre las actuaciones de las autoridades con estas potestades. Asimismo, la Ley Nº 1.500/99 reglamentó la garantía del *hábeas corpus* con el objetivo de evitar las detenciones arbitrarias o restaurar los derechos conculcados.

Aunque se pueden señalar algunas falencias en estas legislaciones, como en el artículo 239, inciso 3 del Código Procesal Penal –que examinaremos seguidamente– o en el artículo 5 del Código de la Niñez y Adolescencia, una interpretación restrictiva podría evitar irregularidades. Todo esto, en el caso que los operadores de justicia o agentes estatales encargados tuviesen la voluntad y/o preparación para cumplir con los mandatos constitucionales.

Sin embargo, este es el problema que va agravándose. Es creciente el incumpliendo de estas y otras leyes por parte de los funcionarios estatales con facultades de privar de libertad a las personas. Incluso se denuncia que instituciones no facultadas para funciones de este tipo, como la Fuerzas Armadas, están actuando en casos de privaciones de libertad.

Artículo 239, inc. 3, Código Procesal Penal: complaciente con las privaciones ilegítimas a la libertad

La Ley Nº 1.286/98, Código Procesal Penal, por su misma naturaleza es el cuerpo legal que trae las mayores reglamentaciones y habilitaciones para la privación de libertad de las personas. Establece como especies de privación de libertad la aprehensión, la detención y la

prisión preventiva, según quién sea el órgano que lo disponga y las causas que le dan origen. La aprehensión es una facultad de la policía y de los ciudadanos; la detención, del Ministerio Público; y la prisión preventiva, de los jueces penales.

El artículo 239 reglamenta la aprehensión. Merece especial atención debido a que uno de sus incisos, el 3, es una norma habilitante que podría ser usada por efectivos de la Policía Nacional para justificar privaciones de libertad realizadas en contravención a las normas legales. Faculta a la policía a aprehender (privar de libertad) a cualquiera "cuando exista suficientes indicios de su participación en un hecho punible y se trate de los casos en que proceda la detención".

Aparentemente, no es tan abierta la norma al condicionar la aprehensión a la existencia de indicios suficientes y los casos en que proceda la detención. Sin embargo, la famosa frase policial y vacía de contenido "actitud sospechosa" basta en la práctica como "indicio suficiente".

Comisiones vecinales de seguridad

Otro punto a resaltar en este capitulo es el que hace referencia a la aprehensión por parte de los ciudadanos/as: "(...) en caso de flagrancia, cualquier persona podrá practicar la aprehensión (...)".

Se impone el análisis de la pertinencia de este habilitante legal para privación de libertad en momentos en que el propio Ministerio del Interior, a través de sus reparticiones, está promoviendo la formación de *comisiones vecinales de seguridad* "ante el crecimiento y sostenido aumento de la violencia" que se predica diariamente a través de los medios masivos de comunicación y desde las esferas de poder.

Si los mismos organismos de seguridad, preparados para el cumplimiento de sus labores, por lo menos, en teoría, cometen violaciones a las leyes que garantizan la seguridad y libertad de las personas, ¿cuánto más podrían violentar los derechos constitucionales de los ciudadanos/as sospechados de cometer un hecho punible las llamadas *Comisiones Vecinales de Seguridad?,* que reciclan en su discurso doctrinas como la de la seguridad nacional bajo la figura de la *seguridad ciudadana* y predicando que la *salus populus, suprema lex est,* justificando de esta manera cualquier atropello a la dignidad humana.

CASOS DE PRIVACIONES ILEGÍTIMAS A LA LIBERTAD REGISTRADOS. EL ESTADO DE PELIGROSIDAD COMO CONSTANTE

No existen registros públicos o privados que cuenten con datos exactos sobre las privaciones ilegítimas a la libertad que ocurren. De hecho, sería imposible tener estos datos teniendo en cuenta que muchos ni siquiera son denunciados.

Las privaciones ilegítimas a la libertad ocurren en varios grupos sociales; sin embargo, se acentúan en algunos. Este informe relata casos que ocurrieron en sectores vulnerables o en aquellos sobre los cuales va aumentando esta práctica debido al fenómeno de la criminalización de la pobreza y/o las luchas sociales.

La constante que se nota en las privaciones a la libertad en forma ilegítima realizadas por miembros de la Policía Nacional es la fuerza que van ganando los conceptos autoritarios del *"Derecho penal de autor y los estados de peligrosidad",* difundidos desde los centros de poder de manera, quizá, a neutralizar a los que no están/no entran dentro del sistema.

De esta manera presentan a determinados sectores sociales, identificados por sus rasgos físicos, su condición social, su nivel de instrucción, lugar de morada, o simplemente por su forma de vestir, como predeterminados a la comisión de hechos punibles, por tanto pasibles de cualquier arbitrariedad estatal en defensa de "la sociedad".

Estas formas de pensar niegan toda forma de autodeterminación a las personas, encasillándolas sencillamente por su aspecto externo y, como consecuencia, considerándolas de segunda categoría. Olvidan que el derecho penal jamás puede penar el "ser" de las personas, sino sólo su "hacer".

Otra situación preocupante es que, en general, la Policía Nacional y el Ministerio Público no dan cumplimiento a las obligaciones de comunicar la causa de la privación de libertad; tampoco dan cumplimiento a las demás obligaciones que la ley les impone al tiempo de la aprehensión o detención.

PRIVACIONES DE LIBERTAD EN SECTORES DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS

Los/as integrantes de las organizaciones campesinas quizá sean, entre los sectores organizados de la sociedad, los que con mayor frecuencia sufren privaciones ilegítimas a su libertad personal, seguida muchas veces por tortura e incluso eliminación física de sus miembros[6].

La delegada de la Defensoría del Pueblo en el departamento de San Pedro, Rosa María Rojas Pedrozo, en un *"informe sobre violaciones a las garantías constitucionales contra ciudadanos asociados en San Pedro",* remitido el 27 de enero de 2005 al defensor del Pueblo, Manuel María Páez Monges, relata que *recibe queja de diversos ciudadanos y que es testigo de los abusos y arbitrariedades por parte de funcionarios de la Policía Nacional* destacados en comisarías y puestos policiales de San Pedro. No se tiene información que el defensor del Pueblo haya realizado algún tipo de denuncia o gestión jurisdiccional al respecto.

Como uno de los casos paradigmáticos que se dieron en el departamento de San Pedro se relata el caso de José Bordón, que no solamente fue privado de su libertad en forma ilegítima y arbitraria, sino que fue sometido a torturas físicas y psíquicas en enero de 2005. En otras ocasiones, este mismo dirigente fue demorado por agentes de la Policía Nacional mientras se dirigía a reuniones de su organización, el "Frente Distrital de General Resquín". En septiembre fue amenazado de muerte, en su domicilio, utilizándose para tal efecto cartuchos no servidos de escopetas y cartas escritas en *jopara*[7] dejadas en su vivienda.

Caso José Bordón[8]

José Bordón es un líder campesino de la localidad de Naranjito, distrito de General Resquín, y coordinador de la lucha por la reforma agraria del departamento de San Pedro. El 27 de enero de 2005, cerca de las 19 horas, circulaba por la Ruta III "General Elizardo Aquino" en una camioneta de la organización Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (Cepag), en compañía de Gustavo Alfonso. Fue aprehendido frente de la comisaría de Jejuy, en el departamento de San Pedro, por cuatro agentes policiales, entre ellos los oficiales Amado Arévalos y Osvaldo López. Los uniformados interceptaron la camioneta en la que

circulaba José Bordón. Bajaron a sus ocupantes y los condujeron a la sede policial. Una vez allí, exigieron que Gustavo Alfonso se retirara del lugar.

En ningún momento explicaron los motivos de la privación de la libertad ni exhibieron orden de autoridad competente. La delegada departamental de la Defensoría del Pueblo, Rosa María Rojas, solicitó que le muestren una orden de captura que supuestamente tenía el oficial López contra José Bordón. La respuesta que recibió fue que estaba en la comisaría de Resquín y que *"si quería [le] iba a dar cien copias de esa orden; y cuando [se] dispus[o] a hablar con el detenido, de mala manera, se dirigió a [su] persona diciendo que ya estaba perdiendo demasiado tiempo (...)".*

José Bordón por su parte agregó que *"(...) una vez en la comisaría fui esposado, quedándome en presencia de los mencionados oficiales y otros a quienes no pude identificar, quienes empezaron a maltratarme verbalmente, primero; y luego a propinarme golpes en el pecho y la espalda. Durante una hora, más o menos, estuvieron acusándome de comunista, y que las movilizaciones (campesinas) que realizábamos en la zona eran financiadas por Fidel Castro (...)".*

Agregó que *"(...) también dijeron que realizara la denuncia donde quisiera, porque jamás pasará nada. En la comisaría me despojaron de mi agenda, mi celular y unos folletos sobre preservación del medio ambiente y un relatorio de los pedidos en las diferentes movilizaciones, facturas de Copaco, diciéndome que me fundirían (...)".*

Tras permanecer por algunas horas en la comisaría de Jejuy, José Bordón fue trasladado a la comisaría de Santa Rosa del Aguaray, donde fue puesto a disposición del fiscal Justiniano Cardozo, quien dijo que *"(...) estaba en libertad y que mis documentos, mi celular y mi agenda fue solicitado por los fiscales antisecuestros (...)".*

La delegada departamental deja constancia en su informe remitido a la Defensoría del Pueblo que "(*...) nadie en ese lugar (comisaría de Jejuy donde detuvieron a José Bordón) u otro dentro de la institución policial pudieron verificar en el momento, ni al momento de la resolución fiscal, la causa de su detención, ni exhibieron orden judicial alguna que justifique tal actuación (...*)".

Caso de la Estancia Cuapé[9]

En protesta por el uso indiscriminado de agrotóxicos en la estancia Cuapé (General Resquín), que contaminaba las viviendas aledañas[10], y frente a la total inacción estatal ante las denuncias presentadas, un grupo de campesinos ocupó parte de la estancia Cuapé en exigencia a la atención de sus reclamos.

El 4 de noviembre de 2004, operativos policiales del II Departamento -Fuerzas de Operaciones de la Policía Especial (FOPE), Agrupación de Policías Ecológica y Rural (APER) y por primera vez los militares[11]- realizaron un violento desalojo, en el cual falleció Aureliano Espínola y fueron detenidas 31 personas.

Las detenciones fueron particularmente violentas y se realizaron en viviendas particulares, que en algunos casos quedaban hasta aproximadamente mil metros del asentamiento desalojado. "(*...) Los militares iban por las calles aparatosamente, no importaba que formes o no parte del grupo de campesinos que estaban en las ocupación, bastaba que estuvieras en tu casa, a la vista. Entraban, golpeaban a las personas, les hacía arrodillar, con las manos a la cabeza y los alzaba en camiones (...)",* relató la hermana Juana Antonia Barúa[12].

En este mismo sentido se expresaron Daniel Romero y Liberato Bracho, dirigentes del Frente Distrital de General Resquín, quienes estaban en las inmediaciones en el momento del desalojo.

Caso Aba'i[13]

En este periodo de informe, los militares no sólo participaron en desalojos, controles camineros, sino que realizaron hasta allanamientos de viviendas particulares. En un operativo con la Policía Nacional aprehendieron a cuatro campesinos en Aba'i, departamento de Caazapá, en la tarde del 13 de noviembre de 2004.

La Constitución Nacional no faculta a los militares a realizar tareas de este tipo. Establece que "su misión es la de custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente establecidas", según el artículo 173 de la Constitución Nacional.

[9] *Los hechos relatados en este caso se basan en entrevistas a los protagonistas e informaciones publicadas en los medios de comunicación (diarios Abc Color y La Nación).*

[10] *Los campesinos denunciaron la muerte de sus animales menores como consecuencia directa de los agrotóxicos utilizados en los cultivos de soja de la agroganadera.*

[11] *Diario Abc Color, 5 de de noviembre de 2004.*

[12] *Religiosa de la Congregación de Nuestra Señora de la Inmaculada Concepción (azules), que estuvo asistiendo a los campesinos/as. Vive en la Colonia Naranjito, a unos kilómetros del lugar.*

[13] *Diario Abc Color, 13 de noviembre de 2004.*

Los campesinos privados de su libertad eran líderes que se oponían al uso indiscriminado de agrotóxicos en los cultivos de soja, en la compañía Kaguare'i, distrito de Fassardi y Aba'i, por temor a contaminaciones.

CASOS DE ORDEN DE ALLANAMIENTO VIOLATORIO A DISPOSICIONES LEGALES

El allanamiento de moradas es una excepción al derecho a la intimidad de las personas, protegido por la Constitución Nacional en sus artículos 33 y 34, respectivamente; por lo que, sólo en casos extremos, con orden judicial expresa y en las condiciones establecidas en la ley secundaria, se puede ingresar a un recinto privado.

Los artículos 187, 188 y en especial el 189[14]; establecen las condiciones en que se deberá proceder para "el allanamiento de recintos privados". Al tratarse de la reglamentación de un derecho constitucional, el incumplimiento de estos recaudos en el mandamiento de allanamiento y posterior allanamiento son actos procesales de nulidad absoluta, conforme al artículo 166[15] del Código Procesal Penal, pues implican— "inobservancia o violación de derechos y garantías en la Constitución Nacional (...)".

A pesar de estas disposiciones, el juez penal de garantías de Asunción, abogado Hugo Sosa Pasmor, el 12 de abril de 2005, siendo las 16 horas, libró un mandamiento de allanamiento para la agente fiscal abogada Matilde Moreno dando como lugar "exacto a ser registrado", la "*casa precaria de madera, con techo de paja, ubicada en la calle San Lorenzo, compañía Sanguina Cue, distrito de Lima*". En dos ocasiones reitera en su mandamiento que procederá a la *"búsqueda y secuestro de evidencias relacionados con el hecho investigado"*, sin decir qué hecho.

En esta localidad del departamento de San Pedro, como en gran parte del país, prácticamente todas las casas son precarias y muchas de

[14] ***Código Procesal Penal. Artículo 189. Mandamiento y contenido de la orden.*** *Para el allanamiento, el juez expedirá un mandamiento en el que constará* **la orden precisa**, *conforme a los siguientes requisitos:1) en el mandamiento se consignará el juez o tribunal que ordena el allanamiento y la breve identificación del procedimiento; 2) la* ***indicación exacta del lugar o lugares a ser registrados****; 3) la autoridad designada para el registro; 4) el motivo preciso del allanamiento, con indicación exacta de los objetos o personas buscadas y las diligencias a practicar; y 5) la fecha y la firma del juez.El mandamiento tendrá una duración de dos semanas, después de las cuales fenece la autorización, salvo que haya sido expedida por tiempo determinado en cuyo caso constarán esos datos.*

[15] *Código Procesal Penal. Artículo 166. Nulidad absoluta. Además de los casos expresamente señalados en este Código, serán consideradas nulidades absolutas aquellas concernientes a la intervención, asistencia y representación del imputado, en los casos y formas que este Código establezca, o las que impliquen inobservancia o violación de derechos y garantías previstos en la Constitución Nacional, el derecho internacional vigente y este Código.*

ellas tienen techos de paja, por lo que la agente fiscal, Matilde Moreno, podría entrar en cuantas quisiera para buscar las evidencias del *"hecho investigado"*, que solamente ella sabía cuál era.

Este mandamiento de allanamiento viola expresamente el imperativo legal del artículo 189, inciso 2 de la "identificación exacta del lugar" a ser registrado.

PRIVACIONES ILEGÍTIMAS DE LIBERTAD A JÓVENES

En los casos de los jóvenes privados de su libertad ilegítimamente, primaron una vez más las cada vez más fuertes ideas del etiquetamiento social y los *estados de peligrosidad,* donde lo diferente se torna peligroso o, cuanto menos, sospechoso.

Caso Manuel Vera y Fabricio Arnella[16]

Manuel Vera y Fabricio Arnella, estudiantes secundarios de la Federación Nacional de Estudiante Secundarios (Fenaes), fueron privados de su libertad en forma ilegítima, el 12 de mayo de 2005, cuando se dirigían de Ciudad del Este a Asunción a bordo de un ómnibus de la empresa San Luis, por parte de efectivos policiales.

Los estudiantes venían ocupando los asientos 13 y 14, respectivamente, del ómnibus, cuando cerca de las 17:30 fueron despertados e increpados por un policía de nombre José Aguilar, quien les solicitó sus documentaciones, entregándosele sus cédulas de identidad.

Posteriormente, el mismo **José Aguilar** les obligó a abandonar el transporte colectivo, en un paraje de la jurisdicción de la ciudad de Yguazú, a lo que, sorprendidos, exigieron explicaciones, recibiendo como respuestas que el guardia del ómnibus denunció que se encontraban "*en una actitud sospechosa, presumiblemente fumando marihuana y con pinta de barras bravas".*

Una vez fuera del colectivo, a unos cien metros del mismo, fueron registrados por efectivos policiales, momento en el que arrancó el transporte en el que se desplazaban y los dejó en el lugar. En el ómnibus quedaron todas sus pertenencias.

[16] *Este caso está basado en la denuncia realizada por los afectados a las autoridades correspondientes.*

Permanecieron *"abandonados en medio de la calzada, ya entrada la noche, asustados, además de un cuadro de fiebre y fuerte estado gripal, por unas tres horas aproximadamente".* Estaban sin las "*pertenencias que llevó el vehículo, sin dinero ni posibilidades de pedir auxilio a familiares, hasta que llegó otro colectivo de la misma empresa* San Luís**,** *y el mismo policía intervino para que el chofer acepte las boletas ya pagadas".*

Caso Fabricio Arnella[17]

Cerca de las 9 horas, el 12 de julio de 2004, fue privado de su libertad en forma ilegítima y maltratado por policías de la Agrupación de Bomberos, primero, y luego en la Comisaría Primera Metropolitana, donde fue encerrado en un calabozo con presos comunes, aproximadamente por 45 minutos, como consecuencia de una falsa acusación por parte de un chofer de la Línea 37-B, empresa Saeta, a quien había exigido el cumplimiento de la ley del boleto estudiantil.

Poco antes de la hora mencionada abordó el ómnibus, sobre la avenida Carlos Antonio López, a la altura del Palacio de Justicia. Se encontraba sin el uniforme de estudiante secundario, pero con bono, carné y el importe de medio pasaje, según lo estipula la ley del boleto estudiantil. Sin embargo, el chofer no le quiso cobrar el medio pasaje argumentando que estaba sin la indumentaria correspondiente y fuera del horario establecido, a lo que replicó que la ley no hablaba de la necesidad del uso del uniforme ni de la existencia de horarios para el pago del medio pasaje.

El chofer insistió que no le importaba y que en la empresa le establecían esas restricciones; enseguida amenazó con llevarlo a la comisaría si es que no se bajaba o pagaba pasaje entero, a lo que respondió que no tenía derecho a hacerlo y que era él el infractor, no Arnella.

Mientras discutían, el ómnibus seguía su itinerario. Cuando llegó frente a la Agrupación de Bomberos de la Policía Nacional, sobre la calle Doctor Paiva, el chofer paró y llamó a un policía solicitando que baje a Arnella porque era "un caballo loco que quería asaltar a los pasajeros".

Vino un policía y lo bajó violentamente, sin prestar atención a las explicaciones que daba el joven diciendo que lo único que quería hacer es ejercer su derecho de pagar medio pasaje. El ómnibus se marchó.

Una vez dentro de la Agrupación de Bomberos el joven manifestó que "*pedí explicaciones del por qué me tenía detenido, en primera instan-*

[17] *Trascripción de la denuncia presentada ante la CODEHUPY.*

*cia me ordenaron que me calle y ante mi insistencia dijeron que me habían acusado de **caballo loco** y volvieron a decir que permanezca callado y sentado".*

Tras varios minutos en la Agrupación lo llevaron a la Comisaría Primera Metropolitana para más averiguaciones, *"me esposaron y me subieron a la carrocería de una patrullera junto a dos oficiales"* para el traslado. Una vez en esta dependencia policial, revisaron su mochila y billetera, respectivamente, para encerrarlo en el calabozo junto con otros presos, por un espacio de 45 minutos.

Salvo uno de los policías intervinientes, a quien pudo individualizar a través de su porta nombre como de apellido Catebecke, el resto no tenía identificación visible.

Caso Manuel Vera[18]

Manuel Vera fue privado de su libertad en forma ilegítima el 6 de agosto de 2005, cerca de las 14 horas por el suboficial Mayor Ramón González y José A. Florentín, en las inmediaciones de Juan E. O'Leary y Andrés Gelly, de nuestra capital, *"ante la actitud sospechosa de una persona de sexo masculino que iba corriendo por la calle Dupuis"*[19].

Una vez aprehendido por los efectivos policiales, le acercaron a una casa en construcción aledaña. "*Ahí me piden que me baje el pantalón, la ropa interior y la remera. Me piden que saque los championes para revisar. Después, por radio verifican mis antecedentes y comprueban que no tengo. Ahí llaman a una patrullera, como yo no quería subirme a la camioneta me tuercen el brazo para atrás y antes de que suba, grito a los vecinos que salieron a mirar el número de la oficina de Decidamos. Seguidamente me trasladan a la Comisaría Segunda, donde me presentaron a los oficiales y al comisario, quienes me dijeron que estoy detenido por tener aspecto de **caballo loco** y que podía estar demorado por seis horas".*

Caso César Ojeda y Edgar Estigarribia[20]

César Ojeda y Edgar Estigarribia, respectivamente, integrantes del Grupo Juvenil San Blas de Loma Pytâ, fueron privados ilegítimamente de su libertad el 24 de septiembre de 2005, aproximadamente a las 19:30, por efectivos de la Comisaría 22ª Metropolitana, luego de una reunión informal en la casa de uno de los miembros del grupo.

[18] *Caso relatado conforme al acta notarial en el que se deja constancia de la aprehensión de Manuel Vera, labrada por la escribana pública Mirtha Domínguez, Registro 1.033, y el parte policial Nº 211/05, de la Comisaría Segunda Metropolitana.*
[19] *Informe policial Nº 211/05 de la Comisaría Segunda Metropolitana.*
[20] *En base al relato que hicieron en la CODEHUPY.*

Cuando regresaban, se encontraron con una patrullera de la Comisaría 22 Metropolitana. De repente se aproximaron y descendieron de la camioneta dos uniformados. Le aprehendieron a Ojeda y a Estigarribia. Les pidieron sus documentos personales. Les revisaron para confirmar si portaban armas. Les preguntaron si tenían antecedentes.

Al parecer, ninguna irregularidad constatada irritó a los policías, quienes empezaron a maltratar física y verbalmente a los jóvenes, principalmente a Ojeda, quien usaba melena.

Le ordenaron que se quitara inmediatamente su melena, a lo que el joven quiso oponer resistencia. Entonces intentaron arrancarla con un golpe de cachiporra. No pudieron. Luego uno de los policías desenfundó su arma y le disparó muy cerca de la nunca a Ojeda. Muy asustando, Ojeda arrancó con un tirón de mano su melena.

Luego de dos horas aproximadamente los mismos policías ingresaron a la comunidad y procedieron a revisar los documentos de los demás miembros del grupo que se encontraban frente al domicilio de la familia Soria. Nuevamente insultaron y maltrataron a los jóvenes.

PRIVACIONES ILEGÍTIMAS DE LIBERTAD A NIÑOS/AS Y ADOLESCENTES

Es una práctica corriente de los efectivos de la Policía Nacional el "arreo" o la aprehensión de niños/as y adolescentes. Los que trabajan en la calle son los que están más expuestos a esta mala práctica. Son innumerables los casos que se dan en los distintos centros urbanos, como Ciudad del Este, Asunción, Encarnación y Coronel Oviedo. Se relata en este informe un caso paradigmático que se dio en el sector, por la cantidad de niños/as privados/as de su libertad, así como el sinsentido de las actuaciones.

Caso de arreo de niños/as en Ciudad del Este[21]

El 5 de mayo del 2005 unos 30 niños, niñas y adolescentes que se encontraban en la vía pública fueron privados de su libertad en forma ilegítima por efectivos de la Policía Nacional y municipal de Ciudad del Este, sin que medie para tal efecto ninguna orden de autoridad competente (judicial ni proteccional).

Con posterioridad al procedimiento policial, la licenciada Romilda Gómez, directora de la Consejería Municipal por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Codeni) de Ciudad del Este, comunicó

[21] *Estos hechos están relatados en el hábeas corpus genérico presentado a favor de los niños/as y adolescentes, el 18 de mayo de 2005.*

telefónicamente al Juzgado de la Niñez de la misma ciudad, a cargo de la jueza Delsy Cardozo, señalando que la privación de libertad de estas personas se realizó teniendo en cuenta que "*se encontraban rompiendo vidrios de vehículos y realizando otros hechos contra los transeúntes, que se encontraban en la calle, en evidente estado de haber estado inhalando cola de zapatero".* Los niños, niñas y adolescentes aprehendidos no fueron identificados.

En visitas de interiorización de este procedimiento, que realizara una delegación interinstitucional integrada por representantes del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Defensoría del Pueblo y la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), el martes 10 de mayo de 2005 se pudo entrevistar a algunos niños y niñas afectados por el procedimiento en referencia. Éstos manifestaron haber sido retirados por policías armados, alzados en patrulleras bajo engaños tales como llevarlos a vacunar o que sus familiares les estaban esperando en la comisaría. Otros, sencillamente por la fuerza.

En el expediente del caso no se encontraron constancias o informes que indiquen que los niños y niñas hayan sido informados de la causa de la privación de libertad, ni habilitados a buscar defensa. Tampoco se constata con claridad la medida de protección aplicada, ni la duración que tendría la misma, ni las acciones que realizaría el juzgado y los órganos administrativos para restituirles los derechos conculcados.

El 18 de mayo de 2005, la ministra de la Corte Suprema de Justicia, Alicia Pucheta de Correa, dio trámite al *hábeas corpus* genérico presentado. Pidió al comandante de la Policía Nacional que informe "*si en fecha 5 de mayo de 2005 se procedió en forma conjunta con la Codeni a la detención de varios niños, niñas y adolescentes que se encontraban en la vía pública, en Ciudad del Este, en caso afirmativo, un informe circunstanciado sobre el procedimiento efectuado".*

Cantidad de causas abiertas por privación de libertad[22]

Constituye hecho punible la privación ilegítima a la libertad de las personas[23]. Es favorable que la legislación penal prevea la punición de quienes priven de su libertad a los ciudadanos y ciudadanas.

Es criticable que el artículo 124 del Código Penal, para agravar la sanción del funcionario público que comete este hecho punible en abuso de su poder, requiere que dicho abuso sea "considerable", condición que queda sujeta a la interpretación particular de quien aplica la ley, cuando que el abuso de autoridad, en este tipo penal, es siempre altamente censurable.

La privación de libertad es un hecho punible de acción pública, por tanto perseguible de oficio por el Ministerio Público, una vez que tenga noticia de su existencia por cualquier medio[24]. En este sentido, es llamativo que la cantidad de causas abiertas en los últimos tres años por el artículo 124 del Código Penal (privación de libertad) sea solamente de 22.

Esta cifra es muy inferior a las denuncias por privaciones de libertad realizadas en los medios de comunicación y las organizaciones de derechos humanos. El Ministerio Público, como órgano natural de investigación de los hechos punibles de acción pública debería prestar mayor atención a estos casos, de manera a impedir la impunidad de quienes los perpetren.

Año	Cantidad de causas abiertas
2003	6
2004	4
2005 (al 11 noviembre)	12

[22] *Datos proporcionados por la Mesa de Entrada del Ministerio Público (sede central-Asunción) y la Mesa de Entrada de causas judiciales del Poder Judicial. 3º Cuando el autor privare a otro de su libertad para coaccionarle, bajo amenaza de muerte, de lesión grave en los términos del artículo 112 o con la prolongación de la privación de la libertad por más de una semana, a hacer, no hacer o tolerar lo que no quiera, será castigado con pena privativa de libertad de hasta ocho años.*

[23] *Código Penal. Artículo 124. Privación de libertad. 1º El que privara a otro de su libertad, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa. 2º Cuando el autor: 1. produjera una privación de libertad por más de una semana; 2. abusara considerablemente de su función pública; o 3. se aprovechara de una situación de dependencia legal o de hecho de la víctima, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años. Será castigada también la tentativa.*

[24] *Artículo 18. Legalidad. El Ministerio Público estará obligado a promover la acción penal pública de los hechos punibles que lleguen a su conocimiento, siempre que hayan suficientes indicios fácticos de la existencia de los mismos.*

RECOMENDACIONES

La CODEHUPY, en los informes anteriores, ya manifestó estas recomendaciones bajo este mismo capítulo.

- Una de las medidas para erradicar las privaciones ilegítimas a la libertad pasa necesariamente por lograr una aplicación estricta y restrictiva de las disposiciones de los Códigos Procesal Penal y de la Niñez y la Adolescencia, lo que no sería posible sin la capacitación de los agentes estatales encargados de ejecutarlos.
- Modificar el artículo 239, inciso 3 del Código Procesal Penal, para hacer más comprensible su aplicación.
- Se debe analizar la pertinencia de la última parte del artículo 239 del Código Procesal Penal, que habilita a cualquier persona a proceder a la aprehensión, en caso de flagrancia, más aún cuando desde el propio Ministerio del Interior se está promoviendo la creación de *comisiones vecinales de seguridad,* de cuyas actuaciones la autoridad jurisdiccional no puede ejercer control alguno.
- Se debe impedir la actuación de efectivos militares en operaciones de seguridad interna. No están capacitados ni autorizados para estos procedimientos.
- El Ministerio Público debe dedicar más tiempo y esfuerzo a la investigación de los hechos punibles de privación de libertad cometidos por funcionarios públicos (art. 124 del Código Penal). Es llamativa la poca cantidad de causas abiertas (12 en este año) con relación a las denuncias realizadas en los medios de comunicación y organismos de derechos humanos.

Avances, estancamientos y deudas

Dionisio Gauto
Ñemongetarâ, Programa de Educación Popular
Nelson García Ramírez
Asociación Americana de Juristas

Gauto, Dionisio; García Ramírez, Nelson. Avances, estancamientos y deudas. En publicacion: Derechos Humanos en Paraguay 2005. Coordinadora Derechos Humanos Paraguay. CDE, Centro de Documentacion y Estudios, Asunción, Paraguay; Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) Diciembre. 2005. Acceso al texto completo: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/paraguay/cde/cde2005/6proteccion.pdf

De 1996 a 2005 se han dado algunos avances en los principales reclamos y recomendaciones de este capítulo del informe pero varios otros puntos siguen estancados y sin solución. Entre los más importantes avances señalamos la creación de la Comisión de Verdad y Justicia, la entrada en vigencia de la ley indemnizatoria N° 838/96, el nombramiento del defensor del Pueblo, el inicio de los pagos de indemnización a las víctimas de la dictadura stronista y la destinación del local de la ex Técnica del Ministerio del Interior a Museo de la Memoria Histórica. En el presente capítulo analizaremos brevemente estos avances y deudas.

LOS AVANCES

La creación de la Comisión de Verdad y Justicia se debe a la iniciativa de la sociedad civil y las víctimas de la dictadura. Fue creada por la Ley Nº 2.225/03 sobre la base de un anteproyecto de la Mesa Coordinadora "Memoria Histórica y Archivo de la Represión". La integración de sus miembros se hizo por decreto del Poder Ejecutivo en julio de 2004, y su instalación oficial tuvo lugar en el Palacio de Gobierno el 24 de agosto de ese año. Actualmente se encuentra en pleno trabajo que terminará con un informe oficial en agosto de 2006.

La existencia de esta comisión viene a dar cumplimiento a una recomendación de nuestro informe, que ya en 1996 expresaba que "(...) el Estado paraguayo debe formar una comisión de investigación de los hechos ocurridos entre 1954 y 1989, de modo a emitir un informe oficial. Tras la caída de la dictadura, el gobierno de transición no ha dado los pasos necesarios para el esclarecimiento de los crímenes contra los derechos humanos, la identificación de los culpables, el correspondiente castigo de los mismos y la indemnización a los que sufrieron violaciones de sus derechos (...)". Nuestro informe de ese año también decía que "(...) el gobierno del Paraguay nunca demostró voluntad de formar una comisión de investigación; no existe un informe oficial que arroje cifras y datos precisos sobre los detenidos, torturados, muertos y desaparecidos; obviamente, tampoco ha habido un reconocimiento por parte del Estado de su responsabilidad en la comisión de violaciones a los derechos humanos (...)"[1].

Los puntos así señalados constituyen hoy los principales objetivos de la Comisión de Verdad y Justicia, que pudo crearse sorteando diversas dificultades, entre ellas la resistencia de los elementos stronistas que siguen empotrados en el poder.

La Ley N° 838/96 "Que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989" tuvo desde el inicio mucha oposición por parte del gobierno, como se ha visto en los informes de estos 10 años. El proyecto presentado en el Congreso en 1992 tardó cuatro años para obtener la sanción. Aprobado por el Legislativo en 1996, fue vetado por el Ejecutivo -entonces a cargo del presidente Juan Carlos Wasmosy. Cuando los congresistas se ratificaron en la sanción, el presidente lo atacó de inconstitucional y la Corte Suprema de Justicia tardó un año y medio para rechazar esa acción. Por eso esta ley tuvo vigencia recién en 1998, tras insistentes reclamos de la sociedad civil y las víctimas de la dictadura.

[1] *CODEHUPY. "Derechos Humanos en Paraguay 1996". Asunción, págs. 227-232.*

El defensor del Pueblo, figura creada por la Constitución de 1992, fue nombrado recién en octubre de 2001. De él depende la aplicación de la Ley N° 838/96, o sea la efectivización de los pagos indemnizatorios. De nuevo fue larga y ardua la lucha para su designación, que al fin concretada en el Congreso hubo de recaer en una persona sin trayectoria en el ámbito de los derechos humanos y ex funcionario de la dictadura stronista, Manuel Páez Monges.

En abril de 2004 comenzó el pago de las indemnizaciones previstas en la Ley N° 838/96 y hasta fines de este 2005 el número de beneficiados ha sido muy bajo, ya que según la Defensoría del Pueblo más de 1.000 personas cuentan con la resolución favorable de dicha institución, pero el Ministerio de Hacienda alega falta de recursos para pagar a todas de una sola vez.

La cesión del local de la ex Técnica del Ministerio del Interior para asiento del Museo de la Memoria Histórica es un hecho más reciente, ya que el pasado 16 de agosto se hizo la transferencia simbólica a las organizaciones de derechos humanos. Este emprendimiento viene impulsando desde varios años la fundación Celestina Pérez de Almada. La ex Técnica fue un centro de reclusión, torturas y asesinatos en tiempo de la dictadura

LOS ESTANCAMIENTOS

Para lograr una reparación integral quedan varios puntos que también este informe viene señalando desde hace 10 años. La falta de atención médica, sicológica y siquiátrica por parte de las instituciones estatales a las víctimas con secuelas de torturas y maltratos; los casos de impunidad que hacen que muchos victimarios convivan con sus víctimas en la sociedad, situación que resulta más conflictiva en las pequeñas comunidades del interior del país; la no extradición del ex dictador Alfredo Stroessner, que vive en Brasilia y sigue siendo presidente honorario de la Junta de Gobierno del Partido Colorado; la falta de reglamentación del artículo 39 de la Constitución Nacional para que la indemnización alcance a otras víctimas del poststronismo, como los conscriptos muertos en los cuarteles y los líderes campesinos asesinados por agentes estatales; la falta de recuperación de los bienes mal habidos durante la dictadura y la falta de cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 de la Ley N° 838/96 que dice: "el Congreso Nacional podrá conferir a las víctimas a quienes se refiere esta Ley medallas y diplomas como testimonio de desagravio oficial de parte del Estado paraguayo y en consideración a sus relevantes sacrificios en defensa de la libertad y la democracia".

EL MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional

- "Toda persona tiene derecho a ser indemnizada justa y adecuadamente por los daños y perjuicios de que fuese objeto por parte del Estado" (art. 39).
- "Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, serán personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abonar en tal concepto" (art. 106).
- "El genocidio y la tortura, así como la desaparición forzada de personas, el secuestro y el homicidio por razones políticas son imprescriptibles" (art. 5).

Los instrumentos jurídicos internacionales

- La Convención Americana sobre los Derechos Humanos[2], en una lectura armónica de su articulado, entre ellos el 25 y 63.1, habla en materia de derechos de las víctimas del derecho a un remedio judicial que las ampare y una justa indemnización, ora ante tribunales nacionales, ora ante la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[3] en su artículo 9 habla del "derecho efectivo a obtener reparación".
- La Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes[4] en su artículo 9 dice: "los Estados partes se comprometen a incorporar en sus legislaciones nacionales normas que garanticen una compensación adecuada para las víctimas del delito de tortura".

El Código Civil paraguayo

- El artículo 1.845 expresa: "si bien los funcionarios del Estado (...) son responsables en forma directa y personal por los actos ilícitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, el Estado es responsable subsidiariamente por ellos en caso de insolvencia de éstos".
- Y el artículo 98 establece que "las personas jurídicas responden del daño que los actos de sus órganos hayan causado a terceros,

[2] *Ley N° 1/89.*
[3] *Ley N° 5/92.*
[4] *Ley N° 69/90.*

trátese de una acción u omisión y aunque sea delito cuando los hechos han sido ejecutados en el ejercicio de sus funciones y en beneficio de la entidad".

También habría que volver a mencionar que está vigente la Ley N° 838/96 "Que indemniza a las víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989".

LAS DEUDAS PENDIENTES

En este año 2005 urge la reparación integral a las víctimas de violaciones a derechos humanos en las siguientes formas.

La restitución

Con los apresamientos en tiempos de la dictadura stronista, los represores despojaban a sus víctimas de tierras, casas, enseres domésticos, cultivos y de cualquier otra pertenencia ya que eran llevados "como para no volver", al decir de los mismos represores. En estos casos se habla de los bienes mal habidos cuya recuperación por la vía judicial se vuelve muy difícil, por no decir imposible, por el costo en tiempo y en dinero. Sin embargo se ha dado este año un hecho muy positivo con la recuperación de la tierra de Jejuí, confiscada 30 años atrás por la dictadura.

San Isidro de Jejuí se encuentra en el kilómetro 300 sobre la Ruta 3, en el departamento de San Pedro. La comunidad de 31 familias que se instaló en el lugar en 1969, en una fracción de 230 hectáreas compradas de la empresa Trappani, sufrió un atraco militar-policial el 8 de febrero de 1975. Los integrantes sufrieron prisiones y torturas y el inmueble fue confiscado y totalmente desvastado en manos de otros ocupantes. Después de 30 años la Asociación Campesina "San Isidro de Jejuí" logró una sentencia favorable del Poder Judicial cuando el pasado 7 de junio el juez les restituyó 150 hectáreas de las 230 que les pertenecen, haciendo posible de este modo el retorno de los sobrevivientes a la tierra recuperada hasta ahora parcialmente.

Este caso de Jejuí viene a ser un símbolo de la lucha campesina y un primer caso de recuperación de las tierras mal habidas en tiempo de la dictadura.

La indemnización

Después de nueve años de promulgación de la Ley N° 838/96, el Ministerio de Hacienda procedió al pago de los haberes indemnizatorios a un primer grupo de beneficiarios de dicha normativa. Fue el 7 de

abril de 2004, cuando cobraron 34 personas, luego otras 26 el 14 de mayo, después otro pequeño grupo y el proceso quedó de nuevo estancado. Las víctimas reclaman el pago a todos de una sola vez y según el monto del jornal actualizado, ya que era otro el monto cuando salió la ley. El gobierno aduce la falta de recursos, lo cual es cierto sólo en parte, porque la principal causa es la falta de voluntad política para mirar el pasado, condenar los graves excesos de la dictadura y proceder a la justa indemnización. Corrobora esta afirmación la falta de previsión de recursos suficientes en el Presupuesto General de Gastos de la Nación 2006 para esta obligación del Estado.

La atención a las víctimas es urgente ya que casi todas ellas están enfermas, ancianas, en sillas de ruedas o están muriendo en el abandono y el desamparo.

El otro camino para reclamar la indemnización es recurriendo al Poder Judicial, como han hecho algunos, pero un solo caso exitoso se conoce, que es el de Napoleón Ortigoza, detenido desde 1962 hasta 1988, quien logró la anulación de todos los procesos en su contra (por sentencia definitiva del 31 de diciembre de 1996) y la indemnización por decreto del Poder Ejecutivo (Nº 17.026 del 30 de abril de 2002).

La rehabilitación

Hasta la fecha no existe por parte de las instituciones públicas ningún programa de atención médica, sicológica y siquiátrica para las víctimas de la dictadura. Como la mayoría de ellos provienen de los sectores pobres, esta es la necesidad más sentida por los sobrevivientes. Como consecuencias de las torturas y demás maltratos, son muchos los aquejados por enfermedades físicas y mentales, cuyo tratamiento no está a su alcance. Solamente la solidaridad de algunos otros ex presos políticos que son profesionales está supliendo en algunos casos la ausencia del Estado en esta atención.

Garantías de satisfacción y no repetición

Para el "nunca más" y como garantía para que los hechos de barbarie no vuelvan a repetirse, es poco o nada lo que se hace a nivel estatal, porque muchos de los que se beneficiaron con la dictadura siguen hoy en el poder, el mismo Partido Colorado continúa en el gobierno, con algún cambio de estilo con el actual presidente.

A nivel de sociedad civil, durante el año 2003 se llevó a cabo el emprendimiento "Año de la Memoria Histórica", que permitió llegar a los colegios y universidades para ayudar a la nueva generación a tomar conciencia de lo ocurrido en la historia reciente con la dictadura stronista. El Estado, a través del Ministerio de Educación y Cultura

(MEC), en un comienzo comprometió su participación en el proyecto pero luego brilló por su ausencia. Otros emprendimientos, como el Museo de la Memoria, están dando a conocer los horrores del pasado, lo mismo que las audiencias públicas de la Comisión de Verdad y Justicia a través de los testimonios de los que sufrieron esos horrores.

La necesidad de aprender del pasado se impone teniendo en cuenta la actual reorganización del stronismo: está en marcha el movimiento nacional de Reconstrucción Nacional con el protagonismo del nieto del ex dictador, Goli Stroessner, que reivindica a su abuelo como "el mejor gobernante que tuvo el Paraguay" y utiliza el lema "yo era feliz y no lo sabía".

La ausencia de un verdadero cambio social y político explica que sigan los vicios de la dictadura, como la corrupción y la impunidad, así como las violaciones de los derechos humanos, incluyendo las torturas en las comisarías y los cuarteles.

EL DERECHO A LA VERDAD Y LA MEMORIA

Los desaparecidos

En los países vecinos se ha intensificado este año la búsqueda de los desaparecidos, no así en Paraguay. En Buenos Aires fueron encontrados los restos de Esther Ballestrino de Careaga; el equipo de Antropología Forense de Argentina llegó a identificar sus restos. Esta paraguaya, fundadora en ese país de la organización de Madres de Plaza de Mayo, había sido detenida y luego desaparecida en 1976 durante la dictadura militar argentina. Alrededor de 100 paraguayos desaparecieron en ese país pero el gobierno paraguayo nunca mostró interés en que se logre el esclarecimiento de tales hechos. Los países vecinos, Argentina, Uruguay, Chile y últimamente Bolivia, están empeñados en el esclarecimiento de esos crímenes, pero el Estado paraguayo nada hace para aclarar el destino de los desaparecidos en Paraguay. Se espera que la Comisión de Verdad y Justicia pueda arrojar alguna luz sobre el oscuro destino de los desaparecidos.

La Comisión de Verdad y Justicia

Esta comisión, cuya formación e integración se reseñó en el informe anterior[5], inició a fines de febrero de este año las primeras entrevistas a las personas y familiares que fueron víctimas de la dictadura. Los testimonios son recibidos y documentados por las personas que trabajan en la institución encargada de la investigación.

[5] *CODEHUPY. "Derechos Humanos en Paraguay 2004". Asunción, pág. 104.*

La Comisión de Verdad y Justicia, según la Ley N° 2.225/03, tiene a su cargo "(...) investigar los hechos que constituyen o pudieran constituir violaciones a los derechos humanos cometidos por agentes estatales y paraestatales entre mayo de 1954 hasta la promulgación de la ley, y recomendar la adopción de medidas para evitar que aquellos se repitan, para consolidar un Estado social y democrático de derecho con plena vigencia de los derechos humanos y para fomentar una cultura de paz, de solidaridad y de concordia entre paraguayos (...)"[6].

Como un hecho resaltante, dentro de las actividades que viene realizando la Comisión de Verdad y Justicia se puede mencionar la primera audiencia pública llevada a cabo el pasado 19 de agosto en la sede del Congreso Nacional. En la ocasión se han escuchado los testimonios de cuatro casos bien representativos de violaciones a los derechos humanos –secuestro, desaparición forzosa, torturas– dentro de la dictadura y en el marco del Operativo Cóndor[7].

Algunos factores que tiene en contra esta comisión son: el limitado tiempo que dispone, 18 meses para investigar una dictadura que duró 35 años, a la que se agrega el periodo que va de 1989 a 2003, o sea hasta la promulgación de la ley. A esto se suma los recursos económicos muy limitados proveídos por el Estado para tan ingente labor. Además de este poco interés del gobierno, está la poca sensibilización de la opinión pública. Con todo, con el apoyo de las organizaciones de derechos humanos y las víctimas de la dictadura es posible esperar un resultado satisfactorio de la Comisión de Verdad y Justicia.

El Museo de la Memoria

Gracias a la perseverante acción de la fundación Celestina Pérez de Almada se ha ido formando este museo, que reúne y exhibe los testimonios documentales de la represión stronista, los procedimientos usados contra los detenidos, los elementos de torturas, las fotografías de los desaparecidos, etc. Este museo, que ya venía funcionando en forma itinerante con exhibiciones para apoyar eventos de derechos humanos, próximamente ya podrá instalarse en local permanente. Tras insistentes pedidos al gobierno, se ha logrado la desafectación de la ex Técnica del Ministerio del Interior para servir de local al Museo de la Memoria. La Técnica fue la oficina anticomunista creada por Stroessner en 1956 y a cuyo frente puso a Antonio Campos Alúm, quien dirigió la dependencia hasta 1992, tres años después de la caída de la dictadura. En este cargo contó con el asesoramiento del coronel Robert Thierry, estadounidense, que vino al Paraguay como cooperante agrícola, según los Archivos del Terror.

[6] *Art. 1, Ley 2.225/03.*

[7] *Los testimonios fueron de la doctora Gladys Meilinger de Sanemann, el ing. Virgilio Bareiro, Guillermina Kanonikoff y Santiago Rolón. También se escuchó a los hijos de Esther Ballestrino de Careaga.*

RECOMENDACIONES

- Que las instituciones públicas de salud brinden atención gratuita a las víctimas de la dictadura.
- Que el Ministerio de Hacienda pague a las víctimas de la dictadura su correspondiente indemnización de una sola vez y con el monto de los jornales a la fecha.
- Que el Presupuesto General de Gastos de la Nación 2006 provea a la Comisión de Verdad y Justicia los recursos necesarios para el cumplimiento de su misión.
- Que los funcionarios estatales presten la debida colaboración para ubicar las tumbas de los desaparecidos y que el gobierno les inste para ello.
- Que el Poder Legislativo reglamente el artículo 39 de la Constitución Nacional para que la indemnización justa y adecuada pueda alcanzar también a las víctimas de violaciones a sus derechos humanos en el poststronismo, como los campesinos muertos por agentes estatales y los soldados muertos en los cuarteles o que quedaron con discapacidad.
- Que el Poder Judicial logre la extradición de Alfredo Stroessner para ser sometido a los mandatos de la justicia.

Derecho a la igualdad y a la no discriminación

Derecho de las mujeres: Las convenciones que no se aplican

Pilar Codina Clua[1]
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

A 10 años de la ratificación por parte de Paraguay de la Convención Belém do Pará, todavía persisten discriminaciones tanto legales como "de facto" hacia las mujeres. Tal realidad fue constatada este año por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ante el análisis de los informes sobre el estado de cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), presentados tanto por el Estado como por la sociedad civil. El Estado paraguayo no puede ignorar las normas internacionales que ratifica, por lo tanto debe adecuar su legislación a las mismas y garantizar su cumplimiento.

[1] *Pilar Codina Clua elaboró este informe en el Área Mujer del CDE durante la pasantía realizada entre abril a agosto de 2005, en el marco de la VIª edición del Magister en Género y Desarrollo - XIIIª edición del Programa de Formación en Cooperación Internacional "Mujeres y Desarrollo", del Instituto de la Mujer y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), de España.*

MARCO LEGAL

El Capítulo III (artículos 46 a 48) de la Constitución Nacional de 1992 garantiza la igualdad entre las personas que habitan la República del Paraguay y prohíbe que sean discriminadas. Concretamente, el artículo 48 establece que los hombres y las mujeres tienen iguales derechos.

A partir de dicho marco constitucional, la República del Paraguay ha modificado y aprobado una serie de normas jurídicas para fomentar la igualdad entre mujeres y hombres. A tal fin, se modificó el Código Civil (Ley N° 1/92) donde, entre otros aspectos, se equiparan los derechos y obligaciones de ambos miembros del matrimonio o de la unión de hecho. Por otro lado, mediante la Ley N° 496/95 se modificó el Código Laboral (Ley N° 213/93), donde se incorporaron disposiciones como la figura del acoso sexual (art. 81, inc. w), pero se mantuvo la discriminación en el sector del trabajo doméstico (en su mayoría realizado por mujeres).

En cuanto al ámbito político, el Código Electoral, modificado por Ley N° 834/96, establece la cuota mínima de participación de las mujeres en 20% y sanciones a los partidos que no la cumplan; también prohíbe los contenidos discriminatorios por razón de sexo en la propaganda política y electoral. La adopción del nuevo Código Penal (Ley N° 1.660/97) y el Código Procesal Penal (N° 1.286/98) eliminó algunos artículos discriminatorios, pero aún persisten disposiciones que perjudican a las mujeres, y el aborto continúa siendo tipificado como delito. Con la finalidad de obtener una normativa penal que respete el principio de igualdad, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem) Paraguay, por un lado, y la CODEHUPY, por el otro, presentaron dos propuestas de reforma del Código Penal y del Código Procesal Penal en febrero de 2005.

Un avance importante fue la adopción de la Ley N° 1.600/2000 contra la violencia doméstica, la cual establece normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de algún integrante del grupo familiar. Se trata de una ley civil, por lo tanto no dispone sanciones penales para las personas agresoras. Un año después se aprobó el Código de la Niñez y Adolescencia (Ley N° 1.680/01), con la finalidad de proteger tanto a niños como a niñas.

También el Estatuto Agrario (Ley N° 1.863/02) pretende fomentar la igualdad, adoptando medidas de acción positiva como la preferencia a favor de la mujer cabeza de familia para la adjudicación de la tierra

sometida a reforma agraria. Por otro lado, indica que el Estado promoverá el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra.

A nivel internacional, la República del Paraguay ha ratificado una serie de instrumentos que favorecen la protección de las mujeres: la Cedaw, ratificada por Ley N° 1.215 del año 1986; el Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por la Ley N° 1 en 1989; la Convención de los Derechos del Niño, ratificada Ley N° 57 del año 1990; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de la Organización de Estados Americanos (OEA) – Belém do Pará del año 1994, ratificada por Ley Nº 605 del año 1995; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ratificado por Ley N° 1.663 del año 2001; el Protocolo Facultativo de la Cedaw, ratificado por Ley Nº 1.683 del año 2001; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos el Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, ratificado por Ley Nº 2.134 del año 2003; la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional – Convención de Palermo, ratificada por Ley Nº 2.298 del año 2003; el Protocolo de Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que contempla la Convención de Palermo, ratificado por Ley Nº 2.356 del año 2004.

Los Estados que han ratificado la Cedaw deben presentar periódicamente informes sobre su grado de cumplimiento. Durante nueve años el Estado paraguayo no entregó ningún informe al respecto. Por ese motivo, el 14 de enero de 2005 el Comité de la Cedaw consideró varios informes correspondientes a la República del Paraguay: los Informes Periódicos Tercero y Cuarto combinados (1996 – 2000) y el Quinto Informe Periódico (2000 – 2004). También tuvo en cuenta el Informe Sombra Estado de cumplimiento de la Cedaw presentado por Cladem Paraguay y la CMP.

En las Observaciones Finales el Comité indicó que no existe en la Constitución Nacional una definición de discriminación contra la mujer concordante con el artículo 1 de la Cedaw, y consecuentemente una prohibición de la misma. También expresó su preocupación porque la Convención no es aplicada directamente por los tribunales del Paraguay y por la falta de programas de capacitación jurídica dirigidos a mujeres. En cuanto al principio de igualdad, a pesar de ser reconocido por el texto constitucional, en los planes y programas se utiliza el concepto de "equidad" como equivalente al mismo. El Comité indicó que ambos términos no son sinónimos y que se debería utilizar el concepto de "igualdad". Asimismo, instó al Estado a establecer un mecanismo de monitoreo, evaluación y corrección de la implementa-

ción e impacto de los planes y políticas referentes a la igualdad para las mujeres[2].

El Comité de la Cedaw expresó su preocupación por la discriminación hacia las mujeres en determinados ámbitos. Las observaciones más específicas se comentan en los apartados correspondientes del presente artículo.

MARCO INSTITUCIONAL

Con la finalidad de impulsar planes de acción para promover la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres se creó la Secretaría de la Mujer (Ley Nº 34, del 18 de´septiembre de 1992), como un organismo público dependiente de la Presidencia de la República. La Secretaría de la Mujer coordina la implementación del II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003 – 2007 (II PIO), aprobado por Decreto N° 1.958 del 8 de marzo de 2004. El objetivo del II PIO es promover la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas mediante instrumentos normativos eficientes y acciones dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación de género.

Para la implementación del II PIO se creó dentro de la Secretaría de la Mujer la Dirección de Descentralización, que tiene por objetivo coordinar planes sectoriales con los 17 gobiernos departamentales y, a través de éstos, con todos los municipios de Paraguay para incorporar la perspectiva de género en sus políticas y acciones. También impulsa la cooperación interinstitucional con los diversos ministerios y secretarías sectoriales.

Desde la Secretaría de la Mujer también se presentan e impulsan proyectos de ley, convenios u otro tipo de propuestas para conseguir la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Este año se creó la Mesa de Seguimiento a la Cedaw con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, se firmó un convenio entre la Secretaría de la Mujer y la Defensoría del Pueblo para establecer una amplia cooperación institucional para adecuar mecanismos de denuncia y procedimientos a las necesidades de las mujeres en la protección de sus derechos, capacitar el abordaje de la violencia doméstica, la trata de personas o instrumentos jurídicos que garanticen los derechos de las mujeres, así como de redes entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. También se ha creado una Mesa de Trabajo con la Secretaría Nacional de la Niñez y Adoles-

[2] *Comité de la Cedaw. Observaciones finales: Paraguay. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la Cedaw). Cedaw/C/2005/I/CRP.3/Add.6/Rev.1. 28 de enero de 2005.*

cencia (SNNA) para la elaboración de una propuesta de ley sobre paternidad y maternidad responsables.

En julio de 2005 la Secretaría de la Mujer presentó la campaña "Iguales en todo 2005", que además de sensibilizar y concienciar a la población, pretende favorecer la denuncia de casos de discriminación. Los principales ámbitos de la campaña son: salud integral, violencia y participación social y política.

A nivel del Poder Legislativo, en julio de 2000 la Cámara de Senadores creó la Comisión Asesora Permanente de Equidad, Género y Desarrollo Social, cuya función consiste en emitir dictámenes sobre proyectos de ley, resoluciones o declaraciones que contemplen criterios de equidad e igualdad de oportunidades para las mujeres, minorías y grupos vulnerables. También la Cámara de Diputados conformó en octubre de 2003 la Comisión de Asesoramiento Permanente de Equidad Social y de Género, con la finalidad de dictaminar sobre proyectos, asuntos y denuncias que se relacionen con la participación de los mismos en el ámbito de la vida política, cultural, familiar y laboral.

En cuanto al Poder Judicial, la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia cuenta con un área temática de género, entre cuyas funciones está la de realizar o apoyar actividades de formación. Durante el periodo de vigencia del presente informe cabe resaltar el seminario taller "Justicia e igualdad: una aproximación a la perspectiva de género" (organizado con varias entidades de la sociedad civil en Asunción, noviembre de 2004), un panel debate sobre la ley contra la violencia doméstica (en Coronel Oviedo, mayo de 2005) y el "Seminario sobre incorporación de la perspectiva de derechos humanos y de género al fenómeno jurídico" (Asunción, julio de2005).

DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

La violencia de género se refiere en general a "aquella que se ejerce en contra de las mujeres o de los varones, cuyas causas y manifestaciones tienen que ver con la particular configuración que adquiere el ser mujer u hombre en una sociedad determinada, a partir de la construcción que cada cultura y sociedad hace de la diferencia entre los sexos"[3]. Precisamente, las mujeres, por el hecho de ser mujeres (ya sean adultas, ancianas, adolescentes o niñas) son las principales víctimas de la violencia de género. La Declaración de la ONU para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres indica que *"la violencia contra las mujeres incluye cualquier acto de violencia de género que resulta, o puede resultar, en el sufrimiento o daños físicos, sexuales o*

[3] *Soto, Clyde; González, Myrian; Elías, Margarita.* "Encuesta Nacional de Violencia doméstica *e intrafamiliar". CDE, Asunción, 2003.*

psicológicos de la mujer, e incluye las amenazas de tales actos, la coerción y privación arbitraria de libertad, sin importar si ocurren en la vida privada o pública".

Uno de los máximos exponentes de la violencia de género es el asesinato de mujeres. En los últimos 10 años se han publicado en artículos de prensa 316 casos de feminicidio en Paraguay, de los cuales 170 fueron cometidos por las parejas y 22 por ex parejas[4]. En el año 2004 fueron 22 las mujeres asesinadas.

En los—últimos años, el secuestro se ha convertido en una práctica cada vez más habitual en Paraguay, produciéndose una feminización de estos casos. Según datos de la Secretaría de la Mujer, más del 50% de los secuestros producidos en los últimos 20 años tiene como víctimas a mujeres[5].

Con la finalidad de disminuir la violencia de género, la Secretaría de la Mujer creó en 1994 el Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer. El Plan se estableció por tres años, prorrogables a cinco si fuera necesario, pero no hay una fecha exacta de vencimiento. El Plan tendría que ser, como mínimo, revisado, puesto que en más de 10 años se han producido cambios (empezando por la aprobación de la Ley Nº 1.600 contra la violencia doméstica).

VIOLENCIA DOMÉSTICA

La violencia doméstica se ejerce en el ámbito del hogar y de la familia, y puede incluir agresiones físicas (violencia física), maltrato psicológico (violencia psicológica), contacto sexual no deseado (violencia sexual), así como control del dinero (violencia económica). El artículo 60 de la Constitución Nacional establece que *"el Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas que atenten contra su solidaridad".*

En octubre del año 2000 se promulgó la Ley N° 1.600 contra la violencia doméstica. Aunque las denuncias por casos de malos tratos han aumentado en los últimos años, la aplicación de la ley no es totalmente efectiva. Entre los diversos obstáculos a los que tienen que hacer frente las mujeres maltratadas destacan los siguientes: las denunciantes son recibidas en espacios inadecuados, con poca privacidad; en muchas ocasiones el personal que se ocupa del caso no está capacitado ni sensibilizado para atender víctimas de violencia doméstica; a pesar de que el procedimiento de la Ley Nº 1.600 es gratuito, en la

[4] *Datos publicados en la prensa y sistematizados en el Informativo Mujer del Centro de Documentación y Estudios (CDE), Asunción (Nºs 71 al 173, enero 1995 a enero/febrero 2005).*

[5] *Boletín electrónico de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. Boletín especial – Cecilia Cubas. 18 de febrero de 2005.*

práctica la víctima tiene que sufragar una serie de gastos (desplazamientos, fotocopias, etc.) que resultan elevados para personas de escasos recursos. Todos estos elementos comportan un desistimiento de la víctima a proseguir con la denuncia o, directamente, que ya no la interponga. En el campo, a las dificultades expuestas, se le añade el hecho de que las mujeres deben recorrer caminando muchos kilómetros para acudir a la comisaría, al centro de salud o al Juzgado de Paz más cercanos.

Desde los juzgados de paz se dictan las medidas cautelares para proteger a las víctimas, pero su horario de atención es insuficiente (de 7 a 13 horas, de lunes a viernes) para situaciones que requieren una intervención inmediata. También la sobrecarga de trabajo en los juzgados y las comisarías impiden una actuación diligente y el cumplimiento de los plazos legales. Mientras no se adoptan medidas, las mujeres no tienen dónde acudir puesto que no existen albergues habilitados a tales fines. En muchas ocasiones, es la propia víctima quien tiene que realizar las notificaciones a su agresor, poniendo así en peligro su integridad física y psíquica.

La Ley N° 1.600 es una norma civil que en general sólo establece medidas de protección urgentes para las personas víctimas de violencia, en tanto que el Código Penal regula la violencia familiar en el artículo 229 del siguiente modo: *"el que, en el ámbito familiar, habitualmente ejerciera violencia física sobre otro con quien conviva, será castigado con multa"*. A pesar de ser una norma penal no se castiga con privación de libertad. Tampoco incluye la violencia psicológica y ni la económica. El Código Penal exige la convivencia y la habitualidad para configurar el tipo penal, y deja a la libre apreciación del/la juez/a lo que se considera como violencia habitual. El Comité de la Cedaw indicó que tal penalización es inadecuada e instó al Estado paraguayo a reformar urgentemente el Código Penal para adecuarlo a la Convención[6].

Este último año la Secretaría de la Mujer ha llevado a cabo diversas acciones para fomentar la disminución de la violencia contra las mujeres. Así, presentó el manual "Diseño de un modelo alternativo de prevención y atención integral a la violencia intrafamiliar" (noviembre de 2004), que consiste en una propuesta de intervención, prevención y tratamiento de la violencia intrafamiliar. También firmó con la Asociación de Magistrados de la Justicia de Paz del Paraguay el "Memorando de entendimiento y cooperación interinstitucional" (abril de 2005). Mediante dicho convenio, la Secretaría de la Mujer se pone a disposición para capacitar y sensibilizar sobre violencia intrafamiliar a las juezas y jueces de paz.

[6]*Comité de la Cedaw, 2005, op. cit., párrafo 25.*

Según datos del Sistema de Atención y Despacho de Llamadas de Emergencias (Sadle - 911), durante el año 2004 se registraron 3.774 llamadas de violencia doméstica; de enero al 24 de junio de 2005 el número ya llegaba a 2.543. Es importante resaltar que los datos no están desagregados por sexo, por lo que no se puede apreciar qué porcentaje de mujeres se ven afectadas por la violencia doméstica. El Sadle 911 opera desde mayo de 2004 en colaboración con la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción, mediante el Programa de Atención Psicológica de Emergencia (APE - 911). Cuando existe un caso que requiere atención psicológica, la persona es derivada a un/a voluntario/a del programa (estudiante de psicología), que atiende la llamada.

En tanto, en el Servicio de Apoyo a la Mujer (Sedamur) se atendieron 1.214 casos, de los cuales 323 eran de violencia física, 563 correspondían a violencia psicológica, 99 a la sexual y 229 a la de tipo económica. De enero a junio de 2005 el número de usuarias del servicio ya alcanzaba 909.

Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (Endssr) 2004, el 14% de las encuestadas había recibido castigo físico antes de cumplir los 15 años, y casi la mitad (48,7%) informó que el autor de la agresión fue su padre. En cuanto a la violencia ocasionada por alguna pareja o ex pareja, el 33,4% indicó haber recibido violencia verbal, el 19,3% violencia física y el 7,6% violencia sexual. El responsable principal de la violencia es el esposo o compañero, en segundo lugar la ex pareja y en menor proporción el novio. De las entrevistadas que habían sufrido violencia, en el 56,8% de ellas no acudió a nadie, solamente el 5,7% denunció a la comisaría y el 2,5% al Juzgado de Paz[7], lo que muestra que la gran mayoría de los casos de violencia doméstica goza de total impunidad.

El número de los juicios civiles por violencia doméstica en la capital del país es de 375. Los casos penales de violencia familiar que recibieron entrada en la jurisdicción de Asunción durante 2004 fueron 101, y de enero al 12 de agosto de 2005 se iniciaron 29 nuevos expedientes. Es difícil identificar en qué casos la violencia fue ejercida por los varones contra sus parejas, puesto que los datos no están sistematizados y se debe consultar expediente por expediente[8].

[7] *Centro Paraguayo de Estudios de Población (Cepep)"*Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva *(Endssr) 2004". Cepep. Asunción, 2005, págs. 291-298.*

[8] *Fuente: secciones de estadísticas del—fuero Civil y del fuero Penal de la Corte Suprema de Justicia.*

VIOLENCIA SEXUAL

El Capítulo V del Código Penal regula los "hechos punibles contra la autonomía sexual" (artículos 128 a 133). Dentro del Capítulo VI "Hechos punibles contra menores", el artículo 135 establece el abuso sexual en niños y niñas, el artículo 136 determina el abuso sexual en personas bajo tutela, el artículo 137 tipifica el delito de estupro y el artículo 138 los actos homosexuales con niños y niñas.

Según la Endssr 2004, "el 6,5% de todas las mujeres de 15 a 44 años de edad reportó que en el transcurso de su vida fue violada (con penetración) alguna vez"[9], lo que significa, en términos representativos de la población paraguaya en 2004, que aproximadamente 78.000 mujeres de esa franja etaria fueron víctimas de violación alguna vez en su vida. Este estudio revela también que el 20,1% de las mujeres encuestadas fueron violadas antes de los 15 años de edad y el 59,1% antes de los 20[10].

Otros datos existentes muestran también que la mayoría de los delitos relativos a la autonomía sexual se cometen contra mujeres jóvenes. De los 319 casos de coacción sexual registrados por la Policía Nacional en 2004, 224 correspondían a mujeres menores de 30 años, y 55 a mujeres mayores de 30 años. Hasta el mes de mayo de 2005 las víctimas de sexo femenino fueron 128 (119 casos correspondían a menores de 30 años y nueve a mujeres mayores de esa edad) de un total de 146 personas.

Otro dato relevante es que la mayoría de las agresiones contra la autonomía sexual son perpetradas por personas del ámbito cercano de la víctima. En 247 casos del total de denuncias recibidas en la Policía durante 2004, la persona que cometió el delito era conocida por la víctima, y en 2005 ya se registraron 103 casos hasta el mes de mayo[11]. En la Endssr 2004, el 67,3% de las mujeres que dijeron haber sido violadas alguna vez en su vida declaró que el autor fue su pareja o ex pareja; el 13%, un amigo o vecino; el 5,4%, un familiar. Sólo en el 11,5% de los casos el violador fue un desconocido[12]. Esta realidad pone en evidencia que la circunstancia atenuante basada en las relaciones de la víctima con el autor podría ser aplicada en un gran número de casos de coacción sexual[13].

La CMP y Cladem Paraguay indican que *"se supone que se silencia el 90% de los delitos de coacción sexual –uno de los más graves contra*

[9] *Cepep, 2005, op. cit., pág. 299.*
[10] *Ibídem, pág. 300.*
[11] *Fuente: Departamento de Relaciones Públicas de la Policía Nacional.*
[12] *Cepep, op. cit., pág. 300.—*
[13] *En los supuestos de abuso sexual a personas indefensas también se prevé la reducción de la pena en función de las relaciones de la víctima con el autor. Ver artículo 130 del Código Penal.*

la persona– por los inconvenientes legales de prueba del delito y por la tímida respuesta judicial, que se traduce en la penalización efectiva de 1% de lo denunciado y con penas mínimas"[14]. Por lo tanto, existe una amplia impunidad en los delitos de coacción sexual, y la aplicación de las circunstancias atenuantes la refuerzan aún más.

En el caso de estupro, el artículo 137 del Código Penal establece que *"el hombre que persuadiera a una mujer de 14 a 16 años a realizar el coito extramarital, será castigado con pena de multa"*. La CMP y Cladem Paraguay propusieron su derogación por ser discriminatorio referirse sólo a las mujeres para configurar el tipo penal y por castigar exclusivamente la situación extramarital, no el hecho en sí. En estos supuestos no se requiere una tipificación adicional, pues se incluyen dentro del delito de abuso sexual de personas bajo tutela.

El Comité de la Cedaw en sus Observaciones Finales señala que el abuso sexual está penalizado inadecuadamente en Paraguay. Concretamente, urge al Estado a revisar los artículos 136 (abuso sexual en personas bajo tutela) y 137 (estupro) del Código Penal, para adecuarlos a la Cedaw y a la Recomendación General Nº 19 para combatir todas las formas de discriminación contra las mujeres y asegurar que los victimarios serán enjuiciados y castigados. También indica que el Estado debe ofrecer protección efectiva a las mujeres contra represalias[15].

El artículo 138 del Código Penal tipifica los actos homosexuales con niños, niñas y adolescentes. Esta disposición contiene una clara discriminación por razón de orientación sexual, siendo contraria a la Constitución Nacional y a varias normas de derechos humanos de carácter internacional ratificadas por Paraguay.

No existe en el Código Penal (vigente desde 1998) ningún artículo relativo a la pornografía infantil, aunque en el año 2003 Paraguay ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía, lo que podría ayudar a impulsar modificaciones legales al respecto

En cuanto a la atención a mujeres y niñas víctimas de violencia, falta capacitación y sensibilización entre el personal de los centros de sa-

[14] *Propuestas para la Comisión Nacional de Reforma del Sistema Penal y Penitenciario. CMP y Cladem Paraguay. Asunción, febrero de 2005. Según la Endssr 2004, el 20,8% de las mujeres encuestadas víctimas de violación acudió a pedir ayuda a una amiga o vecina, el 15,6% a la Policía o al jefe de la comunidad, el 3,5% a alguna organización de mujeres, el 2,9% a la iglesia, el 8,8% a profesionales médicos, de la justicia y otros no parientes (Cepep, op. cit., pág. 301). En la zona de Asunción sólo tuvieron entrada 104 de coacción sexual en 2004 y 46 hasta mediados de 2005 (fuente: sección de Estadística del fuero Penal de la Corte Suprema de Justicia).*

[15] *Comité de la Cedaw, 2005, op. cit., párrafo 25.*

lud, la policía y los juzgados. También es necesario un espacio de privacidad adecuado para que la víctima pueda relatar los hechos. Por otro lado, existe un continuo proceso de revictimización, y es frecuente que en los juicios se realicen preguntas improcedentes para poner en cuestión la "honra" de la víctima.

Para mejorar la atención a las personas víctimas de este tipo de delitos, el legislador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario, presentó la propuesta de ley para la creación del Programa Nacional de Prevención y asistencia a las víctimas de hechos punibles contra la autonomía sexual y contra niños, niñas y adolescentes. El texto legal fue aprobado en la Cámara de Senadores en diciembre de 2004, pero posteriormente fue rechazado en la de Diputados a causa de la presión de ciertos grupos que aseguraban que la ley legalizaba el aborto y el matrimonio entre personas de un mismo sexo (aunque el proyecto de ley no aludía a ninguno de estos dos temas). Entre otros objetivos, el proyecto pretendía garantizar el respeto, la protección y el ejercicio de los derechos humanos a las víctimas de hechos punibles contra la autonomía sexual y contra niños, niñas y adolescentes, así como la'implementación de servicios integrales, específicos, expeditivos, accesibles y gratuitos para la asistencia médica, psicológica, social y jurídica a las víctimas.

TRÁFICO Y EXPLOTACIÓN SEXUAL DE MUJERES, ADOLESCENTES, NIÑAS Y NIÑOS

Según la Organización Internacional de Migraciones (OIM), Paraguay es considerado uno de los principales países de origen de mujeres traficadas, existiendo una estrecha vinculación entre la explotación sexual y las mafias de tráfico y de personas. Así, es una práctica frecuente ofrecer trabajo a mujeres paraguayas en el extranjero (generalmente Europa, Asia, Brasil o Argentina), y una vez que llegan al mismo se les retiene el pasaporte y toda documentación y son obligadas a ejercer la prostitución. Por otro lado, se estima que en la zona de la Triple Frontera hay cerca de 3.500 niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual. Además, en internet la zona se ofrece como destino de turismo sexual.

La OIT inició en el año 2001 el Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en la Triple Frontera (Argentina, Brasil, Paraguay). Se crearon comités locales de instituciones públicas y privadas para la prevención y eliminación de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (el de Paraguay se ubica en Ciudad del Este). También se instaló un Centro de Atención Integral de Víctimas de Explotación Sexual Comercial (Ceapra).

Entre las acciones que se han realizado este año para evitar el tráfico de personas y'la'explotación sexual destacan una serie de acuerdos y convenios. En diciembre de 2004, propietarios/as de hoteles y moteles de la zona de la Triple Frontera firmaron un acuerdo por el que se comprometieron a luchar contra la explotación sexual y comercial infantil. En enero de 2005 se presentó el plan de operaciones de cooperación técnica y financiera "Apoyo a la lucha contra el tráfico de personas", cuya financiación proviene del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El plan tiene por objetivo ampliar el debate nacional sobre el tráfico de personas, en especial mujeres, niñas y niños, insertándolo en la agenda de la protección de los derechos humanos, seguridad y justicia[16]. Por otro lado, la Secretaría de la Mujer presentó la campaña "Sensibilización sobre la Trata de Personas y Explotación Sexual 2005" (agosto 2005) que, además de sensibilizar a la población sobre este problema, informará sobre dónde denunciar ante la sospecha de la aparición de reclutadores/as. En junio de 2005 se inauguró el Centro de Referencias en el tema Trata de Personas con la finalidad de recibir denuncias y dar atención psicológica y legal a las víctimas. Entre sus atribuciones está la de realizar campañas de información y capacitaciones a agentes institucionales, así como la de coordinar la red nacional de instituciones gubernamentales y no gubernamentales de atención a víctimas de trata de personas. También atiende a mujeres víctimas de violencia doméstica.

En marzo de 2005 se publicó el informe del relator especial de Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía, basado en la visita que hizo a Paraguay el relator Juan Miguel Petit entre el 23 de febrero y 5 de marzo de 2004.

Según el informe del relator especial, aproximadamente dos de cada tres trabajadoras sexuales son niñas o adolescentes. La mayoría de adolescentes víctimas de explotación sexual se ubica entre los 16 y 18 años, pero son explotadas desde los 12 y 13 años (algunas desde edades más tempranas). En Asunción, la mayoría de las víctimas provienen del interior del país, con historias de violación, abuso sexual y maltrato físico en el entorno familiar. También indica que existe la sensación de impunidad para los crímenes de explotación sexual por las alegaciones de corrupción, inacción o complicidad de la policía en este tipo de delitos. Un factor más que propicia la explotación infantil es la ausencia de certificado de nacimiento de entre el 15% y el 20% de las niñas y niños de Paraguay (de 250.000 a 300.000), pues legalmente no existen. Por otro lado, muchas de las víctimas de explotación sexual han sido "criaditas" (se estima que existen 40.000 criaditas

[16] *Diario Abc Color, 20 de enero de 2005.*

entre 6 y 12 años de edad). Por lo general, provienen de zonas del interior y residen en casas de familias de clase media y alta. En teoría, realizan trabajo doméstico con la finalidad de ir a la escuela. Pero en muchas ocasiones, no reciben educación y sufren malos tratos, así como abusos sexuales. Para escapar de tal situación, muchas acaban cayendo en manos de proxenetas que las explotan sexualmente[17].

El Informe Sombra sobre el estado de cumplimiento de la Cedaw indica que el Código Penal establece sanciones contra la trata de personas (artículo 129), el proxenetismo (artículo 139) y la rufianería (artículo 140), pero no se establece sanción penal para quien participa como cliente en situaciones de explotación sexual comercial infantil y adolescente. A pesar de existir sanciones para las personas que comercian sexualmente con niñas y adolescentes, *"la´única medida adoptada por el Estado paraguayo es la realización de ´redadas´ policiales en las que la víctima de explotación sexual es tomada presa y tratada como delincuente, mientras que los delincuentes reales quedan en libertad e impunes"*[18].

Por su parte, el Comité de la Cedaw en sus observaciones finales indicó que la legislación interna no ha sido adecuada a los estándares de los instrumentos internacionales para combatir el tráfico de personas y la explotación sexual (Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y su Protocolo Adicional para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, así como el Protocolo Facultativo de la Convención de Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía), y que el Código de la Niñez y la Adolescencia carece de disposiciones sobre explotación sexual y tráfico de niñas y niños. También destacó la falta de un plan integral para prevenir y eliminar el tráfico de mujeres y para proteger a las víctimas, así como de un sistema de recolección de información sobre el tema.

El Comité de la Cedaw recomendó al Estado que atendiera las causas del tráfico introduciendo medidas para mejorar la situación económica de las mujeres y eliminar su vulnerabilidad frente a los traficantes, a implementar iniciativas en materia de educación, medidas de apoyo social, y medidas de rehabilitación y reintegración de las mujeres y niñas que hayan sido víctimas del tráfico.

[17] *Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía. Misión al Paraguay de Juan Miguel Petit. Asunción, marzo de 2005.*

[18] *Cladem y CMP.* "Informe Sombra Estado de cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer por parte del Estado paraguayo". *Cladem Paraguay y CMP. Asunción, 2004 (mimeo).*

VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LOS CONFLICTOS POR LA TIERRA

En los últimos años ha cobrado más fuerza la violencia en los desalojos de asentamientos en las zonas rurales. Las amenazas de muerte a organizaciones campesinas que luchan por el acceso a la tierra, el derecho a la salud y por el respeto de otros derechos humanos son constantes. A principios del mes de agosto de 2005, un dirigente campesino y dos religiosas católicas recibieron amenazas de muerte por apoyar al Frente Distrital de General Resquín (organización de campesinos/as), en el departamento de San Pedro. A pesar de estos hechos, el Estado paraguayo no ofrece protección ni garantiza el derecho a la vida y a la libertad de los/las líderes campesinos/as y de las personas que les ayudan.

El 24 de junio de 2005 se produjo el desalojo de las familias del asentamiento Tekojoja (distrito de Vaquería,'departamento de Caaguazú). Sus viviendas fueron quemadas y destruidas ante la mirada atenta de la Policía Nacional, quedando 350 personas sin siquiera sus pertenencias personales. Atentaron con armas de fuego contra campesinos y campesinas (algunas de las mujeres estaban embarazadas), produciendo la muerte de dos hombres. Niños y niñas fueron detenidos/as con sus padres y madres. A causa de los golpes recibidos, una mujer embarazada de cuatro meses perdió a su bebé. Otra campesina, a los dos días de ser liberada de su detención, tuvo a su hijo bajo una carpa sin las medidas higiénicas adecuadas; tanto ella como el niño estaban en delicado estado de salud sin que el Estado paraguayo les prestara auxilio alguno. Dos mujeres en avanzado estado de gestación sufrieron graves complicaciones en el embarazo como consecuencia de los fuertes golpes físicos recibidos, maltrato psicológico, apresamiento y traslado de forma infrahumana durante los 120 km. que distan de Vaquería a Coronel Oviedo (lugar donde fueron retenidas), resultando su embarazo de alto riesgo[19]. En una represión en el departamento de San Pedro a finales de 2004, las mujeres fueron obligadas a ponerse de cuatro patas y mientras las Policía les decía "arrástrense como si fueran perras", las golpearon.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

El artículo 117 de la Constitución Nacional establece la promoción del acceso de la mujer a las funciones públicas. En cuanto al Código Electoral, prohíbe la propaganda que pueda generar discriminación por razón de sexo (artículos 287 y 292), indica que los padrones serán

[19] *Comunicado de la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri), 14 de julio de 2005.*

formados separadamente para varones y mujeres (artículo 120) y que el estatuto del partido político contendrá *"mecanismos adecuados para la promoción de la mujer en los cargos electivos en un porcentaje no inferior a un 20% y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en cargos públicos de decisión. (...) la postulación interna de las candidatas deberá darse a razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas"*, aunque hay libertad para fijar la precedencia (artículo 32, inciso "r").

Según el Informe Sombra Estado de Cumplimiento de la Cedaw, la cuota es insuficiente y representa un obstáculo para un aumento sostenido del acceso de mujeres a cargos electivos de decisión debido a una serie de elementos: *"a) al aplicarse sólo en las candidaturas internas partidarias, las listas que finalmente los partidos presentan a las elecciones nacionales o municipales ni siquiera llegan a tener un 20% de mujeres; b) bebido al sistema de alternancia establecido, las pocas mujeres candidatas generalmente quedan en lugares con menor expectativa de elegibilidad; c) su efecto es prácticamente nulo cuando los escaños o lugares en juego son pocos; d) tras ocho años de vigencia de la norma, el escaso porcentaje obligatorio para los partidos políticos es manejado por estas instituciones como un techo para las candidaturas femeninas. La situación se agudiza en los partidos con mejores posibilidades electorales, donde frecuentemente manejan los quintos puestos de las listas internas como 'lugares de mujer', significando de esa manera que las mujeres no pueden aspirar más que a ubicarse en estos sitios; e) la mayoría de partidos incluyen cuotas en sus estatutos, y algunos incluso han mejorado la disposición en concordancia con el sentido de este tipo de acciones positivas. Por ello, esta medida de acción afirmativa ya no representa un plus para avanzar al respecto"*[20].

En base al Código Laboral, las mujeres que ocupan cargos electivos no tienen los mismos beneficios por razón de maternidad que el resto de mujeres que reciben trabajo remunerado. Esta medida no fomenta precisamente la participación política de las mujeres. Para eliminar dicha discriminación, el 3 de agosto de 2005 la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de ley para que las mujeres que ocupan cargos electivos puedan gozar de tal derecho (el proyecto fue remitido luego a la Cámara de Senadores).

En cuanto a datos estadísticos, en el Congreso Nacional la participación de la mujer es mínima (10% de diputadas y 2% de senadoras). El número de concejalas departamentales es de 27,'y de 17 gobernaciones, existe una sola mujer gobernadora. El 4,9% de las intendencias y el 15% de las concejalías municipales está ocupado por mujeres. En el

[20] *Cladem y CMP, 2004, op. cit., artículo 7.*

año 2004 se nombró por primera vez a una mujer como ministra de la Corte Suprema de Justicia. No hay mujeres en el Consejo de la Magistratura ni en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados[21].

Entre los cargos presupuestados del Poder Judicial hay 189 mujeres frente a 342 hombres. La mayoría de las mujeres se concentran en los juzgados de paz, aunque la cantidad continúa siendo menor que el de varones (126 hombres y 106 mujeres). El número de mujeres es menor en los altos cargos de la magistratura; por ejemplo, entre los doce miembros que componen el Tribunal de Apelación en lo Criminal sólo hay una mujer, y en el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial existen tres puestos ocupados por mujeres de un total de 15. En cambio, en el Tribunal de Cuentas no hay ni una sola mujer[22].

Ante tal situación, el Comité de la Cedaw expresó su preocupación por la baja participación de mujeres en órganos de decisión y en las esferas política y pública[23].

En cuanto a las acciones realizadas este año con la finalidad de fomentar la participación política de las mujeres, las organizaciones civiles Tiempo Nuevo y Mujeres en Red firmaron con el Congreso Nacional un convenio para la ejecución del proyecto "Parlamento de Mujeres" (febrero 2005), el cual busca generar un espacio alternativo de visibilidad y empoderamiento de lideresas de diferentes partidos políticos. Asimismo, el Centro de Liderazgo Femenino (a iniciativa de la Secretaría de la Mujer, con el apoyo del Tribunal Superior de Justicia Electoral), realizó el seminario "Identidad de género en la participación política" (agosto de 2005). El objetivo del Centro para este año es capacitar a 1.000 mujeres, pero se pretende beneficiar con becas a 100 mil mujeres hasta 2008. El Centro es una de las principales acciones del II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003 – 2007.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

El Capítulo VII de la Constitución Nacional (artículos 73 a 85) se refiere al derecho a una educación integrante y permanente que tiene toda persona. Asimismo, menciona la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. El artículo 10 de la Ley General de Educación establece el principio de igualdad con relación a las condiciones de acceso y permanencia en los centros educativos, así como la efectiva igualdad entre sexos y el rechazo a todo tipo de discriminación. Por otro lado, el plan estratégico de la reforma educativa "Para-

[21] *Datos obtenidos de la página web de la Secretaría de la Mujer: http://mujer.gov.py*

[22] *Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia. Fecha de elaboración: 16 de marzo de 2005, con datos de noviembre de 2004.*

[23] *Comité de la Cedaw, op. cit., párrafo 18.*

guay 2020" incluyó la proposición de una serie de acciones para la introducción de la perspectiva de género en la educación formal.

En 1995 la Secretaría de la Mujer firmó un convenio con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) con la finalidad de implementar el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para las Mujeres en la Educación (Priome), cuyo objetivo principal es promover la inserción de la perspectiva de género en la educación y en el proceso de reforma educativa. Para ello, en el interior del MEC se creó una Unidad Técnica Operativa de coordinación de acciones.

En marzo de 2005, el Unfpa presentó la campaña educativa "Crecemos contigo 2004-2005" que consiste en una serie de mensajes sobre trato igualitario en la escuela, importancia del acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, prevención de la violencia en el ámbito escolar, promoción de la cultura de equidad, que se insertan en el formato de cómics en tapas y contraportadas de cuadernos[24].

En cuanto a las tasas de analfabetismo en Paraguay, la de las mujeres (9,8%) es mucho mayor que la de los hombres (6,9%), acentuándose más la brecha en zonas rurales (mujeres: 15,4%; hombres: 10,7%) y, en consecuencia, muestra que son las mujeres campesinas e indígenas las que tienen niveles menores de educación formal. En el ámbito rural, es común que cuando la escuela queda lejos, a las niñas que llegan a la adolescencia las obligan a abandonar la escuela, y además la deserción escolar por problemas familiares es más alta en las mujeres (12,4%) que en los varones (3,7%)[25]. En este sentido, el Comité de la Cedaw indicó que las altas tasas de analfabetismo y deserción escolar son insuficientemente atendidas por el Estado paraguayo[26].

Un reciente análisis de Unicef puso de relieve una serie de prácticas sexistas del sistema educativo paraguayo. Entre las conclusiones a las que llegó el estudio resalta el hecho de que las/os docentes continúan realizando comentarios discriminatorios hacia las niñas o utilizan diminutivos para dirigirse a ellas. Predomina el lenguaje androcentrista, invisibilizando de este modo a niñas y mujeres. Así, por ejemplo, se utiliza el masculino para designar colectivos donde hay personas de ambos sexos. Por otra parte, las conductas violentas en los niños son más aceptadas que en las niñas, puesto que forma parte de la "naturaleza" masculina. En cuanto a las tareas en el aula, el personal docente suele distribuirlas según el sexo del/la alumno/a; así las niñas barren y lavan la escuela, mientras que los varones mueven muebles o acarrean la basura (además, ellos son dispensados en el tercer ciclo, cuando llegan a la adolescencia). En cuanto a los con-

[24] *Diario Abc Color, 4 de marzo de 2005.*
[25] *Datos obtenidos de la página web de la Secretaría de la Mujer: http://www.mujer.gov.py*
[26] *Comité de la Cedaw, op. cit., párrafo 18.*

tenidos de los planes del aula, generalmente no existe planificación en el análisis de la equidad de género. Se realiza una clara discriminación contra las niñas en las clases de educación física, donde se da preferencia a los varones; en cambio, a ellas no se las deja participar en determinadas actividades como, por ejemplo, el fútbol. El estudio de las asignaturas de trabajo y tecnología revela que el profesorado reafirma los roles tradicionales de género, guiando las preferencias del alumnado en función de su sexo[27].

A nivel de educación escolar superior y universitaria, el Estado no ha incorporado la perspectiva de género. A pesar de que la educación es gratuita, hay un elevado número de niñas y niños que abandonan el sistema educativo por razones económicas. Las mujeres continúan accediendo a carreras vinculadas con el rol tradicional femenino, como son ciencias de la educación, salud, ciencias sociales y humanidades. Aún se siguen expulsando a las adolescentes embarazadas de la escuela. Existen casos de acoso sexual de las niñas y adolescentes por parte de los profesores. Ante tales supuestos el MEC ha dispuesto medidas urgentes como la suspensión y retención de los salarios o la apertura de procedimientos administrativos[28].

Desde la apertura del Colegio Nacional de la Capital (CNC) a las mujeres, las alumnas son víctimas de varios actos discriminatorios[29]. Durante el acto de colación de la primera promoción mixta los alumnos insultaron a sus compañeras y detonaron petardos en la sala donde se celebraba la ceremonia. Además, el centro de estudiantes había declarado persona no grata a la ministra Blanca Ovelar, que había dispuesto a principios de año el cambio en el centro educativo En su segundo ciclo lectivo como institución educativa mixta, se matricularon 350 mujeres (100 más que las que hubo en 2004). Los alumnos varones no permitieron la participación de las mujeres en las elecciones del centro de estudiantes, tal y como sucedió el curso pasado. Ante la protesta de dos alumnas, éstos las agredieron verbalmente y les derramaron agua. El hecho fue denunciado ante consejo directivo del CNC, pero no se suspendieron las elecciones, aunque afirmaron que los resultados serían no válidos. Ante estos sucesos, el defensor adjunto del Pueblo remitió una nota a la ministra de Educación denunciando la discriminación contra las estudiantes del CNC. Las alumnas también se quejan de que la institución no ofrece condiciones para la presencia femenina, como baños adecuados o separados por sexos.

[27] *Unicef. "Prácticas sexistas en el aula". Unicef. Asunción, 2004.*
[28] *Cladem y CMP, 2004, op. cit., artículo 10.*
[29] *Similar situación sucede en el que fuera Colegio Nacional de Niñas (CNN, hoy también mixto), de larga e importante tradición como el CNC. A estudiantes, padres, madres e incluso cuerpo docente del CNN tampoco les agradó que la institución se convierta en un colegio mixto, y también han afrontado crisis y problemas por esta razón.*

Algunas alumnas prefieren una sección propia. A esta finalidad se creó un centro de estudiantes paralelo denominado "Serafina Dávalos"[30].

DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

El artículo 61 de la Constitución Nacional reconoce *"el derecho de las personas a decidir libre y responsablemente el número y la frecuencia del nacimiento de sus hijos, así como a recibir, en coordinación con los organismos pertinentes, educación, orientación científica y servicios adecuados en la materia. Se establecerán planes especiales de salud reproductiva y salud materno-infantil para la población de escasos recursos".* Por otro lado, el artículo 55 del texto constitucional indica que el Estado protegerá la maternidad y paternidad responsables y fomentará la creación de las instituciones que fueran necesarias para ello.

En el año 1994 se creó el Consejo Nacional de Salud Reproductiva con la finalidad de analizar la situación y tomar decisiones que faciliten el desarrollo. Está formado por instituciones y agencias involucradas con el ámbito de la salud reproductiva del país. El Consejo aprobó el Plan Nacional de Salud Reproductiva 1997-2001 y posteriormente estableció el Plan Nacional de Salud Reproductiva 2003-2008. Éste último fue elaborado mediante un proceso participativo con otras instituciones y la sociedad civil. El Plan pretende promover la responsabilidad en el comportamiento sexual y reproductivo, en un marco donde las personas sean tratadas dignamente, sin discriminación de edad, etnicidad, o nivel socioeconómico y con respecto a los derechos sexuales y reproductivos de las personas, la equidad social y de género. El Plan establece como objetivo estratégico mejorar la salud sexual y reproductiva de la población del Paraguay a través de políticas, programas y proyectos integrados y sostenibles que aseguren la atención integral al individuo y a la comunidad con enfoque de derechos, calidad, género y equidad. El objetivo será evaluado mediante unos indicadores y unos resultados intermedios a alcanzar a lo largo de los cinco años de su implementación.

También existen Planes Departamentales de Salud Sexual y Reproductiva, en base a lo establecido en el plan nacional. Por otro lado, en el año 2000 se puso en funcionamiento la Comisión Nacional de Vigilancia Epidemiológica de la Salud y de la Mortalidad Materna.

El aborto provocado está penalizado en Paraguay, razón que impide contar con estadísticas que indiquen con precisión la cantidad de abortos que se realizan y también las muertes por esta causa. No obstante, los datos oficiales existentes indican que'el aborto está entre las prin-

[30] *Diario Última Hora, 23 de marzo de 2005.*

cipales causas de mortalidad materna en el país[31], debido justamente al alto número de abortos clandestinos que se realizan en condiciones insalubres y con métodos poco seguros para la vida de la mujer. El Estado estima que el aborto clandestino causa unas 400 muertes al año[32], aunque no hay un registro específico a tal efecto. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social estima que se practican un promedio de 27 abortos clandestinos por día, lo que significa aproximadamente unos 10 mil al año. En 2004, 29 mujeres fallecieron por complicaciones del aborto. La mayoría (75%) murió en los hospitales por infección generalizada, y el resto por hemorragia. Muchas muertes por aborto quedan camufladas en certificados por defunción. El número de partos institucionales es apenas del 74%[33].

En cuanto a los índices de mortalidad materna, de enero a abril de 2005 hubo un total de 24 muertes registradas en el país (pero el dato no está desagregado por causa). En el año 2004 fueron 35 las mujeres muertas por aborto (23%), por toxemia 30 (19%), por hemorragia 36 (23%), por sepsis 21 (14%) y el resto, 32, por otras complicaciones (21%)[34].

Los artículos 349 al 353 del Código Penal tipifican el delito de aborto haciendo clara referencia al "honor de la mujer". De este modo, si el aborto se hizo con la finalidad de salvar el'"honor", se aplica una reducción de la pena, lo cual demuestra que el bien jurídico protegido es el "honor de la familia". A pesar de ser una norma del año 1914, continúa siendo aplicada actualmente. Desde 1993 se han registrado 35 procesos por aborto en la jurisdicción de Asunción (tres iniciados en el año 2004)[35]. La CMP y Cladem Paraguay propusieron la modificación de esta parte del Código Penal, puesto que Paraguay ha adquirido compromisos a nivel internacional (Plataforma de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo - 1994, la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer de Beijing - 1995, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio), que lo obligan a considerar la forma de disminuir la mortalidad materna, incluso mediante la revisión de la penalización del aborto.

Debido a la penalización se realizan multitud de abortos clandestinos, que por ser perseguibles criminalmente no cuentan con ningún tipo de control del Estado en cuanto a los requisitos básicos (instrumental

[31] *Quizá incluso el aborto sea—la primera causa de mortalidad materna en Paraguay, dado que al ser realizado de manera oculta, clandestina, y que existen numerosas complicaciones derivadas de este procedimiento (sepsis, hemorragias, etc.), muchas muertes son registradas bajo otras causas médicas.*

[32] *Quintos informes periódicos de los Estados partes. Paraguay. Cedaw/C/PAR/5. 25 de mayo de 2004. Artículo 12.*

[33] *Diario Última Hora, 30 de enero de 2005.*

[34] *Dirección General de Programas de Salud. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.*

[35] *Fuente: sección de Estadística del fuero Penal de la Corte Suprema de Justicia.*

adecuado, profesionales capacitados), que garanticen su realización en condiciones higiénicas saludables.

Además, de ser penalizadas, las mujeres que acuden a hospitales o centros de salud por complicaciones a causa de un aborto son maltratadas y a veces ni siquiera se las atiende. Existe una Comisión Nacional de Vigilancia de la Salud y Mortalidad Materna que debería registrar y estudiar los casos de muerte, pero no cuenta con sistemas de seguimiento y evaluación permanentes[36]. Además de la deficiente atención médica en caso de complicaciones como consecuencia de un aborto clandestino, en los casos en que la mujer decide proseguir con el embarazo tampoco hay garantías de tener un parto seguro. En Paraguay fallecen al año unas 240 mujeres por causas relacionadas con el embarazo, parto y puerperio, siendo el país de Latinoamérica con más mortalidad materno-infantil. A pesar de que en los centros de salud se deberían entregar los denominados "kits de parto" de forma gratuita, la realidad es otra. Éstos deben contener 12 componentes, pero en muchas ocasiones aparecen sólo cinco. El resto se pierde por el camino. La situación es más grave en las zonas rurales, donde en algunos centros de salud llegan tan sólo seis kits por mes, cuando el promedio de partos es de 40 (sin contar los realizados por parteras empíricas).

En algunas zonas del Paraguay se debe transitar de 40 a 70 km. para llegar al puesto de salud más cercano, y cuando llegan se encuentran con que la atención que reciben por parte del personal funcionario es mala y en ocasiones ni tan solo se les visita. Hay centros de salud donde, a pesar de que su horario de atención es hasta las 14 horas, a partir del mediodía ya no dejan entrar a nuevos pacientes, aunque sea una urgencia. Incluso se han dado casos de mujeres que iban de parto y no fueron atendidas, resultando la muerte de ellas o del/a bebé. No es de extrañar pues que el porcentaje de partos institucionales sea tan sólo del 60% en la región norte del país (mientras que en el Gran Asunción es del 92%)[37].

Pero no sólo en el parto existen deficiencias en la atención, también lo hay en la detección de enfermedades que puedan afectar al niño/a. Así, por ejemplo, la sífilis afecta a cinco de cada 100 embarazadas, lo que representa casi ocho mil casos por año. En Paraguay, apenas el 10% de las personas diagnosticadas siguen el tratamiento que evita que la enfermedad se transmita al feto. La detección y tratamiento le costaría unos 10.000 guaraníes[38] por caso al Estado, pero no se ofrece gratuitamente en todos los hospitales. Uno de los problemas radica en que el personal de salud no está suficientemente capacitado, por lo que se pierden oportunidades de atención. Además, el trata-

[36] *Cladem y CM, 2004, op. cit., artículo 12.*
[37] *Cepep, 2005, op. cit., págs. 32-35.*
[38] *Menos de dos dólares americanos.*

miento exige medicar también a la pareja sexual, lo que es difícil porque los hombres son reacios a la atención médica[39]. Los controles prenatales son insuficientes; se estima que una de cada 10 mujeres de 15 a 19 años de edad nunca acudió a ninguna revisión de este tipo.

Otro problema de salud que afecta exclusivamente a las mujeres es el cáncer de cuello uterino. Para detectarlo y prevenirlo es imprescindible un estudio anual de papanicolau. Al Estado le cuesta 13.000 guaraníes por mujer garantizar esta prueba. Hasta ahora el Ministerio de Salud Pública no ha asumido el programa de detección de cáncer de cuello uterino como una prioridad, a pesar de que actualmente es la segunda causa de muerte en mujeres. El estudio se realiza a unas 100 mil mujeres al año, pero debería llegar a 980 mil. Otros problemas son la falta de confidencialidad en los servicios, que hacen que las mujeres de un pueblo pequeño no quieran realizarse los estudios por miedo a los comentarios. Tampoco hay medios de locomoción para traer muestras del interior y llevar los resultados después. A pesar de que el diagnóstico del laboratorio está listo en 48 horas, en el interior pueden recibirlo unos tres meses después. Actualmente, una mujer muere cada tres días de cáncer de cuello uterino, pero los especialistas calculan un subregistro del 30%[40].

En cuanto a la tasa global de fecundidad, ésta ha disminuido desde 1998 (4,1 hijos/as por mujer). Según los últimos datos, el promedio de fecundidad entre mujeres de 15 a 44 años de edad es de 2,9 hijos/as por mujer, aunque existen diferencias según el área urbana (2,5 hijos/as) o rural (3,7 hijos/as), o según el nivel educativo (en el caso de las que sólo completaron cinco años de estudio es de 4,2 hijos/as por mujer, frente a 2,1 hijos/as para las mujeres con 12 y más años aprobados). El descenso de tasa de fecundidad va ligado al incremento del uso de métodos anticonceptivos (desde 1998 aumentó un 27%). Actualmente, la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos entre las mujeres casadas o unidas de 15 a 44 años de edad es de 72,8%[41]. A pesar de tal aumento, la población continúa sin tener acceso a la información sobre servicios de salud sexual y reproductiva. Es más, existe un permanente desabastecimiento de insumos del Programa de Control de Métodos Anticonceptivos y del Programa de Planificación Familiar[42].

El Comité de la Cedaw expresó su preocupación por la alta tasa de mortalidad materna, particularmente las muertes debidas al aborto ilegal, el limitado acceso de las mujeres a la atención de salud, a programas de planificación familiar y a métodos anticonceptivos. Así,

[39] *Diario Última Hora, 3 de abril de 2005.*
[40] *Diario Última Hora, suplemento Actualidad, 25 de abril de 2005.*
[41] *Cepep, 2005, op. cit., págs. 32-35.*
[42] *Cladem y CMP, 2004, op. cit., artículo 12.*

recomendó al Estado paraguayo actuar inmediatamente e implementar medidas efectivas para hacer frente a la alta tasa de mortalidad materna, para prevenir que las mujeres recurran a abortos inseguros y para protegerlas de los efectos negativos sobre su salud. También expresó que era urgente realizar acciones para que las mujeres tengan acceso efectivo a la información y a servicios de salud, en particular a la salud reproductiva y a métodos anticonceptivos asequibles[43].

VIH/SIDA

Las mujeres son más vulnerables al VIH (actualmente más del 50% de las personas enfermas de Sida son de sexo femenino)[44]. En Paraguay las estadísticas sobre personas que viven con el virus son dispares, puesto que la fundación Marco Aguayo indica que hay 4.100 casos registrados, el Programa Nacional de Lucha contra el Sida (Pronasida) estima que hay 18.000, pero según datos de las Naciones Unidas la cifra es de 40.000 a 50.000 casos[45]. En el país, la mayoría de las transmisiones se producen por relaciones sexuales no protegidas (80%), por compartir jeringas (5,2%), transfusión de sangre no segura (1,8%) y durante el nacimiento (5%). Esto último es un reflejo de las debilidades del sistema sanitario, ya que son embarazadas que no tuvieron acceso al tratamiento para evitar que su hijo/a nazca con el virus. En Paraguay las mujeres representan el 24% del total de personas seropositivas, registrándose una tendencia a la feminización. En 1992 existían 28 hombres con VIH por cada mujer; actualmente el promedio es de 2,8 hombres por mujer[46]. Ante tal situación, diversas organizaciones impulsan una campaña denominada "Mujeres venciendo el Sida".

El uso del preservativo está considerado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como el método más eficaz para prevenir el Sida, pero el Ministerio de Salud Pública no ha realizado ninguna campaña a favor del uso de preservativos para prevenirlo ni ha invertido en la compra de condones. La única partida disponible corresponde a donaciones de la Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional (Usaid), que en 2004 alcanzaron los 400.000 dólares entre preservativos y otros métodos anticonceptivos. Recién este año el Estado proyecta invertir en condones una parte de los 800 millones de guaraníes disponibles para planificación familiar (en el 2005 el presupuesto subió de 250 millones a 800.000 millones). El Pronasida cuenta con materiales educativos que tocan el tema del uso del condón de manera superficial, pero no como eje del mensaje; además,

[43] *Comité de la Cedaw, op. cit., párrafos 32 y 33.*
[44] *Diario La Nación, 25 de noviembre de 2004.*
[45] *Diario Noticias, 2 de diciembre de 2004.*
[46] *Diario Última Hora, 1 de diciembre de 2004.*

recibió este año 100 millones de guaraníes para sus programas de educación, cifra que no corresponde ni al 10% de lo que necesita para impulsar campañas efectivas[47].

La atención a las personas que viven con VIH/Sida es precaria y totalmente insuficiente. El acceso universal a los antirretrovirales y a medicamentos para enfermedades oportunistas no está garantizado por el Estado, aun cuando la cobertura es mínima; pero más grave aún es la disminución del presupuesto destinado a VIH/Sida, que pasó de 3 millones de dólares en 1998 a medio millón en el 2004[48].

DERECHO A IGUALES CONDICIONES DE EMPLEO

La Constitución Nacional, en su artículo 88, establece que no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores y las trabajadoras, y que gozan de los mismos derechos y obligaciones laborales, especificando que la maternidad será objeto de especial protección. Así, la mujer no podrá ser despedida durante el embarazo ni mientras duren los descansos por maternidad (artículo 89). El Código Laboral también prevé la no discriminación por maternidad y establece que las empresas con más de 50 empleados/as deben tener una guardería. A pesar de ello, tales derechos no son respetados en Paraguay, pues, por ejemplo, en algunas empresas privadas aplican el test de embarazo antes de contratar a las trabajadoras y tampoco se cumple la norma relativa a las guarderías[49].

Por otro lado, el desempleo femenino (9%) es mayor que el masculino (6,8%). Además de la discriminación en el acceso al empleo, las mujeres ganan el 73,1% del ingreso mensual de los hombres[50]. La situación se agrava entre las mujeres que habitan en zonas rurales, pues el 90% de ellas recibe menos del salario mínimo legal[51]. La tasa de participación laboral es del 63%, siendo superior en el caso de los hombres (76,6%) respecto a la de las mujeres (50,4%). El 65% de las mujeres ocupadas se halla trabajando en el sector terciario (electricidad y agua, comercios, transportes, establecimientos financieros, servicios personales y comunales). La participación femenina en el mercado de trabajo ha ido aumentando (ocupada o buscando empleo), de 41,4% en 1997/1998 a 50,4% en 2004. La tasa de desempleo abierto (personas que buscan empleo) afecta especialmente a las mujeres de entre 15 a 19 años de edad (22,1%)[52].

[47] *Diario Última Hora, 21 de enero de 2005.*
[48] *Diario Abc Color, 25 de noviembre de 2004.*
[49] *Cladem y CMP, 2005, op. cit., artículo 3.*
[50] *Datos obtenidos de la página web de la Secretaria de la Mujer: http://www.mujer.gov.py*
[51] *Quintos informes periódicos de los Estados partes. Paraguay, op. cit., artículo 11.*
[52] *Dgeec. "*Indicadores del mercado laboral en Paraguay, Encuesta Permanente de Hogares 2004*". Fernando de la Mora, Dgeec.*

Desde el ámbito institucional se han llevado a cabo iniciativas para paliar tal situación. En este sentido, y con el apoyo de la OIT, la Secretaría de la Mujer, el Ministerio de Justicia y Trabajo, sindicatos y empresarios/as formaron la Comisión Nacional Tripartita de Igualdad de Oportunidades en el Empleo. Por otro lado, la Secretaría de la Mujer se constituyó como oficina nacional de la Red Winner (creada por la Asociación Internacional Devnet, Unifem y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con financiación del Ministerio de Relaciones Exteriores italiano), integrada por mujeres emprendedoras de micro, pequeñas y medianas empresas, artesanas, así como por organizaciones y medios de comunicación que abordan temáticas sobre mujeres. La Red ofrece un conjunto de servicios (capacitación, oportunidades de negocios, información, etc.) a las mujeres emprendedoras.

Es especialmente preocupante la discriminación legal que sufren las empleadas domésticas. Más aún cuando el 93% de las personas que trabajan en este sector es de sexo femenino y es uno de los principales ámbitos de ocupación de las mujeres paraguayas (una de cada cinco mujeres que conforman la Población Económicamente Activa Ocupada). Las discriminaciones legales consisten en que el salario mínimo de una empleada doméstica es el 40% del salario mínimo para actividades diversas no especificadas y que, a diferencia del resto de trabajadores/as, no tienen derecho al pago de una bonificación familiar. Tampoco existe la obligación de realizar un contrato por escrito ni de registrarlo, lo cual obstaculiza la posibilidad de las trabajadoras para reclamar sus derechos ante la justicia. Otra discriminación legal está en el período de preaviso, que es menor en el caso del trabajo doméstico. Los/las trabajadores/as de 10 años o más de antigüedad tienen derecho a ser reincorporados o a una doble indemnización en caso de despido injustificado, no así en el caso de las empleadas domésticas. Legalmente, la jornada laboral puede ser de hasta 12 horas diarias, y no tienen derecho al pago de horas extraordinarias. Sólo pueden ser aseguradas al Instituto de Previsión Social (IPS) las empleadas que trabajan en la capital del país (e incluso sin cobertura de todos los riesgos), el resto no tiene derecho al seguro social. Tampoco tienen ningún seguro obligatorio de jubilación[53].

Muy vinculado al trabajo doméstico se da el fenómeno del "criadazgo" en Paraguay, donde la mayoría son niñas y adolescentes. Las "criaditas" son trasladadas de sus hogares, normalmente en zonas rurales, a la ciudad para realizar tareas domésticas a cambio de estudio, comida y alojamiento. Ellas viven con las familias, realizando largas horas de trabajo no remunerado, siendo muchas veces objeto de violencia sexual,

[53] *Bareiro, Line; Soto, Lilian; Valiente, Hugo.* "Necesarias, invisibles, discriminadas. Las trabajadoras del servicio doméstico *en el Paraguay*". *CDE y OIT. Asunción, 2005.*

física y psicológica. Debido a los malos tratos y abusos que reciben por parte de algunas familias muchas criaditas se escapan y ante la imposibilidad de volver con su propia familia, acaban en la calle, víctimas de la explotación sexual. Ante tal situación, la OIT, junto a diversas organizaciones sociales y del Estado, lleva a cabo una campaña sobre la prevención y eliminación del trabajo infantil doméstico y mejora de las condiciones laborales de los trabajadores/as adolescentes domésticos/as en Paraguay.

En cuanto a las discriminaciones de las mujeres en el ámbito del empleo, el Comité de la Cedaw observó con preocupación la falta de aplicación efectiva del Código Laboral, tanto en el sector público como en el privado. También mencionó las precarias condiciones de trabajo de las mujeres en el sector informal, así como la escasa inserción de las mujeres en el trabajo formal y la inferior remuneración salarial que reciben las mujeres frente a los hombres. Hizo especial mención a la discriminación de las trabajadoras domésticas y del gran número de niñas que trabajan en este ámbito sin remuneración, instando al Estado a adecuar su legislación interna a los Convenios Nº 138 y 182 de la OIT sobre edad mínima de 14 años para admisión al empleo y sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil[54].

SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN LAS CÁRCELES

El artículo 20 de la Constitución Nacional prescribe que quienes estuvieren privados/as de libertad cumplirán condena en establecimientos adecuados, evitando la promiscuidad de sexos, y que los/las adolescentes no serán recluidos/as con personas mayores de edad. En cambio, la realidad en el sistema penitenciario paraguayo es otra. A finales de 2004 se denunció ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado la situación en que se encontraban las mujeres del Penal de Emboscada, quienes –compartiendo los mismos pabellones que los hombres– eran sometidas a un estado de prostitución. Tampoco existe una separación entre las condenadas y procesadas (en el penal "El Buen Pastor" –principal lugar de reclusión de mujeres– conviven 167 procesadas con 66 condenadas). En algunos centros están recluidas conjuntamente adolescentes y adultas.

Hay déficit en suministros tan básicos como productos de higiene y para la alimentación[55]. Este año, en "El Buen Pastor" las internas se amotinaron ante las restricciones impuestas por la directora (les cortaron el teléfono, no les permitían reunirse a hablar entre ellas, las mal-

[54] *Comité de la Cedaw, op. cit., párrafos 30 y 31.*

[55] *Sin que la intención sea justificar las malas condiciones que afrontan las mujeres en prisión, es necesario señalar que la situación de los hombres es peor aún, especialmente por el alto hacinamiento en el que viven en las cárceles.*

trataban y la comida era deficiente)[56]. Pero los problemas no sólo afectan a las reclusas, sino también a sus hijos e hijas: 25 mujeres de "El Buen Pastor" tienen sus hijos/as con ellas y nueve están embarazadas[57]. Así, en este penal capitalino necesitan nebulizadores para los bebés, puesto que la mayoría tiene problemas respiratorios. También les hace falta pañales, ropa para niños/as y artículos de aseo personal, leche en polvo, pues los niños que viven allí no se alimentan adecuadamente[58].

En las prisiones paraguayas existen varios casos de mujeres condenadas que han sido anteriormente víctimas de violencia doméstica. En "El Buen Pastor" está presa una mujer que fue víctima de violencia física, psicológica y sexual por parte de su marido durante años, incluso la había amenazado con matarla. Tampoco sus hijos escaparon del maltrato de su padre. Como consecuencia de las graves heridas producidas por su pareja fue atendida en más de una ocasión en el hospital de primeros auxilios y también había acudido varias veces a la comisaría para denunciar los hechos, pero le respondían que eran problemas comunes y no hacían nada al respecto. Ante la desesperación de no poder escapar de la violencia de su marido, decidió acabar con ella por sus propios medios. El abogado particular basó su defensa en que el marido había sido asaltado y no le permitió que mencionara que había sufrido violencia familiar. La condenaron a 20 años de prisión, sin ni tan sólo haber declarado ante el juzgado. Hace siete años que está presa.

Existe otro caso de una interna víctima de violencia doméstica que está procesada por el homicidio de su pareja. La policía tampoco hizo nada, a pesar de que en este caso ya estaba en vigor la Ley Nº 1.600. Cuando la arrestaron no se le informó que era por el homicidio de su pareja, puesto que había salido corriendo del lugar de los hechos pensando que sólo lo había herido. En la comisaría ella preguntó de qué se la acusaba, y nadie le respondió. No fue hasta al cabo de unos días, cuando llegó a "El Buen Pastor", que le aclararon cuál era el delito que había cometido. Su defensora pública sólo acudió en una ocasión a visitarla (hace un año que está en prisión), pero no le informó de su nombre ni de cómo contactarla. En el expediente de "El Buen Pastor" consta que se cambió la persona que iba a ejercer su defensa, pero no indica a quién le fue asignado su caso[59]. Este hecho no es aislado, pues es frecuente que los/las defensores/as públicos/as no visiten a sus defendidos/as, ya sea por exceso de trabajo o por otros motivos.

[56] *Diario Abc Color, 7 de noviembre de 2004.*
[57] *Datos facilitados por el correccional de mujeres "Casa del Buen Pastor", el 3 de agosto de 2005.*
[58] *Diario Noticias, 19 de diciembre de 2004.*
[59] *Testimonios de internas de la cárcel de mujeres "El Buen Pastor", de Asunción.*

La mayoría de las internas son personas de escasos recursos que no pueden pagarse un/a abogado/a particular. Así, cuando el/la abogado/a no asiste al/ la acusado/a, se le vulnera el derecho de defensa y a un juicio justo.

RECOMENDACIONES

- Aplicación efectiva de las políticas públicas y la legislación relativa a la igualdad entre mujeres y hombres.
- Establecimiento de garantías para el acceso a la justicia a las mujeres víctimas de violencia.
- Aprobación de una ley de protección de las víctimas de delitos contra la autonomía sexual.
- Revisión de los artículos del Código Penal relativos a la violencia doméstica y a delitos contra la autonomía sexual.
- Aplicación de medidas que apunten a la paridad en el acceso a los cargos públicos y políticos.
- Implementación efectiva y ampliación del presupuesto del Priome.
- Despenalización del aborto.
- Mayor presupuesto en salud sexual y reproductiva, así como para la prevención del VIH y provisión de medicación para todas las personas afectadas por el Sida.
- Modificación de las leyes para igualar los derechos de las personas que trabajan en el ámbito doméstico a los del resto de trabajadores/as.
- Establecimiento de garantías'del derecho a un juicio justo para las personas procesadas.

DIEZ AÑOS DE PUBLICACIÓN DEL INFORME DE DERECHOS HUMANOS

En estos últimos 10 años se han producido avances importantes en el ámbito de los derechos de las mujeres, pero todavía queda mucho para conseguir una igualdad real entre mujeres y hombres.

Es importante que el Estado paraguayo haya ratificado instrumentos internacionales como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de la OEA – Belém do Pará en el año 1995, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (2001), el Protocolo Facultativo de la Cedaw (2001), el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos el Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la

pornografía (2003), la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional – Convención de Palermo en el año 2003, y el Protocolo de Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que contempla la Convención de Palermo (2004).

Especialmente importante ha sido la ratificación del Protocolo Facultativo de la Cedaw, mediante el cual el Estado se compromete a realizar un seguimiento de la implementación de la Convención en el país. A pesar de tal obligación, el Estado paraguayo no presentó los informes de seguimiento durante nueve años. Después de la denuncia de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, Paraguay informó ante el Comité de la Cedaw del estado de la Convención.

Un gran avance fue la aprobación de la Ley Nº 1.600/00 contra la violencia doméstica. Este instrumento ha permitido a muchas mujeres víctimas de violencia tener una norma que pueden utilizar ante el Juzgado de Paz. Como consecuencia de la entrada en vigor de la ley, en los últimos años ha aumentado el número de denuncias por malos tratos. A pesar de la existencia de la Ley Nº 1.600, su aplicación no es efectiva debida a varios factores. Uno de los más importantes es la falta capacitación y sensibilización de las personas que participan en la administración de justicia (desde el personal que atiende a la víctima cuando denuncia hasta el/la mismo/a juez/a de Paz). También es deficiente la atención a las personas que han sufrido violencia doméstica, faltan servicios que eviten su revictimización. La situación es más grave para las mujeres que viven en zonas rurales, puesto que para ellas es mucho más difícil acceder a los mecanismos de denuncia (tanto por las distancias como por la falta de información).

El Código Penal también fue modificado y eliminó disposiciones que claramente discriminaban a la mujer, pero aún persisten artículos que deberían ser revisados. Las penas en los casos de delitos que afectan mayoritariamente a mujeres son mínimas, y en el supuesto del delito de violencia familiar sólo se impone una multa al agresor. Aparte de esta normativa, no hay un resarcimiento adecuado por parte de los/as jueces/zas en la mayoría de los casos de violencia contra las mujeres. Una penalización tan ínfima no es disuasoria y refleja la ideología patriarcal que aún persiste en la legislación y justicia paraguaya.

Un elemento que es muy útil para visualizar la realidad del problema de la violencia de género es la elaboración de un registro. No existe un sistema que registre todos los casos de violencia en Paraguay. Existen diferentes instituciones que tienen datos de los casos que manejan, pero no hay datos globales. No hay una política estatal de tener datos permanentemente actualizados.

En estos 10 años se ha empezado a hablar del tema del aborto. Su penalización produce un alto número de abortos clandestinos que en muchos casos se realizan bajo condiciones muy precarias, poniendo en peligro la vida de la mujer. Es más, la muerte por las complicaciones derivadas del aborto se ha convertido en la principal causa de muerte de las mujeres en Paraguay. Tal como recomendó el Comité de la Cedaw, el Estado debería hacer algo para evitar la muerte de mujeres por causa del aborto.

En el ámbito electoral fue importante –aunque insuficiente– el establecimiento de una cuota mínima de participación femenina del 20%. A pesar de que se consideró un gran avance cuando fue aprobado, actualmente es necesario el establecimiento de una cuota del 50% para garantizar la igualdad en el acceso a cargos públicos.

El Código Laboral fue reformado y se eliminaron varios artículos discriminatorios contra las mujeres, pero el gran tema olvidado fue el trabajo doméstico. La legislación es altamente discriminatoria contra las trabajadoras del servicio doméstico. Es importante que en los últimos años se ha empezado a discutir este tema, así como el fenómeno de las "criaditas".

Es importante mencionar la inclusión del sistema de género en el aparato estatal. En 1995 la Secretaría de la Mujer era bastante incipiente. Con el tiempo ha ido aumentando sus acciones. A pesar de los esfuerzos de esta oficina estatal para transversalizar el tema género, aún no se ha logrado una incorporación total en los diferentes ministerios y organismos del Estado.

La trata de personas (sobre todo mujeres, niñas y adolescentes) se ha empezado a visualizar en estos dos últimos años. Las fronteras paraguayas son muy vulnerables, y por lo tanto perfectas para las mafias que se dedican a traficar con personas. El Estado ha empezado a realizar acciones con la finalidad de erradicar este fenómeno, inaugurando recientemente un Centro de Referencias en el tema Trata de Personas. Tales acciones son importantes, pero no suficientes para llegar a una disminución del tráfico de seres humanos.

También el tema de derechos sexuales y reproductivos es nuevo de estos últimos cinco años. Ha habido una disminución de la tasa de fertilidad de las mujeres paraguayas, acompañado de un aumento del uso de métodos anticonceptivos. De todos modos, el presupuesto destinado por el Estado a estas cuestiones es muy escaso; también es preocupante la escasez de atención médica especializada y de medicación para tratar los casos de VIH.

En cuanto a la educación, el Priome podría ser un buen instrumento para aplicar el género en cuestiones educativas si no fuera por la falta de presupuesto adecuado. A nivel universitario, ni tan sólo existe una mínima perspectiva de género en el currículum educativo.

El principal problema para encarar la erradicación de las discriminaciones contra las mujeres en Paraguay es la debilidad institucional. Así, la efectiva aplicación del Plan de Igualdad de Oportunidades depende mucho de la voluntad del gobierno o, incluso, de las personas al cargo de los diferentes servicios de la administración.

Hacia una sociedad paraguaya sin discriminación

Grupo de Acción Gay Lésbico Transgénero (GAG-LT)

El Estado paraguayo está obligado por mandato de su Carta Magna a garantizar la igualdad y el respeto de los derechos de personas con orientación e identidad sexual diversa. Está exigido a implementar campañas educativas que promuevan la tolerancia y el respeto a las diferencias, así como brindar condiciones de una vida digna, de justicia eficiente y equidad social.

INTRODUCCIÓN

La sociedad paraguaya solo desde aproximadamente siete años lleva en su seno a organizaciones que aglutinan a lesbianas, gays, travestis y transexuales.

Este surgimiento –podríamos sostener– no es casual que se haya desarrollado en el marco de la joven democracia que abriga a nuestro país. La dictadura stronista, además de haber sometido a organizaciones campesinas, de estudiantes, dirigentes de organizaciones, miembros de partidos políticos, también hizo lo mismo con personas con orientación sexual e identidad de género diversa. Y las ha castigado con la misma violencia como lo ha hecho a ciudadanos/as que han tenido la valentía de desear un país con justicia y libertad.

Frente a este pasado, 16 años de democracia no han sido suficientes para deconstruir el autoritarismo, la uniformidad, militarismo, represión, censura, exilio, muerte, que se ha instalado como moneda corriente en el relacionamiento del Estado con la ciudadanía paraguaya. Muestra de ello es que hoy no solo el gobierno sigue operando con sus viejos vicios, sino sectores sociales como las iglesias y algunos partidos políticos siguen en elejercicio de desconocer una realidad diversa en pensamientos, expresiones y a personas con orientación sexual diferente y con identidad de género diversa.

Más allá del marco local, el contexto latinoamericano pinta un panorama auspicioso en cuanto al futuro de las conquistas de las reivindicaciones para el sector homosexual. Así, aún en el continente el gobierno de los Estados Unidos, dirigido por George W. Bush, sistemáticamente promueve políticas de extrema derecha asociadas a la violación de los derechos humanos. La ciudad autónoma de Buenos Aires (Argentina) cuenta actualmente con la Ley de Unión Civil[1] entre personas del mismo sexo y el mismo caso se da en algunos estados del Brasil. En América del Norte, México es reconocido por sus años de luchas y el Congreso canadiense ha dado su voto a favor del matrimonio entre homosexuales.

Por otra parte, varios gobiernos europeos han demostrado apertura ante los reclamos de los derechos del sector gay, lésbico y transgénero reconociendo uniones legales, adopción de hijos/as, como también beneficios sociales a parejas.

Dicha apertura ha encontrado sin embargo su contrapeso en la reciente elección de Joseph Ratzinger (Benedicto XVI) como máximo pontí-

[1] *Ley Nº 1.004/LCABA/02. Tomado de http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/index.php*

fice de la Iglesia Católica, quien desde sus tiempos de titular de la Congregación para la Doctrina de la Fe ha descalificado al sector y generado un contexto proclive a odios e intolerancias, que quizás más tarde deba la iglesia de Roma hacerse responsable cuando ya lamentablemente dirigentes y ciudadanos/as hayan sido víctimas de agresiones o de muertes.

En suma, a diferencia del contexto internacional –que muestra un balance auspicioso respecto a las reivindicaciones para el sector homosexual–, durante el año 2005 en nuestra sociedad se dieron hechos graves de homofobia que serán abordados en el presente informe, y que tuvieron su pico más alto en las expresiones de fundamentalismo religioso que impidieron la aprobación de un proyecto de ley que pretendía proteger los derechos de víctimas de abuso sexual ante el temor expresado por sus voceros de que dicha legislación abriría una puerta a los casamientos homosexuales.

MARCO LEGAL

La Constitución Nacional promulgada en 1992 reconoce en su artículo 46 la igualdad de las personas. Este artículo dispone que *"todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos"* y que *"no se admiten discriminaciones"*. También establece que *"el Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien"*. Después de 13 años de vigencia del artículo 46, los legisladores han hecho poco y nada para adecuar las leyes que discriminan a las personas por su orientación sexual.

El Estado paraguayo está obligado por mandato de su Carta Magna a garantizar la igualdad y el respeto de los derechos de personas con orientación e identidad sexual diversa. Está exigido a implementar campañas educativas que promuevan la tolerancia y el respeto a las diferencias, como brindar condiciones de una vida digna, de justicia eficiente y equidad social. Vivir en el discurso de la democracia no es suficiente para frenar los maltratos, atropellos, despidos laborales, expulsión del seno familiar. Urge por lo tanto políticas públicas que materialicen en la realidad los derechos que cualquier ciudadano/a tiene reconocidos en Paraguay.

Desde 1999 el Gaglt viene denunciando las abiertas discriminaciones a personas con orientación sexual diversa contenidas en los cuerpos legales vigentes en Paraguay. Seis años después nada de esto ha cambiado.

Restricciones a derechos en el Código Civil

Con la reforma parcial del Código Civil introducida por la Ley Nº 1/92 se redefine el matrimonio civil en los siguientes términos: "Artículo 4. El matrimonio es la unión voluntariamente concertada entre un varón y una mujer legalmente aptos para ello, formalizada conforme a la ley, con el objeto de hacer vida en común". Esta formula limita toda posibilidad a las parejas homosexuales a acceder a esta institución jurídica y de acogerse a los beneficios legales que otorga el matrimonio.

Esta misma ley, en su artículo 83, establece que "la unión de hecho constituida entre un varón y una mujer que voluntariamente hacen vida en común, en forma estable, pública y singular, producirá efectos jurídicos conforme a la presente ley". Este artículo deja bien en claro que única y exclusivamente las uniones de hechos conformadas por un varón y una mujer tendrán efectos legales. Al reconocer este tipo de uniones, anula toda posibilidad de protección jurídica a uniones de personas del mismo sexo. Sin embargo, la variante de que los componentes de esta unión de hecho sean de distintos sexos garantiza una serie de derechos establecidos por el ordenamiento jurídico.

Aunque la Ley Nº 1.136/97

"De adopciones" no menciona como impedimento para ser padre o madre adoptivos la homosexualidad, la imposibilidad de ser reconocido legalmente como pareja, anula la posibilidad de la adopción conjunta o de adopción del hija/o biológico de la pareja.

El no reconocimiento de las uniones de personas del mismo sexo impide ser heredero de la persona con quien se ha llevado una relación afectivo–sexual. Anula además la protección brindada por la Ley Nº 1600 "Contra la violencia doméstica" de disfrutar los beneficios de planes médicos conyugales, de poseer bienes en comunidad, entre otras cosas, y cualquier intento de hacer valer alguno de estos derechos ante las autoridades sería rápidamente denegado[2].

La homosexualidad como agravante en el Código Penal

En el Código Penal se encuentra una de las discriminaciones más notorias, expuesta en su artículo 138 que establece: "el que siendo mayor de edad realizara actos sexuales con una persona del mismo sexo, menor de 16 años, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa". Sin embargo, remontándonos al artí-

[2] *Ver caso Hindú, informe "Derechos Humanos en Paraguay 1999", pág. 106.*

culo 137, el mismo cuerpo legal nos dice que "(...) quien siendo mayor de edad persuada para realizar actos sexuales a una mujer de entre 14 a 16 años, es castigado sólo con multa (...)".

En esta reglamentación se hace una doble discriminación: en primer lugar hacia las personas homosexuales, siendo que la ley considera que son merecedoras de un castigo mayor en comparación al mismo hecho producido por una persona heterosexual. Y en segundo lugar hay discriminación hacia las mujeres porque se considera que por ser mujer la víctima, la sanción debe ser menos gravosa. Hay que tener en cuenta que el bien jurídico protegido aquí es la libertad sexual y no la heterosexualidad[3].

Despidos laborales sin respaldo legal

En cuanto al Código Laboral, que declara la no discriminación en el trabajo en su artículo 9, esta garantía no hace referencia a la discriminación por motivos de orientación sexual, dejando a las personas homosexuales expuestas a despidos de sus lugares de trabajo y sin ningún respaldo legal. Este artículo no fue ampliado a pesar de que en diciembre de 1998 fue firmada por Paraguay la declaración socio–laboral del Mercosur[4], en la que se menciona explícitamente en el artículo 1 el derecho a no ser discriminado/a por causa de la orientación sexual.

Por último, todas las leyes citadas en este análisis del marco legal violan claramente el principio de igualdad entre las personas –consagrado en la Carta Magna y en los principales instrumentos internacionales firmados y ratificados por Paraguay. Mientras estas leyes discriminatorias sigan vigentes, será imposible lograr una igualdad real entre las personas.

La discriminación en instituciones educativas

A partir de la vigencia de la reforma educativa, fueron insertándose en el currículo varios ejes transversales, tales como la educación en valores, la equidad y la perspectiva de género, entre otros. En lo que respecta a la educación sexual que debe impartirse en las aulas, sigue cuestionada en varios sectores de la sociedad, así como desde algunas iglesias, la importancia o no de enseñar a niños, niñas y adolescentes sobre la sexualidad humana.

[3] *Para un estudio más detallado de este artículo ver "Derechos Humanos en Paraguay 2000", pág. 125/28.*

[4] *Tomado de http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/worker/doc/otros/iii/*

Surge así lógicamente la controversia en cuanto a la orientación sexual, ya que predomina tanto en el currículo como en el trabajo dentro del aula la "normalidad", que corresponde única y absolutamente al modelo heterosexual, y esto queda más puntualizado aún en instituciones educativas vinculadas a sectores religiosos.

Hablar de sexo sigue siendo tabú, y si aún en nuestros tiempos se estigmatiza y se discrimina situaciones tales como las de adolescentes embarazadas, las relaciones sexuales prematrimoniales, el uso del preservativo, etc., mayor es la dificultad para hablar de la homosexualidad como algo a ser aceptado o respetado.

Dentro de las aulas, en el marco de la reforma educativa, siguen persistiendo prácticas educativas sexistas que no solo dificultan obtener resultados positivos reales en la formación integral de ciudadanos y ciudadanas, sino que a la vez perpetúan contenidos y preconceptos homofóbicos y de alto nivel discriminatorio, que marcan con huellas emocionales imborrables a niños y niñas que son sujetos de tales discriminaciones.

En la mayoría de los casos, el fomento de las discriminaciones no siempre proviene de los mismos niños y niñas, sino que son los/as docentes los que facilitan que tales discriminaciones se sucedan.

Cuando lo diferente aparece en el contexto educativo, es decir varones delicados, sumisos, muy ordenados, sensibles, con poca afición hacia los deportes y mayor interés hacia las artes, o bien en el caso de las niñas que presentan actitudes enérgicas, de liderazgo, deportistas, con mayor interés hacia el fútbol, ya son individualizados/as como los "raros" o bien los "diferentes", fenómeno que implica la visita al departamento psicológico de la escuela para solucionar el "problema", lo que genera a su vez una marcada preocupación por parte del docente y los padres.

Asumir con naturalidad que los gustos, caracteres y hasta las mismas actitudes de los niños, niñas y adolescentes que no se ajustan a lo que llamamos "normal" forma parte de un enfoque propiamente diverso en las distintas personalidades que constituyen un grupo, pasa a ser materia pendiente dentro de la formación y del ejercicio docente, por lo que se enfatiza que las discriminaciones que sufren a diario estos niños y niñas, por solamente "cometer el error", actitud involuntaria que no se adecua a lo que el sistema social exige, revela contundentemente la responsabilidad de los/as docentes en fortalecer tales discriminaciones.

El lenguaje, las actitudes, algunas situaciones y el resto del sistema social favorecen a que muchos niños y niñas sean objetos permanentes de humillaciones, que dan como resultado el aislamiento social

por parte de estos niños y niñas, que repercute de manera negativa en el respeto al derecho inherente con el que cuentan a ser respetados/as sin ningún tipo de discriminación.

En el ámbito que corresponde al tercer ciclo de la educación escolar básica y al nivel medio, espacio compuesto por adolescentes, los temas –tanto de la identidad de género así como de la orientación sexual– son enfocados con más notoriedad, aunque eso no excluye en algunos casos el contenido discriminatorio hacia los/as diferentes.

En la búsqueda de un Estado laico

En el mes de mayo se presentó un proyecto de ley que crea el "Programa Nacional de prevención y asistencia a las víctimas de hechos punibles contra la autonomía sexual y contra menores", cuyo principal fundamento otorga protección desde el Estado a los niños, niñas y adolescentes que hayan sido víctimas de actos violentos y violaciones.

El proyecto obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, lo que provocó una encendida reacción de parte de grupos religiosos cristianos (iglesia Raíces, Iglesia Católica, entre otros), quienes instaron desde una coalición que dieron por llamar Federación por la Vida y la Familia (Fedavifa) al rechazo del proyecto, que, a decir de ellos, facilitaba el matrimonio entre personas del mismo sexo.

A fin de desviar la discusión del proyecto a ese ámbito, utilizaron todos los espacios mediáticos posibles para "discutir el pecado de la homosexualidad", lanzando una verdadera campaña de homofobia que tuvo como corolario una manifestación pública en la misma explanada de la catedral metropolitana. Esta campaña finalmente condujo al rechazo del proyecto de ley.

En todo momento, en el discurso que utilizaron, se repetían conceptos completamente extemporáneos, ignorando los avances y aportes que la ciencia ha otorgado. Puesto que las convicciones religiosas dan la espalda a los avances científicos, este fundamentalismo se plantea como un problema que es necesario replantearse, ya que a pesar de estar garantizado en la Constitución el establecimiento de un Estado laico, se hizo evidente con esta experiencia que los intereses sociales una vez más son ignorados frente a intereses sectarios.

Situación epidemiológica de los hombres que tienen sexo con otros hombres

El impacto causado por el Sida obligó a los liderazgos particulares y organizaciones gays a generar una respuesta efectiva ante la urgencia que

suponía la epidemia. Este aporte de las organizaciones homosexuales es poco publicitado y a veces hasta ignorado, desconociendo de esta forma el papel de la sociedad civil organizada que tuvo la responsabilidad histórica de planificar y validar a través de la experiencia los métodos y estrategias utilizados posteriormente por organismos estatales creados para este fin. En Paraguay, las organizaciones de gays, lesbianas y transgéneros, aún cuando fueron creadas para reivindicaciones de derechos civiles y políticos principalmente, rápidamente tuvieron que adoptar reivindicaciones de los derechos sociales y dar un énfasis especial a la situación de las personas con Sida.

El primer caso de Sida apareció en un hombre en el año 1985, teniendo un crecimiento sostenido y constante. La vía principal de transmisión es la sexual (78%), siendo los hombres el grupo genérico más afectado (74,4%), concentrándose en poblaciones específicas (hombres que tienen sexo con otros hombres, trabajadores del sexo y usuarios de drogas intravenosas), con una mayor incidencia en zonas urbanas.

Los hombres que tienen sexo con otros hombres y en especial las poblaciones de difícil acceso (travestis y transexuales) han sido, y siguen siendo, los grupos más afectados y vulnerables a las infecciones por VIH y/o la adquisición de infecciones de transmisión sexual, y a las enfermedades y muerte secundarias a estas.

A pesar que la epidemia está concentrada en estos grupos (los datos epidemiológicos resultan evidentes), los organismos encargados de generar las políticas de salud pública los han ignorado abiertamente a favor de la "población general", asumiendo y promoviendo la idea de que la epidemia se está "feminizando" y "heterosexualizando". No existen datos para afirmar este cambio de rumbo de la epidemia, la proporción hombre/mujer sigue siendo de 3 (por cada mujer infectada existen tres hombres).

El resultado lógico de esta interpretación heterosexista de los datos epidemiológicos es la falta de asignación de recursos y la mínima voluntad política para generar estrategias de prevención dirigidas a la atención primaria de estos grupos.

Desde el Programa Nacional de Lucha contra el Sida (Pronasida), organismo responsable de generar estas estrategias, no se han realizado hasta la fecha una sola campaña o acción de prevención orientada a las poblaciones de hombres que tienen sexo con otros hombres, siendo todas ellas generalistas y masivas, ignorando abiertamente las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/Sida (Onusida)

acerca de la vigilancia y las estrategias de prevención acorde al perfil epidemiológico de cada país.

En Paraguay la epidemia es de tipo concentrada, de poca prevalencia en población general y alta en poblaciones específicas. Cuando la prevalencia de la infección es baja, se recomienda que en un comienzo los recursos de la prevención deberán dirigirse mayormente a los grupos de mayor riesgo o más vulnerables, pero poco a poco el esfuerzo deberá extenderse para llegar a los grupos con menos riesgo de infección por VIH.

Esta negligencia por parte de los responsables de crear las políticas públicas en salud (incluidas las organizaciones civiles) seguirá favoreciendo la expansión de la epidemia dentro de los grupos más vulnerables aumentando la morbilidad y mortalidad en forma directa, y a grupos menos vulnerables indirectamente.

Situación de las personas transgéneros ante el VIH/Sida

Muchos hombres que tienen sexo con otros hombres, en especial los transgéneros y transexuales, no acuden a los servicios de salud y a los centros de testeo voluntario. Por un lado existe gran desconfianza y recelo en relación al Estado y sus aparatos, que históricamente han tenido un rol represivo hacia ellas, y por el otro existe discriminación hacia este sector, que muchas veces resulta más evidente que la originada por la orientación sexual diversa.

Esto se traduce en las denuncias de malos tratos en los hospitales públicos, en especial por parte de los proveedores de la salud (consejeros, médicos, enfermeros/as etc.) y el largo historial de desabastecimientos de antiretrovirales que ha sufrido el Pronasida en los últimos 10 años (doce cortes); a esto se suman las actitudes homofóbicas e intolerantes que han sido el común denominador durante años, contribuyendo de esta manera a una percepción poco "amigable" por parte del Pronasida hacia personas con orientación sexuales diversa.

Otra variable a tomar en cuenta es la centralización de los servicios de salud y de testeo voluntario. Esto obliga a los potenciales usuarios a acudir a un solo lugar y horario. El Pronasida posee horarios "imposibles" para la mayoría de las transgéneros y transexuales trabajadoras sexuales, ya que sólo provee el servicio de testeo y consejería en horas de la mañana (de 7 a 12 horas). Esto implica sacar números una a dos horas antes para luego esperar igual cantidad de tiempo para ser atendidos. Muchos transgéneros para acceder al servicio no tendrían que trabajar la noche y madrugada anterior o, de lo contrario, ir

sin dormir directamente. Si la primera barrera es superada (horario), se presenta la segunda: la distancia.

No es difícil imaginar que para una persona con una identidad de género no convencional resulta poco motivante el hecho de salir a plena luz del día, utilizar los servicios de transporte público, aguardar por horas en la sala de espera de un hospital estatal, para luego realizar el mismo trayecto hasta la seguridad de su hogar. Las miradas, los comentarios e inclusive la violencia verbal o física son casi inevitables para una sociedad poco acostumbrada a estas expresiones de la sexualidad que se apartan de los modelos tradicionales.

Medios de comunicación y orientación sexual

El presente año se ha caracterizado por una mayor difusión a temas que hacen a la orientación homosexual, radios, televisión y periódicos han invertido tiempo y espacios a las luchas de organizaciones de gays, lesbianas y transgéneros tanto a nivel nacional como internacional.

En el contexto internacional lo acentuado este año fue la unión civil reconocida por el gobierno español, como también por el Parlamento de Canadá, y la aprobación en Suiza de la adopción por parte de estas personas. Por otra parte, la reacción de la Iglesia Católica, con la elección del nuevo papa Ratzinger, ha marcado la explícita tendencia discriminativa de este sector religioso.

En el contexto nacional los medios de comunicación han publicado fundamentalmente cuestiones sobre la marcha por los derechos de gays, lesbianas y transgéneros y las vinculadas al proyecto de ley de hechos punibles contra la autonomía sexual y contra niños, niñas y adolescentes.

El diario Abc Color este año ha dado muestras de una máxima expresión de discriminación hacia el sector homosexual, en la publicación semanal del suplemento escolar, que en forma de serie ha expuesto a la opinión pública que la homosexualidad es una perversión sexual y una anormalidad, ambas conductas no tolerables. Las publicaciones están suscritas por la abogada Carolina Rodríguez Amarilla (pág. 18 de fechas 7, 14 y 21 de junio de 2005).

La discriminación también estuvo presente en varios programas de radio en los que periodistas han expresado una acentuada discriminación hacia la población gay, lésbica y transgénero, argumentando que lo normal es la heterosexualidad, y que no se espere ningún tipo de ley que garanticen los derechos de personas homosexuales, descono-

ciendo los conocimientos científicos de la OMS y la Sociedad Americana de Psiquiatría.

Continua la expulsión de gays en conocido centro comercial

En el transcurso de este año nuevamente hemos recibido denuncias de varones homosexuales expulsados por guardias de seguridad del centro comercial *Mall Excelsior* por la sola presunción de su homosexualidad y basados en la expresión de género, violando el derecho a la igualdad de todas las personas.

Luego de tres años de seguimiento a este caso hemos notado que actualmente la discriminación es más abierta hacia varones homosexuales. El argumento de la gerente general del negocio (en una carta enviada al Gaglt el año 2004), justifica que este espacio público esta destinado a la diversión de la familia, y que los homosexuales "no son bienvenidos" a este espacio.

Tanto en las puertas de acceso al local como en las puertas de los baños masculinos rezan carteles con la inscripción "la empresa se reserva el derecho de admisión", queriendo de este modo sostener hechos de discriminación de los cuales son responsables los dueños de la empresa.

La gerente general y los guardias de seguridad se hallan en una campaña ferviente de expulsión y "limpieza" del local recreativo no solo despidiendo personas que consideran homosexuales, sino también a personas con capacidades diversas y niños/as en situación de calle.

Falta de protección contra la violencia doméstica

En marzo de este año, AP, de 20 años, se acercó al local de nuestra organización solicitando asistencia legal para buscar alternativa de solución a la situación de amenaza de muerte por parte de su ex pareja del mismo sexo.

Este hecho sobrevino después de la ruptura de una relación afectivo–sexual de cuatro años. AP, en el intento de dar solución a este problema, recurrió a la Fiscalía, cuyos funcionarios le respondieron que no pueden intervenir en estos "tipos de asuntos".

Esto demuestra claramente la inexistencia de protección ante estas situaciones por parte del orden jurídico nacional, a pesar de la vigencia de la Ley Nº 1.600/00 "Contra la violencia doméstica", que en su artículo primero señala que "*protege a toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de uno de los*

integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho"[5]. Esta infeliz redacción deja a las parejas del mismo sexo fuera de su protección ya que las leyes paraguayas no reconocen ningún efecto legal a los matrimonios y uniones de hechos de este tipo.

En consecuencia, AP no ha tenido garantizado en el marco legal paraguayo vigente ninguna alternativa de solución a esta situación que atenta contra su integridad física, síquica y dignidad humana, exponiéndolo a maltratos continuos y sin poder acceder a la justicia.

Asumir públicamente la homosexualidad genera inseguridad

Durante las actividades de la semana por los derechos de gays, lesbianas y transgéneros, compañeros miembros del Gaglt fueron foco de violencias verbales.

Esto se debe a las varias apariciones en los medios de comunicación, y al abordaje de la temática homosexual por parte del periodismo local.

Por otra parte, otro activista gay en horas de la mañana recibió agresión verbal y amenaza de muerte proferida por un transeúnte en calles céntricas, quien al reconocer al activista le señaló con el dedo y le dijo "yo te conozco y te voy a matar". Meses después, en el marco de la semana de los derechos de gays, lesbianas y transgéneros, al mismo miembro de la organización, desde un vehículo, se le reiteró la amenaza y los insultos.

Intendente de Asunción no firma permiso para utilización de plaza para acto público

En el mes de mayo el Gaglt acercó a las oficinas de la Municipalidad de Asunción una nota de permiso para la utilización de un espacio público, la plaza frente al Panteón de lo Héroes, con motivo de la marcha de clausura de la semana de actividades por los derechos de gays, lesbianas y transgéneros.

Esta nota no fue respondida por las autoridades responsables. Las continuas llamadas exigiendo respuesta fueron desviadas con excusas, en ciertos momentos argumentando que el permiso para una actividad de esa índole solo podía ser firmado por el intendente de Asunción, Enrique Riera.

[5] *Tomado de http://www.www.leyes.com.py/todas_disposiciones/2000/leyes/ley_1600_00.htm*

La actividad pudo realizarse, pero con muchas tensiones ya que los oficiales a cargo de la custodia del Panteón de los Héroes solicitaban el permiso correspondiente para la utilización de la plaza.

Varias acciones públicas realizadas en ese lugar por otras organizaciones sociales fueron comunicadas a la municipalidad y en menos de 24 horas obtuvieron el permiso, pero al ser solicitado por una organización de homosexuales, el permiso fue rechazado obligando a la organización a salirse del marco de procedimientos para utilización de espacios públicos.

RECOMENDACIONES

- Modificar los textos escolares donde aparecen temas en los que la homosexualidad es tratada como una enfermedad o un pecado.
- Incluir en los programas de estudios escolares y secundarios valores que promuevan la igualdad y la no discriminación.
- Promover políticas culturales de respeto hacia la diversidad sexual, que incluyan a niños, niñas y adolescentes con orientación sexual diferente.
- Incorporar en toda la legislación la protección específica contra toda forma de discriminación por orientación sexual.
- Incorporar en la legislación paraguaya la penalización de toda forma de discriminación.
- Hacer cumplir la declaración de la Constitución Nacional sobre la igualdad de todas las personas, eliminando las leyes discriminatorias y homofóbicas, como las del Código Civil, el Código Penal y el artículo 8 de la Ley de Sida (Nº 102/91), mencionadas en este informe.
- Incorporar en el Código Laboral una protección contra la no discriminación por orientación sexual basada en la declaración socio–laboral del Mercosur.
- Asignar recursos materiales y humanos proporcionales al perfil epidemiológico: a mayor prevalencia de infecciones de transmisión sexual, VIH/Sida, mayores recursos.
- Diseñar y ejecutar estrategias de prevención de VIH/Sida dirigidas a poblaciones y subpoblaciones de hombres que tienen sexo con otros hombres teniendo en cuenta las características y especificidades de sus relaciones.
- Promover la descentralización de los servicios de testeo y consejería abriendo centros centinelas en lugares y horarios ac-

cesibles especialmente a las transgéneros y hombres trabajadores sexuales.

DEL SILENCIO A 10 AÑOS DE EXPRESIÓN

El Estado paraguayo a lo largo de su historia ha desconocido las reivindicaciones y los derechos de gays, lesbianas y transgéneros; ni siquiera ha realizado alguna recopilación de hechos vinculados a la temática homosexual en los años transcurridos, salvo ciertas publicaciones en periódicos locales de la época.

La homosexualidad es un tema ubicado en el silencio, incluso en el marco del auge de la joven democracia paraguaya. Diez años después de estas libertades, en 1999 surgen organizaciones de reivindicaciones de gays, lesbianas y transgéneros; a los cinco años de la publicación del informe "Derechos Humanos en Paraguay", aparece el primer análisis de la problemática, que intenta resumir todos los años perdidos para ganar un espacio de respeto a estos derechos.

El capítulo sobre derechos de gays, lesbianas y transgéneros del año 1999 abordó los casos más significativos acontecidos en la dictadura; uno, el caso Bernardo Aranda, en el año 1959, locutor de radio que fue muerto quemado y de quien se sospechaba que era homosexual, que dio origen a la estigmatización del número 108 y un quemado. El otro, el caso acaecido en el año 1982 relativo a la muerte del joven Mario Luis Palmieri, estudiante del colegio San José, secuestrado y muerto en situación muy violenta, hecho vinculado también a ajustes entre homosexuales. En ambos casos la persecución de la dictadura no conoció de ningún tipo de piedad, la cárcel y el exilio fueron los resultados, la justicia seguía su largo adormecimiento a pedir de boca del dictador y mandatarios internacionales.

El informe del año 1999 también viene cargado de los primeros análisis de la situación constitucional en relación a la no discriminación, se da reconocimiento al artículo 46 constitucional, el primero en la reflexión, que garantiza la igualdad de las personas; surge el argumento básico de lucha para las organizaciones de gays, lesbianas y transgéneros. Además, existe un exhaustivo estudio de los Códigos Civil y Penal para detectar los niveles de discriminación en estos instrumentos legales.

El año 2000 se abordan los acuerdos y pactos internacionales firmados por Paraguay, en los que se garantiza la no discriminación por orientación sexual como en la declaración socio–laboral del Mercosur, firmada en diciembre de 1998, en la que se menciona explícitamente

en el artículo 1 el derecho a no ser discriminado/a por causa de la orientación sexual.

Además se publican algunas denuncias por despido laboral y de violación de derechos usando nombres ficticios para casos reales, garantizando el anonimato de los/as denunciantes, ya que al salir a la luz pública los casos desembocarían inevitablemente en una mayor discriminación. Los casos de despidos laborales por homosexualidad femenina fueron marcados.

En el informe del año 2001 el aspecto resaltante estuvo en la violencia de la que son víctimas a diario las travestis. Se aborda con detalles también los convenios internacionales firmados por Paraguay y los que contienen la no discriminación por orientación sexual. En particular se presentan casos de violencia doméstica en familias constituidas por personas del mismo sexo.

Para el año 2002 se han presentado denuncias de despidos laborales por discriminación, aunque ciertamente todas fueron de forma anónima, ya que haciendo público estos casos, las personas se exponen a la discriminación por partida doble. En ese año además resaltó el caso de Alberto Pérez Mesa, quien reclama derechos sucesorios ante la muerte del arquitecto Pindú.

En el 2003 los hechos de discriminación en el seno familiar fueron permanentes: padres y madres que sometían a sus hijos/as a iglesias para "curarlos/as" o directamente fueron expulsados de la familia. El tema VIH presenta un análisis desde el marco legal hasta los recortes de medicamentos a los pacientes. Como todos los años se publica la lista de denuncias de discriminación a gays, lesbianas y transgéneros.

Por último, en el año 2004 lo resaltante fue el conflicto que generó el maltrato y expulsión a homosexuales del local comercial Mall Excelsior.

Adicionalmente, se registró en el año que el entonces presidente del partido Colorado, Herminio Cáceres, manifestó públicamente que en esa organización no se permitirían homosexuales. Por otra parte, aparece el proyecto de ley contra la discriminación que ha estado todos estos años en estudio sin obtener ningún resultado, mientras que en la Municipalidad de Asunción la concejala Gladys Rodríguez promueve el proyecto de ordenanza municipal para relocalización compulsiva de trabajadores y trabajadoras sexuales travestis, gays y lesbianas.

Estos seis años en que el Gaglt presentó el capítulo sobre orientación sexual en el marco del informe de la Codehupy han permitido a la organización acercarse cada año más a la problemática que afecta al sector, como también se ha caído en la cuenta que mucho de lo que se ha denunciado como violación a los derechos humanos continúa sin ser remediado por el Estado paraguayo.

Faltan políticas claras para abordar los problemas migratorios

Jacqueline Ortega
BASE. Investigaciones Sociales

El éxodo de nacionales al exterior fue uno de los fenómenos más resaltantes en los medios de comunicación, así como el aumento del éxodo rural-urbano, que en la gran mayoría de los casos fue debido a cuestiones económicas, lo que pondría en entredicho el anuncio gubernamental de la disminución de los niveles de pobreza. La falta de políticas claras para abordar los problemas migratorios (tanto de la situación de los extranjeros en el país como de los compatriotas que quieren salir o viven en el exterior) caracterizó al país en el 2005. La migración interna, la situación planteada por los productores brasileños, principalmente en relación al cultivo de la soja, y los conflictos en la frontera son temas pendientes para el gobierno paraguayo y que tendría que considerarlo como prioridad.

DESPLAZAMIENTO INTERNO

Según un estudio[1], en el periodo 2000/01 existían en el país 645.774 migrantes internos, lo que representa el 11% de la población nacional, y convierte a Paraguay en uno de los países con mayor movilidad espacial de su población. La causa está dada principalmente por razones de expulsión, para no decir que es la única. Los departamentos que sufren mayor migración rural–urbana son los de Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú, San Pedro, Guairá, Caazapá y Canindeyú. Las familias campesinas de estos lugares se ven obligadas a vender sus tierras, especialmente a los productores de soja (brasileños), que pagan al contado y luego arrasan con todo lo que encuentran: plantaciones de autoconsumo, pasturas, bosques.

Según datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec), aproximadamente 100 mil personas por año dejan el campo para ir a vivir a algún otro lugar, ya sea en ciudades o en otras áreas rurales. El éxodo rural–urbano es una problemática actual, constituyéndose en una de las grandes preocupaciones de las organizaciones campesinas. Este fenómeno es consecuencia de la invasión de agricultores de soja (casi exclusivamente transgénica) en el país, especialmente de nacionalidad brasileña que según Fogel[2] desplaza no sólo a familias campesinas, sino a otros grupos de la cúpula de la estructura de poder y en vez de integrarse al país, lo colonizan.

Por otro lado, gran cantidad de familias no posee un pedazo de tierra para cultivo o si lo tiene, es muy pequeño y deteriorado. Tal es así que de cada 10 hogares con propiedades de dos a 20 hectáreas, alrededor de seis están en la pobreza. Un total de 29,7% de la población rural no cuenta con tierra en Paraguay y el 10%, concentra el 66,4% del total de las tierras[3].

Según el Servicio Pastoral de los Migrantes, se desplazan campesinos con poca tierra y que no tienen recursos para sostener la reproducción de la unidad campesina, como también los arrendatarios[4]. El Censo 2002 nos muestra que los departamentos que más movimiento migratorio interno registraron en estos últimos años son Caaguazú, con más

[1] *Estigarribia, Lucía. "El ALCA y sus consecuencias para la economía campesina paraguaya ". Artículo publicado en "EL ALCA y sus peligros para América Latina". Colección Campus Virtual. CLACSO. Buenos Aires, 2005.*

[2] *Fogel, Ramón. — "Estructura social y procesos políticos". Asunción, 2005.*

[3] *Ottmar, Hahn. "Paraguay. La necesidad de un desarrollo rural sostenible para el desarrollo humano de los agricultores familiares campesinos". Foro sobre Acuerdos Interregionales y el Desafío Campesino. IICA–MAG. Asunción, 2003.*

[4] *Servicio Pastoral de los Migrantes. "Migrantes brasileños en Paraguay. Principales problemas y demandas". Asunción, 1994.*

de 33.000 personas, y Alto Paraná, con más de 34.500[5]. Esto obedece, por un lado, al avance del cultivo de la soja y, por otro, a la pobreza imperante; esto seguirá agravándose enormemente, pues el Estado no cuenta con una política económica y de arraigo campesino.

Movimiento migratorio interno registrado en los departamentos con mayor extensión de cultivos de soja.

Departamentos	Residencia hace 5 años	Residencia actual	Migración registrada
Alto Paraná	468.308	433.641	34.667
Caaguazú	389.471	356.152	33.319
Caazapá	126.480	115.199	11.281
Canindeyú	112.586	103.836	8.750
Guairá	159.751	149.245	10.506
Itapúa	395.024	376.655	18.369
Total	1.651.620	1.534.728	116.892

Fuente: *Dgeec. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002.*

Este sistema multiplica considerablemente el éxodo poblacional y ayuda a la concentración de la tierra, dando paso a una agricultura industrial de gran escala, concentración de tierra en manos de grandes empresas monopólicas exportadoras y agricultores mecanizados, que desplazan sin más a gran cantidad de familias campesinas.

Algunas de estas empresas (Monsanto, Cargill, Syngenta, Dreyfus, Bunge & Born) son parte de las 500 empresas más grandes del mundo, que controlan el 25% de los productos mundiales, 300 corporaciones son dueñas del 25% de los activos mundiales, y 50 controlan el 60% del capital global. Una forma de medir el poder de estas transnacionales es compararlas con los productos brutos nacionales de naciones enteras. En 1995, 48 de las 100 mayores economías del mundo eran corporaciones, no países[6].

TRATA DE PERSONAS Y LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

El gobierno paraguayo, a iniciativas de la Cancillería y con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), inició durante el año 2004 una serie de actividades tendientes a encarar este

[5] *Ambos departamentos, junto a Itapúa, son los mayores productores de soja transgénica en el país.*

[6] *Tomado del sitio web www.aseed.net/agrocadabra/soy–es–intro.htm*

difícil problema. La conformación de grupos de trabajo especializados fue el resultado de una serie de hechos que han venido saliendo a la luz con frecuencia y que se vinculan a la aprobación por parte de Paraguay de la Convención de Naciones Unidas que tiene por objetivo prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres, niñas y niños, según acuerdo adoptado en Nueva York el 15 de noviembre de 2000.

Asimismo, los gobiernos de Paraguay y Estados Unidos acordaron establecer y apoyar un proyecto destinado a mejorar la capacidad institucional del gobierno paraguayo para implementar medidas efectivas contra el crimen transnacional y organizado, incluyendo la trata de personas.

En este orden, fue inaugurado en Asunción el **Centro de Referencias en tema Trata de Personas**. Esta oficina es dependiente de la Secretaría de la Mujer, que se encargará de los registros y acompañará los casos de tratas de personas; además ofrecerá capacitación a los agentes institucionales y comunitarios sobre combate a este hecho criminal. El centro igualmente será encargado de dar seguimiento a los casos, recibirá denuncias de todo tipo de violencia contra la mujer.

La Secretaría de la Mujer, siguiendo con las actividades de combate a la trata de personas, puso en marcha una campaña de sensibilización y educación a la población con el objeto de frenar este flagelo. La campaña incluirá información útil sobre los lugares donde se pueden realizar denuncias ante la sospecha de aparición de posibles reclutadores. La iniciativa se inicia como respuesta a la existencia de varios casos, especialmente mujeres, niños, niñas que cayeron en la prostitución bajo engaño por parte de reclutadores.

Por otro lado, la Dirección de Planificación Política del Ministerio de Relaciones Exteriores – Coordinación de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas, el 21, 22 y 24 de noviembre del corriente en un taller convocado por estas instituciones, realizó su planificación estratégica para el fortalecimiento institucional de la mesa para asegurar y planificar actividades futuras referentes a la prevención y combate a la trata de personas. Cabe destacar que la mesa apunta principalmente su trabajo a casos de mujeres, adolescentes, niñas y niños víctimas de trata.

La trata de personas es el tercer negocio ilícito más grande del mundo, luego del tráfico de drogas y armas, que prácticamente van relacionadas, por ello, con un programa piloto regional que intentará reducir este delito. El programa se ejecutará en Colombia, El Salvador, Bolivia y Paraguay y asciende a unos 200 mil dólares, de los cuales el

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) donará US$ 150.000, la OIM aportará US$ 25 mil y otros US$ 25 mil los despachos de las primeras damas de los países involucrados. El proyecto consiste en capacitación a educadores y sensibilización a través de obras de teatro. En el caso paraguayo se tendría que analizar el público que accedería al teatro, pues no tenemos una cultura al respecto.

CASOS DE TRATA DE PERSONAS

El número de casos de niños, niñas, adolescentes y mujeres víctimas de este hecho ha aumentado drásticamente en los últimos años. En el año 2000, hubo 11 casos, con 70 mujeres víctimas; en el 2001, seis casos, con 16 mujeres; en el 2002, ocho casos, con 42 mujeres; mientras que en el 2003, 29 casos, con 109 mujeres involucradas; y en el 2004, 61 casos, con 236 mujeres. Ello equivale a un total de 115 casos registrados, con un total de 473 mujeres víctimas en un período de cinco años.

En marzo de este año (2005) fueron rescatadas dos mujeres paraguayas por parte de la Policía española, específicamente la Guardia Civil de ese país. Durante el procedimiento fue detenido el encargado del club de la localidad madrileña de Navas del Rey, que mantenía retenidas a las compatriotas. Los agentes inspeccionaron el club constatando la presencia de las dos paraguayas, quienes se encontraban en el lugar en contra de su voluntad. Fue arrestado el propietario de 37 años, acusado de un delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros y otro de detención ilegal.

Por otro lado, en el vecino país de Argentina, en un procedimiento realizado por la Policía Federal en colaboración con la ministra de la Secretaría de Desarrollo para Repatriados, Connacionales y Refugiados y el embajador paraguayo ante el gobierno argentino, se rescató a 36 mujeres paraguayas, quienes bajo engaños fueron llevadas a ese país para forzarlas a ejercer la prostitución. Autoridades paraguayas gestionaron sus retornos a nuestro país. La intervención fue encabezada por la fiscala Eve Flores, de Córdoba, Argentina. En el caso aparece involucrado un sargento primero de la Policía que tiene sus contactos en Paraguay.

En mayo fueron detenidos dos ciudadanos suecos –Gergman Lars Arne Christer, de 56 años, y Ksell Andres Coran, de 49 años– por la producción y traslado de material con pornografía infantil. Luego de prestar declaración indagatoria fueron puestos en libertad, lo que evidencia la facilidad de extender las redes de la prostitución infantil en nuestro país. Estas personas, incluso, tenían la intención de formar un albergue para niños de la calle o de otras familias necesitadas, que utiliza-

rían como fachada para sus objetivos reales. En su poder se encontró gran cantidad de material ilícito, que producían en el hotel en el que estaban hospedados. Las autoridades están investigando para dar con el contacto paraguayo que les facilitó las informaciones necesarias para la producción de dichos materiales.

SITUACIÓN EN LA FRONTERA

Ciudad del Este – Foz de Yguazú

El conflicto generado en esta zona se originó a partir de la decisión de Brasil de legalizar el comercio fronterizo, eliminar el contrabando y la piratería. Esta es la base para buscar la solución al conflicto existente en la zona. Esto se desprende del resumen de las conversaciones y decisiones de la reunión bilateral Paraguay–Brasil. Los comités de frontera serán reactivados para que sean foros de consultas sobre los problemas comunes.

La consecuencia del conflicto reduce la recaudación del Estado paraguayo, que desde que se inició la crisis dejó de percibir unos 70.000 millones de guaraníes y la cifra tiende a aumentar.

Varias opiniones surgen a partir de este hecho. El asesor económico de la Presidencia de la República, Carlos Walde, dijo que, al imponer fuertes restricciones al comercio fronterizo con Ciudad del Este, el gobierno brasileño no hace más que utilizar a esta como "un chivo expiatorio" en su afán de obtener próximamente la certificación de Estados Unidos que, de lograrlo, le redituará en ventajas arancelarias para sus exportaciones. Por otro lado, la viceministra de Comercio, Dra. Mirian Segovia, ve dos escenarios bien identificados en la búsqueda de soluciones para el conflicto en Ciudad del Este–Foz de Yguazú. Por un lado, incentivar las negociaciones bilaterales y, por otro, combatir la ilegalidad por parte de Paraguay en las líneas fronterizas permeables con Brasil.

Uno de los temas controvertidos es el cupo de compras que se pueden realizar en Ciudad del Este. En ese sentido, se espera respuesta de Brasil al pedido realizado por el gobierno paraguayo de aumentar el cupo de compras de US$ 150 a 500. Mientras, el Brasil espera la decisión de la oficina de comercio de los Estados Unidos de incluir a este país en la lista negra por su opaca gestión en la lucha contra la piratería. Trabajadores brasileños también exigen el fin de los controles paraguayos a los trabajadores extranjeros en Ciudad del Este.

A fines del mes de marzo de 2005, el gobierno paraguayo realizó el pedido de aumento de cupo para compras de US$ 150 a 500. Dicho

pedido no corrió en las negociaciones realizadas, ya que Brasil solamente acepta hasta US$ 200, como tampoco quiere dejar de ser estricto con los controles que se realizan en Foz de Yguazú. La decisión del vecino país obligó a Paraguay a realizar una contrapropuesta. Finalmente, Brasil aceptó el aumento de compras por valor de US$ 300, sin embargo impuso severas condiciones. Si bien no resuelve el problema, según indicó el intendente de Ciudad del Este, Javier Zacarías Irún, es el primer paso de una serie de medidas que irán adaptándose en forma escalonada y cuidando que los conciudadanos/as no pierdan sus fuentes de trabajo.

Por otro lado, con toda rigurosidad continúa en Foz de Yguazú el cerco brasileño impuesto a los compatriotas que llevan mercaderías del microcentro local. Igualmente, el control al lado paraguayo sigue para detectar productos falsificados o que hayan evadido impuestos.

Tras la decisión del cupo de compras por US$ 300, se reactivó el comercio en Ciudad del Este. Aproximadamente entre 1.500 a 2.000 brasileños cruzan diariamente el puente para trabajar en casas comerciales en Ciudad del Este. Mientras, los trabajadores anuncian movilizaciones en protesta por los excesivos controles que se realizan en ambas márgenes del río Paraná, alegando que los controles no son más que para pedir coimas.

Grande fue la sorpresa para las autoridades nacionales, después de haber acordado el cupo de compras de US$ 300 en Ciudad del Este, cuando se enteraron que Brasil a partir del 15 de abril anunció un control reforzado en la frontera y postergó el cupo de compras que fue resuelto en una reunión bilateral entre ambos países. El intendente de Ciudad del Este, Zacarías Irún, calificó la postura brasilera como una "bofetada para el Paraguay" al emitir un comunicado oficial a las autoridades nacionales. Ante estas declaraciones, Brasil prometió elevar el cupo de compras para el 20 de abril.

En este mismo orden, el diputado liberal Oscar González fue detenido y expulsado de Foz de Yguazú: la Receita Federal lo detuvo por una hora en la cabecera del Puente de la Amistad, del lado brasileño, junto con un periodista de radio La Voz de la Libertad. El confuso hecho ocurrió cuando estaban realizando un recorrido por la frontera para verificar los abusos que se estaban cometiendo contra paraguayos en la frontera, según denuncias recibidas.

Por otro lado, el intendente de Foz, Paulo Mc Donald, convocó a una audiencia pública al gobernador del Alto Paraná, Gustavo Cardozo. Según la nota de carácter urgente, el gobernador deberá dar un informe sobre la supuesta persecución a brasileños en Paraguay. Dicha audiencia pública se llevará a cabo en Foz de Yguazú, Brasil, aunque

autoridades de ese organismo niegan que dicha reunión esté agendada. Además, deberán declarar los representantes de los trabajadores y comerciantes brasileños que mantienen actividades en Paraguay y el intendente de Foz de Yguazú.

Una encuesta realizada por el municipio de Foz de Yguazú revela que unos 108 mil brasileños están ligados directamente al comercio entre Ciudad del este y Foz, y el tráfico de mercaderías en la mayoría de los casos es en forma ilegal, lo cual es el soporte de miles de familias brasileñas. Todas estas personas quedaron sin trabajo a partir del bloqueo, y no están de acuerdo con los controles ejercidos por Migraciones tanto en el puente como en los comercios. Ya fueron deportados unos 451 brasileños, y están sumariadas 300 empresas locales que contrataron mano de obra ilegal.

A raíz de esta serie de expulsiones realizadas por la Dirección General de Migraciones, Brasil pidió suspender las expulsiones de los brasileños a través del intendente de Foz, manifestando que la expulsión de trabajadores ilegales de Ciudad del Este no debería darse *entre "ciudades solidarias"*. Además, pidió el cambio de la ley migratoria paraguaya, durante una reunión mantenida con autoridades departamentales, representantes de aduanas, Fiscalía, Migraciones, Policía Nacional y otras. **Manifestó que 2.000 brasileños que trabajen en Paraguay no perjudican al país, pero 2.000 desempleados dañan mucho a Foz de Yguazú.**

Es importante mencionar que la expulsión de los brasileños de Ciudad del Este no solo perjudica o deja sin puestos de trabajo a los inmigrantes, sino también que los paraguayos están perdiendo sus fuentes de trabajos con la reducción de los costos de los comercios locales y el cierre de muchos de los negocios. El control de Migraciones obligó a algunos brasileños a no acudir a los locales. Según algunos desempleados, con esto no se están recuperando fuentes de trabajo.

A pesar de que se busquen dar soluciones a la situación en la frontera, Brasil sigue recrudeciendo sus controles en la frontera con fuerzas policiales y militares en el río Paraná, frente a las costas paraguayas, en la zona de la capital de Alto Paraná. A pesar de los controles, no paran el tráfico ilegal de cigarrillos y de otros productos. Por otro lado, anuncian en breve una megaoperación (por aire, agua y tierra) de los tres organismos federales del Brasil en la frontera con Paraguay. El objetivo es eliminar las actividades ilegales –como el contrabando, la piratería, el tráfico de armas y de drogas. Para el trabajo, los organismos de seguridad del Brasil están contando con el apoyo de las autoridades estadounidenses a fin de dar cumplimiento a un acuerdo firmado el 21 de enero pasado en Brasilia.

Como resultado de los fuertes controles en la frontera, alrededor de 350 paraguayos, entre trabajadores del volante y familiares, fueron detenidos en el control del vecino país, y pidieron la mediación de concejales departamentales ante la consulesa paraguaya en Foz de Yguazú, Alejandrina Vallejos. La mayoría fue detenida por contrabando desde que se inició el operativo de control en las fronteras, y denunciaron que la institución diplomática no les brinda ningún tipo de ayuda.

COMPATRIOTAS EN LA FRONTERA CON ARGENTINA

La deficiencia en las atenciones, la falta de infraestructura y de insumos en los hospitales, centros y puestos de salud de nuestro país, inducen a que ciudadanos/as paraguayos recurran a hospitales de los países vecinos para ser atendidos. Este es el caso de los pobladores de Pilar, que recurren al hospital público de Resistencia, Argentina, para ser atendidos gratuitamente. Los pilarenses recorren unos 140 kilómetros –de los cuales 40 son de tierra– para llegar al lugar, y si llega a llover y se cierra el camino, éstos quedan a su suerte, ya que se dificulta el paso por ser una ruta terraplenada.

Por otro lado, el consulado paraguayo en Resistencia busca reducir la cantidad de paraguayos indocumentados en la zona, que oscilaría entre 200 y 300 compatriotas y que a veces ni siquiera tiene documentos paraguayos. Para ello está trabajando con la embajada en Argentina.

LEY DE SEGURIDAD FRONTERIZA

La Ley de Seguridad Fronteriza genera temor e incertidumbre entre los inmigrantes brasileños asentados en la región de Canindeyú, señaló el titular de la Asociación Rural del Paraguay – regional Canindeyú, Celito José Cobalchini, quien solicitó al gobierno que se haga una buena reglamentación de la ley y su implementación sea cuidadosamente controlada.

Por su parte, el presidente Nicanor Duarte frutos prometió que se reglamentará dicha ley para garantizar el trabajo de los extranjeros en el país, con lo que esta gente visualiza mejorías a su situación, principalmente quienes se dedican a la agricultura en la frontera de nuestro país, cultivando grandes extensiones de soja, arroz y otros productos.

La Ley de Seguridad Fronteriza ya está promulgada por el Ejecutivo y fue sometida a una modificación por el Senado. Actualmente está en estudio en la Cámara de Diputados.

SITUACIÓN DE TURISTAS

Los transportistas, la Dirección de Turismo y la Dirección General de Migraciones buscan solucionar problemas de documentación en las fronteras. Durante una reunión informativa, los transportistas solicitaron buscar una solución a los numerosos problemas que enfrentan los turistas por parte de instituciones oficiales como Policía, Migraciones, Automotores, etc., a la hora de verificación de los documentos. Según se refieren, es un verdadero "asalto" a los bolsillos de los turistas. Con respecto al pedido, el director de la Dirección General de Migraciones, Carlos Liseras, dijo que en breve se utilizarán unos modernos controles de documentación de personas en todos los puntos de entrada y salida del país, mediante una donación del gobierno de Corea. El sistema detectará las huellas dactilares, así como también imagen y lector de documentación de pasaporte, cédula de identidad, y a la vez estará interconectado con la base de datos de la Oficina Central de Migraciones, de Interpol y la Fiscalía.

Podríamos decir que este emprendimiento de la Dirección General de Migraciones de nuestro país es un paso hacia el proyecto "Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana" (Iirsa). El mecanismo de control comenzará a implementarse en la frontera paraguayo–argentina durante los meses de octubre, noviembre, según el director de Migraciones, Carlos Liseras, con métodos diferentes de ambos países. Por todo ello se cree que esto ocasionará una gran aglomeración de personas, ya que de a uno deben pasar por las máquinas, que sirven para obtener huellas dactilares y el iris del ojo en una toma fotográfica. Mientras, del lado argentino se cuenta con el sistema "Sicam", que son equipos que trabajan como un scanner, adquiriendo la información necesaria en cuestión de segundos, con solo pasar el pasaporte o cédula por un lector óptico.

IMPUESTOS AL TURISMO

Desde el 1 de noviembre del corriente entró a regir los nuevos impuestos al turismo, según el Decreto N° 6.406 (norma impositiva para productos destinados a la venta a turistas), a pesar de críticas y oposición de los gremios. La normativa tendrá una vigencia de dos meses y sin puntos a modificar, según autoridades nacionales.

Nuevo régimen tributario de turismo en Ciudad del Este

Reducción de aranceles para productos informáticos

Antes: 2% Ahora: 0%
A la reducción se suma la declaración de los valores factura.

Carga tributaria

– Electrónica.

– Perfumes, maquillajes

– Licores.

– Artículos de juguetería, entre otros.

Además del arancel externo del 20%, se obligará al pago del 1,5% en concepto de Impuesto a Valor Agregado (IVA) sobre la base imponible de despacho en la Aduana, más el 10% del mismo impuesto sobre el precio de venta final.

Fuente: Subsecretaría de Tributación del Ministerio de Hacienda.

Este nuevo régimen tributario tiene efectos positivos como negativos, ya que la reducción de aranceles a productos informáticos incrementará la venta del tal producto, mientras la carga de aranceles a otros productos reducirá la demanda, lo cual desembocaría a una emigración de importadores a otras ciudades. Como forma de buscar una solución a este tema el presidente de la república y el intendente de Ciudad del Este acordaron la creación de una comisión integrada por representantes de la gobernación, la municipalidad local, comerciantes, importadores, despachantes de aduana y contadores, quienes se encargarán de generar nuevas propuestas de solución al comercio de la zona.

Hasta noviembre de 2005 el gobierno paraguayo no había dado solución al nuevo régimen de turismo –que elevó el precio de los artículos importados–, por lo que trabajadores de Ciudad del Este cerraron el acceso al Puente de la Amistad como forma de protesta, además por los estrictos controles de autoridades brasileñas en la zona fronteriza para evitar el ingreso de contrabando, en el marco de la operación "Frontera blindada". Los dirigentes de los diferentes gremios anunciaron que si sus reclamos no son atendidos, cerrarán en forma permanente el Puente de la Amistad. Recordemos que los conflictos tributarios en Ciudad del Este se repiten cada año, por lo que es necesario que el gobierno paraguayo tome en serio esta situación y reglamente las leyes existentes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Apoyar presupuestaria y políticamente la reforma agraria para dotar de tierra y de infraestructura social y productiva adecuada a no menos de 100 mil familias campesinas que se encuentran en situación de pobreza extrema o a punto de entrar en ella.
- La situación de los migrantes brasileños residentes en las áreas rurales, principalmente de los departamentos fronterizos con ese país, debe ser encarada de manera más seria por las autoridades migratorias y diplomáticas del país, y buscar soluciones respetuosas de los derechos humanos y en concordancia con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Lo mismo se aplica a la situación de los trabajadores brasileños que diariamente cruzan la frontera entre Foz de Iguazú y Ciudad de Este, que continúa totalmente irregular. Tanto el Ministerio de Justicia como la Dirección Nacional de Migraciones deberían estudiar las formas de "blanqueo" de estos casi 6.000 migrantes diarios a fin de evitar los abusos patronales, la evasión de tributación laboral, y las protestas de los trabajadores paraguayos sindicalizados, que ven con preocupación esta migración, ya que les resta puestos de trabajo.
- Modernización de la Dirección General de Migraciones para poder cumplir con cabalidad con sus objetivos. De hecho, como parte de su modernización, debiera figurar la redefinición de su rol ante la creciente complejidad de la problemática migratoria.
- En cuanto a la migración interna, sigue sin definirse una política poblacional para el país. Ni siquiera existe un órgano consultivo, como tienen otros países latinoamericanos, que pueda elaborar criterios para la atención de los crecientes problemas poblacionales y migratorios del país.

Derechos de las personas con discapacidad: Otra década perdida

Julio César Fretes, Zulma Ferreira, Claudia Pacheco y Marta Codas
Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodis) [1]

La situación de las personas con discapacidad, desde el punto de vista del respeto de sus derechos humanos, sigue siendo tan lamentable como hace 10 años debido principalmente a la falta de políticas públicas que orienten la gestión del Estado, la ausencia e insuficiencia de instituciones orientadoras en la definición de las prioridades y en la aplicación de los escasos recursos, así como por el incumplimiento reiterado de las disposiciones legales existentes, por citar algunos de los elementos de mayor incidencia en la violación de los derechos elementales de las personas con discapacidad.

[1] *El presente informe fue elaborado por la Conaprodis bajo la perspectiva de la década transcurrida desde que la CODEHUPY iniciara el primer informe anual "Derechos Humanos en Paraguay", en el año 1996.*

Este breve diagnóstico adquiere niveles alarmantes si consideramos que el Estado paraguayo, y por ende los gobernantes, conocen la situación actual por los numerosos documentos de análisis que se han generado tanto desde el sector público como privado, también conocen las acciones que deben ejecutarse de acuerdo, entre otros, al Plan de Desarrollo Económico con Equidad Social (San Bernardino, 2004), y también conocen las metas que deben alcanzarse, entre otros los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por lo que no existen justificativos tan siquiera para atenuar el hecho de que los problemas derivados de la discapacidad sigan ausentes de la agenda pública, marginando y excluyendo del goce y disfrute de sus derechos humanos a más de 500.000 ciudadanos en situación de desventaja debido a la discapacidad.

Es aquí interesante recuperar la percepción de Bengt Lindqvist, relator especial de las Naciones Unidas sobre discapacidad, quien plantea: *"si yo, después de trabajar 30 años en el área de la discapacidad, tuviera que elegir una palabra para describir esta situación, me quedaría con la palabra 'exclusión'. Millones y millones de personas con discapacidad de los países en desarrollo carecen de acceso a la educación; viven en precarias condiciones de salud; son golpeadas por la pobreza y se las aísla socialmente. Es bien conocida la estrecha relación existente entre discapacidad y pobreza: la discapacidad conduce a la pobreza y la pobreza a la discapacidad[2]". Creemos que esto refleja claramente la situación de la discapacidad en nuestro país.*

MARCO NORMATIVO: ¿CUÁNTO HEMOS AVANZADO?

Evolución legislativa de los últimos 10 años

La década que analizamos no ha sido pródiga en novedades legislativas, y se espera que la década que se inicia sea diferente en su ejecución y cumplimiento. Más que la cantidad de leyes, importa la calidad y principalmente su cumplimiento efectivo.

En el año 1998 se promulga la Ley Nº 1.264 General de Educación, que establece importantes disposiciones con relación a las necesidades educativas especiales.

[2] *Lorenzo García, Rafael. "El futuro de las personas con discapacidad en el mundo", pág. 60.*

En el año 2002, Paraguay promulga la Ley Nº 1.925 por la que ratifica la Convención Interamericana para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Personas con Discapacidad[3].

También ese mismo año se promulga la Ley Nº 1.885/02 de las personas de la tercera edad, es decir, mayores de sesenta años (art. 1) que establece disposiciones específicas a favor de las personas de la tercera edad con algún tipo de discapacidad, donde se menciona en el artículo 11 que el *"Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, los gobiernos departamentales y municipalidades del país deberán promover la eliminación de las barreras arquitectónicas, para que las personas ancianas, especialmente las que sufren de discapacidades físicas, puedan movilizarse sin dificultad. Asimismo, arbitrarán los medios para la habilitación de transportes públicos con instalaciones especiales, a los mismos efectos"*[4]. Esta ley todavía no está reglamentada.

PROYECTOS LEGISLATIVOS PRESENTADOS

En el año 1996 las organizaciones de personas con discapacidad presentaron ante el Congreso Nacional un proyecto de ley de creación del Consejo Nacional de la Discapacidad (Conadi), dependiente del Poder Ejecutivo, con la intención de crear un órgano rector de las políticas públicas en materia de discapacidad. En el año 1994 ya se había presentado un proyecto similar.

También en el año 1996 la Dirección y el Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (Inpro, Ley Nº 780/79) presentaron ante la Cámara de Diputados un proyecto de ley de creación del Instituto Nacional de Prevención de la Discapacidad y de Rehabilitación e Integración de las Personas con Discapacidad. Este proyecto pretendió que el Inpro pasara a depender directamente del Poder Ejecutivo y no del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), como sigue dependiendo en la actualidad, además de ampliar los objetivos de la institución. Esto también quedó sin efecto unos años después.

En el campo de la atención a personas con trastornos mentales, en el año 1998 la Cámara de Diputados aprueba la ley conocida con el nombre de Ley de Salud Mental, que pretendió un abordaje más humano y fundado en los derechos de las personas con discapacidad mental, así como la promoción de la salud mental de todos los habi-

[3] *Adoptada en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el 7 de junio de 1999, en el vigésimo noveno período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). Véase http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos8a.htm*

[4] *Véase http://www.leyes.com.py/todas_disposiciones/2002/leyes/ley_1885_02.htm*

tantes del país. Este proyecto fue rechazado posteriormente por la Cámara de Senadores.

Ya en la nueva década, el avance más significativo registrado durante el periodo 2004/2005 es la Ley Nº 2.479/04, que establece la reserva de empleos públicos en favor de las personas con discapacidad. Fue promulgada en octubre de 2004 pero su aplicación práctica está demorada pues, hasta la fecha de elaboración de este informe, aún no se encuentra reglamentada.

Con esta ley sucede lo mismo que con tantas otras leyes sancionadas y promulgadas que, al no estar reglamentadas, sirven solamente para engrosar los archivos legislativos. Así sucede también con la Ley Nº 1.925/02, que ratifica la Convención Interamericana para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y la Ley Nº 122/90, que establece privilegios a favor de las personas con discapacidad.

La Ley Nº 2.479/04 de reserva de empleos públicos dispone que la administración pública central y descentralizada, así como los municipios y gobernaciones que cuenten con más de 50 empleados en su nómina, deberán reservar el 2% de los puestos públicos para que sean ocupados por personas con discapacidad. Con esto se pretende, por una parte, establecer una medida de discriminación positiva a favor del colectivo al que va dirigido y, por otra, disponer una medida paliativa del altísimo índice de desocupación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo, cuyos indicadores tampoco existen.

La Secretaría de la Función Pública, dependencia del Poder Ejecutivo con rango ministerial, es la responsable de la aplicación de dicha ley, y durante noviembre y diciembre de 2004 realizó una serie de conferencias de difusión de la ley dirigidas a los directores y jefes de Recursos Humanos de la administración central. En enero de 2005 algunos representantes de las organizaciones de personas con discapacidad presentaron a consideración de dicha secretaría de Estado un proyecto de reglamentación de la citada ley, pero coincidió con la sustitución del titular de la dependencia y una vez más se cumplió la perversa ley no escrita de la administración pública paraguaya: la falta de continuidad de los planes, Programas y compromisos por cambios en la titularidad de los entes e instituciones públicas.

De todas maneras, algunas organizaciones de personas con discapacidad valiéndose de la ley están consiguiendo la colocación de algunos de sus representados en las instituciones públicas, ya sea exigiendo su cumplimiento o por vínculos políticos, pero en ningún caso como consecuencia del cumplimiento sistemático, documentado y ordenado de la ley.

Desgraciadamente, el Sistema Nacional de Formación Profesional –impulsado por el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)– no incluye capítulos específicos para las personas con discapacidad. Esto hace que peligre esta iniciativa de oportunidad laboral, pues este colectivo de personas se caracteriza por un bajo nivel de formación académica y poca o ninguna preparación profesional, por lo que la ley por sí sola no resolverá ni siquiera parcialmente la vulneración del derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

PROYECTOS LEGISLATIVOS EN CARPETA

- *"Ley antidiscriminación":* con este nombre se conoce públicamente a un proyecto de ley presentado por el senador Carlos Filizzola y cuya finalidad más importante radica en elevar a la categoría de hecho punible los actos y situaciones de discriminación contra los grupos más vulnerables de la sociedad, entre los que se encuentran las personas con discapacidad.
- Paralelamente surge –dentro de la iniciativa del Centro de Documentación y Estudios con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa)– una iniciativa bastante innovadora donde se busca con una ley única responder a la eliminación de todas las formas de discriminación, donde también se ve contemplada la problemática de las personas con discapacidad.

  Estas dos propuestas se encuentran hace más de un año en estudio y en revisión a partir de una serie de consultas regionales y a los gremios de personas que trabajan en la promoción de los derechos.
- *Proyecto de ley de aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación a la educación:* impulsado por la organización Paideia y apoyado por una treintena de organizaciones no gubernamentales, pretende una política para la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación nacional con ventajas significativas para los estudiantes y docentes en general, y para los niños y niñas con discapacidad en particular.

ACCIONES DESDE EL SECTOR PÚBLICO

A continuación se menciona algunas acciones del sector público en los últimos 10 años.

- La Municipalidad de Asunción ha implementado a partir de 1993 el «Programa de inserción laboral», mediante el cual algunos jóvenes han podido acceder a un trabajo remunerado. Este programa en realidad se creó como un espacio de formación en el trabajo, con miras a proveer una alternativa de capacitación en servicio. Sin embargo, a la fecha han sido incorporados a las diversas dependencias municipales más de 20 jóvenes con discapacidad mental como funcionarios, perdiéndose, así la meta inicial del proyecto.

  Además, y en la misma administración comunal, la Dirección de Acción Social de la Municipalidad de Asunción ha desarrollado programas de prevención de la discapacidad en los barrios ubicados en zonas de riesgo. Se han eliminado barreras arquitectónicas y equipadas plazas para niños y niñas con impedimentos. Sin embargo, estas acciones no han tenido sostenibilidad ni continuidad, por lo que devienen en esfuerzos aislados casi anecdóticos.
- En el año 1998 el Departamento de Educación Especial y el Inpro establecieron talleres protegidos y de formación para el trabajo para escasas personas, aunque su enfoque y abordaje en general es poco productivo, propiciando muchas veces más segregación y estigmatización de las personas con discapacidad como potenciales empleados en espacios inclusivos.
- La Dirección de Educación Especial ha emprendido acciones –en consonancia con los grandes cambios que se están generando en los países de la región– denominadas Foros Regionales de Educación Especial – Desafíos para el siglo XXI. Estos encuentros se realizaron en Villa Hayes y los departamentos Central, Cordillera, Paraguarí, Itapúa, San Pedro y Alto Paraná. Los objetivos de los foros son fundamentalmente acercar a las comunidades las nuevas propuestas sobre la educación especial como recurso de la educación regular, las alternativas innovadoras de la educación para la diversidad y el apoyo de esta dirección a los proyectos locales de educación para las personas con necesidades educativas diferentes
- También el año 1998, por Resolución Nº 432, se creó el Instituto Nacional de Salud Mental (Insame) "*considerando que el análisis del devenir histórico de la atención psiquiátrica y psicosocial de-*

muestra la necesidad de un cambio sustancial en cuanto al marco legal, técnico y operativo, para revertir la atomización de los recursos disponibles en el área, la centralización de sus programas y servicios, la deficiente capacidad de respuesta a la demanda, especialmente en el interior del país"[5].

- En el año 2002, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través de la Dirección de Bienestar Social, con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), convocó a representantes de instituciones de y para personas con discapacidad con el fin de elaborar un plan de desarrollo de intervención integral en discapacidad. Como objetivo establece que la sociedad paraguaya trabaje para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y su propósito es contribuir al análisis e intervención integral en la problemática de la persona con discapacidad. Con el propósito de hacer propuestas efectivas y viables, se conformaron grupos de trabajo por área específica. Posteriormente se mantuvieron reuniones para priorizar acciones.
- La Dirección de Bienestar Social, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con el apoyo del Real Patronato de Discapacidad de España, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana (Amuam), realizó los días 21 y 22 de julio de 2003 un taller para tratar el tema de eliminación de barreras arquitectónicas y físicas, cuyo abordaje fue urbanístico, de viviendas individuales, servicios de transporte público de pasajeros, centros comerciales, estadios, cines y para que todo tipo de local de uso público cuente con infraestructura y servicios accesibles para todas las personas, dirigido a los funcionarios municipales, decanos de universidades, dirigentes de organizaciones de la sociedad civil, etc.

ACCIONES DE ESTE ÚLTIMO AÑO

Durante el periodo correspondiente a agosto del año 2004 y agosto del año 2005 no se puede asegurar que se hayan registrado acciones significativas de parte del sector público con relación a la situación de los derechos de las personas con discapacidad.

Muchas iniciativas con la participación de las organizaciones de la sociedad civil se han iniciado, pero han quedado truncadas a lo largo del año por cuestiones ajenas a ellas: cambios políticos, falta de presupuesto, entre otras. Esto demuestra una vez más que lamentablemente los temas relacionados con la discapacidad siguen fuera de la

[5] *Resolución Nº 432/98 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*

agenda pública del gobierno actual. No se avizoran indicios de que puedan producirse cambios en el futuro inmediato.

La única iniciativa se registró desde la Secretaría Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (SNNA) que, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, se elaboró un proyecto de "Plan de de asistencia integral a niños y niñas con discapacidad", cuyo borrador final fue presentado a la titular de dicha cartera en julio de 2005. Por desgracia, acá también se cumplió una vez más la perversa ley no escrita de la administración pública, ya que en agosto de 2005 la titular de dicha secretaría de Estado fue reemplazada en el cargo y habrá que esperar que la nueva titular decida la continuidad de la aprobación y ejecución del mencionado plan.

Hasta agosto del año 2004 y especialmente después de la tragedia del 1 de agosto de 2004 con el incendio del supermercado Ycuá Bolaños, el Instituto de Bienestar Social (IBS), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, venía impulsando el Programa de Rehabilitación con Base Comunitaria, patrocinado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), habiéndose realizado a través de la Comisión Nacional de Rehabilitación con Base Comunitaria, integrada por personas representantes de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, cursos de capacitación en diagnóstico y orientación sobre discapacidades a grupos de voluntarios con la finalidad de llevar a cabo un relevamiento de las víctimas y familiares de la citada tragedia. Sin embargo, durante el año 2005 la Comisión de Rehabilitación con Base Comunitaria no ha sido convocada ni una sola vez, por lo que el estancamiento y la falta de acción constituyen un retroceso en los trabajos y proyectos ya iniciados. En gran medida todo esto también se debe al cambio en la titularidad del Ministerio de Salud que, a su vez, produjo cambios en la dirección del IBS.

Cabe mencionar que hasta finales del año 2004 el anterior titular del IBS se encontraba abocado en impulsar la creación de un Consejo Nacional de la Discapacidad, como consecuencia de la onda expansiva que el "Año Iberoamericano de la Discapacidad" había originado en la región y con el patrocinio de la Red Intergubernamental Interamericana de Colaboración Técnica (Riicotec).

En el sector de la educación se han registrado una serie de actividades que buscan articular la problemática de la discapacidad desde un enfoque de derechos. Sin embargo, aún no se han visto los "frutos" de dichos esfuerzos en el presente año 2005.

Algunas de estas actividades fueron las siguientes.

Desde inicios del año se han incorporado a los proyectos de alfabetización de jóvenes y adultos la problemática de las personas con discapacidad a través de un material de identificación y capacitación básicas; además, a nivel administrativo, dicho programa ya permite visualizar si existen personas con discapacidad atendidas por ese programa y qué tipo de discapacidad poseen; esto permite que se creen centro especiales que informan sobre la presencia de estudiantes con discapacidad y permiten una atención educativa más acorde a sus necesidades educacionales. Esta acción propone acciones directas dentro del marco de uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio referido a la erradicación del analfabetismo en el país, algo que afecta en forma muy marcada y directa a las personas con discapacidad.

También se ha podido realizar con algunas supervisiones un trabajo más coordinado a nivel departamental sobre aspectos básicos de las diversas discapacidades a fin de no rechazar a los estudiantes en los centros educativos, lo que se considera de hecho un nivel de logro importante[6].

En el nivel de educación inicial, en el presente año se han articulado acciones con el Departamento de Proyectos Comunitarios a partir de la producción de un material de educación especial para niños y niñas preescolares, que actualmente se encuentra en fase de impresión. Se han realizado además capacitaciones a varios centros de recursos en educación inicial buscando la incorporación de preescolares con discapacidad o en situación de riesgo.

A partir de acciones conjuntas con el área de educación no formal de la Dirección de Educación Inicial del MEC se tiene prevista la apertura de centros de atención temprana en 14 departamentos del país, con el apoyo financiero de una agencia de cooperación alemana.

En fecha 17 de junio de 2005, la Dirección de Educación Especial realizó un seminario–taller en cuyo transcurso puso a consideración de los participantes los materiales de formación del proyecto "Educar en la diversidad en los países del Mercosur", desarrollado en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay del 2000 al 2003. Este proyecto ha sido financiado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y ha contado con el asesoramiento técnico de la Oficina Regional de Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (Unesco) para América Latina y el Caribe, Unesco/Santiago.

[6] *Entrevista realizada a Ana María Moreira, de la Dirección de Educación Especial del MEC. Se considera este aspecto como un logro teniendo en cuenta que hasta este momento los estudiantes con alguna discapacidad no eran siquiera considerados como "elegibles" en las escuelas de su comunidad.*

En fecha 9 y 10 de junio de 2005 se llevó a cabo el segundo Foro Educativo Mercosur, con el lema "Por una región con equidad e inclusión", y con el objetivo general de generar consensos en los países de la región entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la educación, buscando consolidar el capital social de la región a favor de una educación de calidad para todos.

Demás está decir que estas actividades de naturaleza más bien informativa –antes que académica o formativa– tienen el valor de ser generadoras de ideas y análisis pero no se traducen en acciones específicas que puedan medirse en términos de mejora de la calidad y de los derechos a la educación de las personas con discapacidad.

Los temas fundamentales –como por ejemplo la capacitación de los docentes mediante una carrera de profesorado o licenciatura en la atención de los estudiantes con necesidades especificas, la adecuación y adaptación arquitectónica de los locales escolares, la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en la comunidad educativa, por citar algunos– están ausentes de la agenda del MEC o se encuentran accionando en forma aislada en algunas localidades, sin ningún impacto real a nivel país.

EL INPRO

El Inpro fue creado por Ley Nº 780, el 30 de noviembre de 1979, dependiente del MEC. Es el ente rector a nivel nacional en el área de la discapacidad, que tiene por objeto la rehabilitación e integración social de las personas con discapacidad.

El Inpro fue creado para toda persona que por causa congénita o adquirida padezca de disminución de su capacidad mental, sensorial o física, que afecte sus posibilidades de autosuficiencia, de aprendizaje o de trabajo, de tal modo a neutralizar las desventajas que su condición les provoca y otorgar oportunidades, mediante su propio esfuerzo, de desempeñar en su comunidad un rol equivalente al que ejercen las personas sin discapacidad.

Atiende a diversos tipos de discapacidad: física o motora; auditiva y/o del lenguaje; visual; y dificultades del aprendizaje. Brinda asistencia integral de diagnóstico, prevención, atención y rehabilitación totalmente gratuita. Algunos servicios son: evaluación para admisión, clínica médica, pediatría, psiquiatría, neurología, otorrinolaringología, oftalmología, traumatología, odontología, servicios de laboratorio y radiología; prevención y estimulación temprana, psicología clínica, psicopedagogía, psicología laboral y terapia y orientación familiar. En el área de capacitación y terapia laboral funcionan actualmente 16 talleres, como pin-

tura sobre tela, serigrafía, artes en cuero, tejido a máquina, cocina, confección de silla de relajación con materiales reciclables, entre otros. También ofrece otros servicios como trabajo social, coordinación de proyectos, investigación académica, relaciones nacionales e internacionales, fonoaudiología, terapia ocupacional, farmacia social, musicoterapia, servicio de transporte, biblioteca, administración de equipos de apoyo a la rehabilitación con muletas, órtesis, prótesis, sillas de ruedas, de relajación, audífonos, anteojos, pagos de estudios especiales, internación quirúrgica, laboratorio, etc., así como médicos fisiatras, fisioterapeutas, hidroterapeutas, profesores de deportes y recreación para rehabilitación.

En el Inpro están fichadas 37.000 personas e ingresan aproximadamente 20 personas por día al departamento de evaluación para el ingreso como usuarios en la institución.

La filial Inpro I, ubicada en la ciudad de Santaní, funciona desde el año 2004.

Esta institución viene realizando algunas modificaciones para servir mejor a aquellas personas con discapacidad, quienes necesitan de sus servicios. Actualmente cuenta con un manual de funciones para mejor distribución de las tareas. También se formó un equipo dependiente de la coordinación general para analizar las diferentes funciones de las áreas de servicios existentes y planificar las tareas a ser desarrolladas, y mejorar de esa forma los servicios a los usuarios.

Sin embargo, aunque ya lleva más de 25 años de funcionamiento, se ha concentrado más en la atención médica y rehabilitación de las personas con discapacidad física o motora. Tal es así que las discapacidades sensoriales (sordera y ceguera), así como la discapacidad mental, son atendidas por otros centros de extrema precariedad. Además, la centralización de los servicios en la capital hace que la cobertura sea muy baja, ya que, de un total estimado de por lo menos 500.000 personas con discapacidad en todo el país, el total de personas fichadas en el Inpro alcanza 37.000, lo que no representa ni siquiera el 10% de la población estimada. Recién desde el año 2004 se cuenta con un servicio del Inpro en el interior del país.

Por último cabe mencionar que los recursos económicos asignados a la institución, así como la cantidad de recursos humanos disponibles, son insuficientes para mejorar la cobertura de los servicios. Asimismo, siguen prevaleciendo los criterios políticos más que los técnicos o profesionales para la designación de la dirección de la institución.

LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA CON DISCAPACIDAD DESDE SUS DERECHOS

Las acciones de la sociedad civil: fortaleciendo su incidencia

Un aspecto importante que la Conaprodis y otros miembros de la sociedad civil vienen trabajando desde hace más de dos años tiene relación con la incidencia en la problemática de la discapacidad desde un enfoque de derechos.

Así, se ha tenido en el presente año 2005 la oportunidad de participar de una consulta sobre violencia[7] rescatando la "voz" y percepciones de la infancia y adolescencia con diversos tipos de discapacidad. Este estudio ha permitido a nuestras organizaciones y a las personas que trabajamos en ellas visualizar con más claridad aun las capacidades y potencialidades de las niñas, niños y adolescentes cuando les damos la oportunidad de participar.

Las autoridades y el gobierno han sido "evaluados" por niños, niñas y adolescentes como no protectores de ellos y ellas, sino más bien como propiciatorios y responsables de situaciones instaladas de violencia, hasta las de extrema violencia. Los grupos sectoriales como los de discapacidad y otros como los indígenas denuncian el abandono sistemático y lo que es a la lógica de la violencia: la exclusión de lo diferente hasta su ahogamiento.

Por otro lado, en las propuestas de solución los niños, niñas y adolescentes opinan que es posible detener la violencia a través de "la palabra, el diálogo, el explicar, la comprensión, el entenderse, el respetarse, la denuncia, el cumplimiento de las leyes, acompañar, capacitar, sensibilizar".

Los niños, niñas y adolescentes apuestan a la organización y la participación como los ejes fundamentales que están en sus manos para incidir y mostrar lo que no se quiere ver. Y cuando hablamos de organización y participación estamos hablando del diálogo y la palabra, cualidades humanas sobre la violencia, que también es una posibilidad humana.

Entre las recomendaciones se encuentra la necesidad de profundizar y difundir estos estudios, en particular con grupos vulnerables como son las personas con discapacidad e indígenas[8].

[7] *Informe país sobre "Consulta regional a niñas, niños y adolescentes sobre la situación de violencia contra la niñez y la adolescencia", promovido por Save the Children y elaborado por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), colectivo de 22 organizaciones que trabajan en el área de la niñez y la adolescencia desde el año 1994.*

[8] *Ídem.*

LAS UNIVERSIDADES EN LA MIRA DE LA INCLUSIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En marzo de 2005 se dio a conocer el informe sobre la integración de las personas con discapacidad en la educación superior en Paraguay, realizado por la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción" en el marco del Programa Estudios Temáticos sobre la Integración de las Personas con Discapacidad en la Educación Superior en Latinoamérica y el Caribe, con la finalidad de "identificar las características del proceso de integración de las personas con discapacidad al nivel de formación superior y sugerir políticas y estrategias tendientes al cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades para la construcción de una sociedad que respete tanto la dignidad como las diferencias de todos los seres humanos".

De acuerdo al informe, de un total de 23 universidades en todo el país, respondieron 17 universidades privadas y tres universidades públicas. Según este estudio, acceden hoy a la universidad un total de 135 personas con discapacidad, cuando que se estima que el total de población con algún tipo de impedimento alcanza el 15% del total.

El mencionado informe concluye que no existen barreras legales para el acceso de las personas con discapacidad a la educación superior universitaria, pero sí existen barreras socio–económicas, de infraestructura y actitudinales tales como:

- el costo de las universidades privadas;
- la no adecuación del transporte público para los traslados;
- la necesidad de un acompañante para su movilidad;
- la falta de equipos y materiales adecuados que faciliten el aprendizaje;
- limitaciones económicas de las propias universidades, que dificultan la respuesta a las necesidades específicas de este grupo de personas;
- barreras arquitectónicas en los locales universitarios;
- escaso interés por este colectivo debido a la poca cantidad de postulantes; y
- prejuicios y falta de preparación del profesorado.

En resumen, las universidades paraguayas públicas y privadas todavía no han desarrollado una respuesta sistemática para afrontar los desafíos de la discapacidad en cuanto a lo académico, pedagógico, económico, social y tecnológico.

ACCIONES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS

Las acciones desarrolladas por las organizaciones de las personas con discapacidad y sus familiares suplen, aunque en forma insuficiente, las obligaciones de prevención, atención, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad no asumidas por el Estado.

A pesar del gran esfuerzo de estas organizaciones y de los logros alcanzados, desarrollan acciones aisladas y desconectadas entre sí debido a la falta de políticas públicas que establezcan prioridades, por lo que los recursos, en gran parte proveídos por el Estado, no alcanzan niveles de eficacia y eficiencia deseables para incidir en una mejor calidad de vida de la población afectada.

Así, en el año 2000, con el apoyo del Grupo Latinoamericano de Rehabilitación Profesional para la Participación, la Integración y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Glarpiipd), las organizaciones de personas con discapacidades se han estado reuniendo regularmente para debatir, acercar propuestas y priorizar acciones en torno a la integración social de las personas. En agosto del mismo año se reunieron en Ciudad del Este, en el local de la Asociación de Padres y Amigos de Minusválidos del Alto Paraná (Apamap), en un foro sobre "La discapacidad en América Latina: tendencias y retos para el nuevo milenio". En este encuentro se establecieron ciertas propuestas, como el establecimiento de un marco educativo unificado para las personas con una visión inclusiva; incidir para que se establezca una política clara que se eleve con carácter de Estado y establecer estrategias de capacitación del personal; incrementar la cobertura de atención de personas exigiendo equidad en la atención; y trabajar el modelo y las normativas generales jurídicas que sirvan de referencia a los políticos teniendo en cuenta los avances en el mundo, la Declaración de Salamanca[9], el Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas[10] y las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas[11].

Posteriormente, en octubre de ese año, se volvieron a reunir diversas organizaciones para pensar estrategias en busca de soluciones para personas con discapacidad, en Coronel Oviedo, en el local del Centro Ovetense de Ayuda al Niño Impedido Físico (Coanif). En esta ocasión

[9] *Declaración de Salamanca de Principios, Política y Práctica para las Necesidades Educativas Especiales, aprobada por aclamación en la ciudad de Salamanca, España (el 10 de junio de 1994) por la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad, convocada por el gobierno español y la Unesco.*

[10] *Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 37/52, del 3 de diciembre de 1982).*

[11] *Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (AG.48/96, del 20 de diciembre de 1993).*

se propusieron acciones a ser desarrolladas a nivel gubernamental, tales como:

- la implementación del profesorado en educación especial con el MEC;
- el seguimiento en los institutos de formación docente para hacer cumplir las normas de pasantía obligatoria de los estudiantes en instituciones que cuentan con programas de atención a las necesidades educativas especiales;
- el cumplimiento de las ordenanzas municipales en cuanto al transporte, acceso a los edificios públicos y el mantenimiento de las rampas en las veredas;
- la solicitud de ratificación de las Normas Uniformes de las Naciones Unidas;
- el pedido de revisión de las leyes actuales y proponer modificaciones al Poder Legislativo; y
- la participación en la elaboración de los formularios del ítem discapacidad del Censo Nacional a realizarse en el año 2002.

Aproximadamente 48 organizaciones de la sociedad civil se reunieron desde el año 2000, y finalmente, el 6 de octubre de 2001, conformaron una Coordinadora Nacional por la Promoción Social de las Personas con Discapacidad en San Juan Bautista de las Misiones, con la financiación del Glarpiipd y el apoyo del Inpro, la Dirección de Educación Especial del MEC y la Gobernación de Misiones.

Esta Coordinadora tiene entre otros objetivos "impulsar y contribuir a la eliminación de las prácticas discriminatorias hacia las personas con discapacidad" y "defender y promover los derechos de las personas con discapacidad contenidas en el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas de 1982 y la Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad del año 1993".

- En el año 2001 la Dirección de Educación Especial del MEC y el Inpro han convocado a encuentros a más de 40 organizaciones no gubernamentales y del gobierno. Estas organizaciones han elaborado en agosto de este año el documento de trabajo "Nuestras propuestas", que contiene un diagnóstico situacional en legislación, educación, empleo, salud y difusión, a partir de la si-

tuación ideal o deseada, así como un listado de propuestas de acción.

- En el foro "Discapacidad y participación: una cuestión de derechos y oportunidades" (Glarp, 2002) se puntualizó la ausencia de un protagonismo y una participación organizada por parte de las personas con discapacidad, aunque quedó clara la importancia de la participación más activa de dichas personas en la toma de decisiones con relación a las acciones, propuestas y políticas, ya que ellas mismas son y deberían ser las agentes principales de cambio.
- En el año 2003 la Conaprodis ha logrado validar un formulario de denuncias de violaciones a los derechos en dos jornadas de trabajo participativo. Posteriormente este formulario se presentó para su implementación en una reunión con 110 representantes de las Consejerías Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Codenis) de todo el país.
- Otra de las acciones de la Conaprodis se inicia en junio de 2003, con el apoyo de la fundación Avina, para realizar un autodiagnóstico de las organizaciones miembros y a partir del mismo plantear un proyecto para lograr el fortalecimiento de cada una de ellas a fin de que tengan la capacidad y la fuerza suficiente como para poder incidir en políticas públicas y lograr la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad.

ACCIONES DESARROLLADAS POR CONAPRODIS EN EL PERIODO 2004/2005

Se han realizado en el marco de los objetivos de las organizaciones no gubernamentales participantes y que cuentan con un marco conceptual de acciones en favor de los derechos de las personas con discapacidad actualizado talleres sobre inclusión propuestos a cada organización con la participación de agentes considerados por estas "estratégicos", a fin de lograr acciones que reflejen este marco conceptual.

A partir de las consultas realizadas en este sentido y con la colaboración financiera de Save the Children, se encuentra en periodo de elaboración un informe sobre las formas de discriminación más frecuentes percibidas por dichos agentes locales con la participación de grupos de niños, niños y adolescentes con discapacidad.

Se han iniciado además alianzas a partir de acciones específicas (directorios de organizaciones no gubernamentales, foros permanentes, jornadas de capacitación) a fin de iniciar las acciones en pro de este objetivo. Este trabajo ha finalizado –al menos la etapa de recolección de información a través de redes de organizaciones gubernamentales

y no gubernamentales de todo el país para el directorio– y se tiene prevista su publicación a fines del año 2005.

Se ha avanzado hacia los objetivos propuestos con las planificaciones participativas estratégicas, alianzas para la gestión de acciones específicas y se han iniciado acciones de incidencia a diversos niveles.'Se consolidaron contactos para la coordinación de acciones con la SNNA, así como la incorporación de la Conaprodis a la Coordinadora Nacional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (Conadipi) y la Red Iberoamericana de Organizaciones No Gubernamentales de Personas con Discapacidad y sus Familias (Riadis).

Hay una participación activa y permanente en foros de educación para la diversidad en cooperación con la oficina de la Unesco en Paraguay (a través del MEC). Se tiene una colaboración cercana y permanecen en mesas de trabajo relacionadas a la problemática de la primera infancia, en particular la infancia de 0 a 5 años de edad con discapacidad, logrando incluir en la propuesta Escuela Viva para educación inicial indicadores de selección de proyectos de calidad con componentes de inclusión y un porcentaje para iniciativas nacionales que atiendan puntualmente la discapacidad y la población indígena desde el 2005 hasta el 2008, periodo que durará dicha inversión del MEC y el BID.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Incorporar la discapacidad en la agenda pública mediante políticas, planes y programas específicos, asignándoles recursos humanos, técnicos y financieros, definiendo instituciones, organismos y funcionarios responsables de su cumplimiento y ejecución, con un criterio integrador y de respeto de los derechos de las personas con discapacidad, superando el actual modelo paternalista, asistencialista y paliativo.
- Crear el Consejo Nacional de la Discapacidad con amplia participación de los sectores públicos y privados y especialmente de las personas con discapacidad y sus entidades representativas, a fin de que se constituya en el órgano generador de las políticas públicas, así como en el contralor de su cumplimiento y ejecución.
- Reglamentar, difundir y ejecutar las disposiciones legales relacionadas con la discapacidad, tales como la Ley Nº 122/90, la Ley Nº 1.925/02 que ratifica la Convención Interamericana para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Ley Nº 2.479/04 que establece la reser-

va de empleos públicos a favor de las personas con discapacidad y la Ley Nº 1.885 del año 2002, de la tercera edad.

- Rara asegurar el derecho a la educación de las personas con discapacidad, instituir la carrera de licenciatura en educación especial, o similar, a fin de contar con docentes que puedan acompañar el proceso de inclusión de los estudiantes con necesidades educativas especiales en las aulas regulares de los centros de enseñanza de todo el país.
- A fin de garantizar el derecho a la salud de las personas con discapacidad, disponer que por lo menos los hospitales principales de cada departamento cuenten con un servicio de atención temprana, tratamiento y rehabilitación, con profesionales especializados y con los equipos y ayudas técnicas necesarios.

Derecho a la libertad ideológica, religiosa y de conciencia

Obstáculos estatales al derecho a la objeción de conciencia violentan otros derechos humanos

Edilberto Álvarez Galeano
Movimiento de Objeción de Conciencia - Paraguay (MOC-PY)
Vidal Acevedo
Servicio de Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-PY)

El ejercicio de este derecho ha recibido críticas, duros cuestionamientos y expuesto confusiones por parte de organismos del Estado, principalmente por miembros de las fuerzas militares, por el probable desconocimiento y falta de claridad en torno a la significación real de la objeción de conciencia, problemática que quebranta otros derechos humanos. La falta de difusión y de adopción de medidas de accesibilidad respecto a este derecho sigue representando una barrera para su disfrute.

DIAGNÓSTICO

La declaración de más de 100.000 objetores de conciencia, registrados a 12 años de la presentación de los cinco primeros jóvenes que se abrigaran al amparo del derecho a la objeción de conciencia, sigue siendo prueba de la disconformidad de un sector de la sociedad paraguaya con la intervención del Estado en una dimensión tan íntima y personal como es la conciencia.

Se suman a la conciencia individual razones colectivas concretas que han propiciado el notable aumento del rechazo hacia las Fuerzas Armadas, que contribuyeron a su propio desprestigio y descrédito con hechos evidenciados en corrupción, tratos inhumanos y las más de 100 muertes de jóvenes e inclusive niños en establecimientos militares, como así también la erogación económica que conlleva el sustento de la estructura militar, negando a la población paraguaya el acceso a derechos mínimos, como salud, educación, vivienda, entre otros.

La Constitución Nacional del año 1992 garantiza el derecho fundamental de la objeción de conciencia por razones éticas o religiosas, como expresa en su artículo 37. A partir de esa consagración histórica, en pos del cuidado y valorización de la vida y la dignidad humana, surge la construcción de una conciencia en libertad, diferente a la sumisa, uniformada y dormida, estimada por la cultura autoritaria vivida en la dictadura stronista y aún sostenida hoy por algunos grupos militares y parte de la sociedad civil, que justifican su existencia.

La figura de la objeción de conciencia hacia el servicio militar obligatorio es clara en su aparición en el quinto párrafo del artículo 129 constitucional[1]. Los artículos 24[2] y 33[3] de la Carta Magna avalan y brindan seguridad legal ante cualquier cuestionamiento en relación a los motivos por el cual se ejerce el derecho a la objeción de conciencia.

La libertad de conciencia como derecho se encuentra reconocida por instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -ambos en su artículo 18-, y en el artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", todos ellos ratificados por Paraguay y por tanto fuente de obligaciones exigibles como Estado parte bajo el derecho internacional, sin perjuicio de mencionar otros documentos internacionales que hacen referencia directa a la objeción de conciencia.

[1] *Art. 129."(...) Quienes declaren la objeción de conciencia prestarán servicio en beneficio de la población civil".*

[2] *Art. 24. "(...) Nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causas, de sus creencias o de su ideología".*

[3] *Art. 33. "La intimidad personal y familiar, así como el respeto a la vida privada son inviolables (...)".*

En la situación presente, luego de transcurrida una década en relación a la aparición de esta figura en la Constitución Nacional, y después de la primera declaración de objetores y de la primera publicación de estos informes, se pueden observar por un lado avances cualitativos en cuanto a la descentralización de la expedición del carné de objeción de conciencia y, por otro, la falta de conocimiento y difusión por parte del Estado en torno a la objeción de conciencia, que indiscutiblemente afectan otros derechos que se verán reflejados en este informe.

Descentralización en la expedición de carné de la objeción de conciencia

La descentralización del trámite correspondiente a la declaración de la objeción de conciencia ha permitido el aumento de objetores y objetoras con la posibilidad de realizar gestiones en las diversas Juntas Departamentales del país. Un reflejo de esto es la cantidad de jóvenes que accedieron a la objeción de conciencia en el departamento del Alto Paraná, que en tan solo un año de facilitar la expedición del carné, ya cuenta con cerca de 5.000 objetores de conciencia. Este procedimiento es avalado por la Resolución N° 4/2004 dictaminada por la Junta Departamental del Alto Paraná.

En relación al cuadro presentado el año pasado, la cantidad de objetores/as ha ascendido a aproximadamente 9.000 personas.

Cantidad de objetores/as de conciencia*

Institución	***Cantidad de objetores/as***
Comisión de Derechos Humanos de Diputados	100.450
Junta Departamental de San Pedro	175
Junta Departamental de Caaguazú	3.414 **
Junta Departamental de Itapúa	432
Junta Departamental de Misiones	625
Junta Departamental de Paraguarí	1.202
Junta Departamental de Central	3.446
Junta Departamental de Ñeembucú	1.094
Junta Departamental de Canindeyú	40
Junta Departamental de Alto Paraná	4.560

** Fuente: Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados y las nueve Juntas Departamentales.*

*** Esta cifra no ha variado en relación al informe del año 2004 porque la Junta Departamental de Caaguazú ha dejado de expedir los carné de objeción de conciencia debido a la supuesta información de que los carné válidos únicamente serían los expedidos por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.*

Los mecanismos de accesibilidad a la declaración de la objeción de conciencia en las Juntas Departamentales también presentan dificultades por las distancias geográficas en la que se encuentran. Entre ellas se puede citar las Juntas Departamentales de Canindeyú y San Pedro, que se hallan en las capitales de los departamentos, lo que no facilita el acceso para la mayoría de la población perteneciente a compañías lejanas de dichas capitales, situación que se ve agravada por la falta de transportes, caminos y recursos económicos de gran parte de la población rural. Estas dificultades podrían subsanarse con la expedición de los carnés en los gobiernos municipales o por medio de una coordinación entre las municipalidades y su gobernación, facilitando las primeras la gestión del carné, teniendo en cuenta que la declaración puede realizarse ante cualquier autoridad legítimamente constituida.

Se deben seguir creando mecanismos que posibiliten la descentralización real del trámite de la objeción de conciencia para el acceso a este derecho de jóvenes del interior, evitando traslados innecesarios mientras exista la posibilidad de poder hacerlo en su jurisdicción.

La difusión de la objeción de conciencia sigue recayendo sobre las organizaciones civiles, desentendiéndose el Estado, que constitucionalmente es el encargado de esta actividad.

CASOS

Altas autoridades castrenses no reconocen la objeción de conciencia

Los primeros días de enero en la Agrupación N° 15 del Centro de Instrucción Militar para Estudiantes y Formación de Oficiales de Reserva (Cimefor), situada en la localidad de Paraguarí, se realizó un acto de bienvenida a jóvenes que se incorporaban al servicio militar obligatorio. En dicha ocasión el comandante de la Artillería, general de brigada Juan Bautista Gómez Esquivel, reprochó el cuestionamiento de sectores organizados de la sociedad civil en relación al sustento del servicio militar obligatorio y las Fuerzas Armadas. De esta manera el jefe castrense soslaya el derecho a la objeción de conciencia, explícitamente establecido en el mismo artículo constitucional que declara la obligatoriedad del servicio militar[4].

En el mismo centro de instrucción, en el mes de febrero se realizó otro acto en el que egresaron jóvenes que cumplieron el servicio militar. El

[4] *Diario Abc Color, 4 de enero de 2005, pág. 4.*

propio comandante ya mencionado emitió los mismos mensajes, mas en esta ocasión señaló que la disconformidad de gran parte de la ciudadanía consiste en la falta de comprensión hacia el verdadero sentido de la función militar[5].

En el mismo mes se llevó a cabo la clausura del entrenamiento militar de 225 jóvenes que habían prestado el servicio militar en la Escuela de Caballería, ubicada en el barrio Loma Pyta de la capital. Este evento contó con la presencia del presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, otras autoridades castrenses y del gobierno. En la ocasión el director del Comando de Institutos Militares de Enseñanza del Ejército (Cimee), el general Juan Ramón Casas Benítez, justificó la obligatoriedad del servicio militar recordando la vigencia y el deber del cumplimiento del artículo 129 constitucional, nuevamente sin mencionar el párrafo que garantiza la objeción de conciencia claramente en este artículo. El general Casas recordó además el artículo 127 manifestando que toda persona está obligada al cumplimiento de la ley, acusando de esta manera a organizaciones que promueven la objeción de conciencia como responsables de perturbar la ley y del resquebrajamiento de las Fuerzas Armadas, olvidando mencionar el artículo del derecho a la objeción de conciencia (artículo 37), que también merece su cumplimiento[6].

Es conveniente mencionar, por un lado, con relación a los cuestionamientos de la población civil hacia el servicio militar obligatorio, que no sólo el derecho a la objeción de conciencia es el que se encuentra quebrantado; la libre expresión, la difusión del pensamiento y opinión sin censura son del mismo modo garantías de la Constitución Nacional en su artículo 26. Por otro lado, si bien la objeción de conciencia no se encuentra legislada, el artículo 45 constitucional señala que la falta de ley no podrá ser invocada para negar y/o menoscabar derecho alguno, poniendo en claro una vez más que la objeción de conciencia es un derecho que debe ser ejercido, y que no debería ser relegado, como en las declaraciones de las autoridades militares, que podrían ser tomadas como expresiones que rememoran épocas oscuras de la dictadura.

Presentación masiva de objetores y objetoras

Durante el mes de mayo, en el que se celebran las fiestas patrias, mundialmente se conmemora el 15 de mayo como el Día Internacional de la Objeción de Conciencia. En ese marco el MOC-PY ha iniciado una campaña de recolección masiva de solicitudes para la objeción

[5] *Diario Abc Color, 14 de febrero de 2005, pág. 38.*

[6] *Diario Abc Color, 4 de febrero de 2005, pág. 7; diario La Nación, 5 de febrero de 2005, pág. 5: diario Noticias, 5 de febrero de 2005, pág. 5.*

de conciencia y para el efecto solicitó a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados la autorización para la mediación de las solicitudes a través de la organización, excepcionalmente para la ocasión, considerando que la gestión del documento es de carácter personal. En la oportunidad se ha accedido a 20 instituciones educativas con permisos correspondientes de directores y directoras para la difusión del derecho en cuestión y la recolección de solicitudes de alumnos/as interesados en declararse objetores/as de conciencia. Esta iniciativa fue impulsada en los departamentos de San Pedro, Central y en la ciudad de Asunción[7].

La colaboración de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados en admitir el trámite y algunos directores y directoras a acceder a las instituciones educativas han permitido la declaración aproximada de 400 jóvenes.

En cuanto a las negativas en el proceso de esta acción, varios directivos de los colegios no han concedido el permiso para ingresar en los recintos estudiantiles con explicaciones que hacían referencia a lo académico y a cuestiones institucionales.

Entre las declaraciones de objeción realizadas durante la iniciativa, se ha comprobado una vez más un alto índice de objetoras. A pesar de que cada año sigue incrementándose el número de mujeres que declaran su objeción al servicio militar obligatorio, ellas no pueden contar con el carné que avale su libre decisión. Esto probablemente se deba a la confusión y desconocimiento por parte de las autoridades de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados sobre la legislación vigente en la Constitución Nacional, que avala el ejercicio de este derecho. Según información recavada en el MOC acerca de la situación de las objetoras, las autoridades de la Comisión han declarado desconocer la participación de las mujeres en la objeción de conciencia.

Como un antecedente de la expedición de carnés a mujeres puede nombrarse las concedidas a personalidades de reconocida trayectoria, realizadas en el año 2000, también enmarcada en un acto público.

Con relación a la objeción de conciencia para las mujeres, el mismo artículo 129 especifica que las mujeres no prestarán servicio militar, sino que participarán como auxiliar, en caso de que sea necesario, ante un conflicto armado. El párrafo es claro posibilitando de esa manera que las mujeres pueden declarar la objeción de conciencia, atendiendo además que los derechos humanos son universales, sin que puedan darse situaciones de discriminación basadas en el sexo, opinión política[8], etc.

[7] *Diario La Nación, pág. 17 de mayo de 2005, pág. 6; diario Abc Color, 17 de mayo de 2005, pág. 6.*
[8] *Declaración Universal de los Derechos Humanos. Art. 2.*

Además, en el capítulo III de la Constitución Nacional se garantiza la igualdad para la población del país. Los artículos 46 y 47 aducen que todas las personas son iguales en dignidad y derechos, con desapruebo a discriminación alguna, e incluyen que el Estado asegurará su cumplimiento, así como también removerá obstáculos que atenten contra los mismos. Es más clara la posición de esta garantía en el artículo 48 en el que expresa la igualdad de derechos del hombre y la mujer, conviniendo el amparo a derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, nuevamente clarificando en el segundo párrafo que el Estado promoverá y creará condiciones y mecanismos que promuevan la participación de la mujer en la vida nacional.

El derecho a recibir información veraz, responsable y ecuánime (artículo 26) es uno más en la larga lista de derechos que se atenta ante el no reconocimiento de la objeción de conciencia, que no se ciñe únicamente al acceso a las filas de los cuarteles, sino ostenta una actitud particular ante una problemática social manifiesta, en la que se opone a los vicios autoritarios de las Fuerzas Armadas, al servicio militar obligatorio y a cualquier obligación contraria a la conciencia individual de las personas.

En los casos mencionados, los organismos del Estado tienen el compromiso de difundir y comprometerse realmente en garantizar todos los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna. Sin embargo, en la práctica no pocas veces olvidan este compromiso y el de la construcción de una democracia con una sociedad libre, justa e igualitaria. En este marco se puede mencionar además la "Campaña por la identidad" lanzada por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), que consistió en registrar civilmente a los niños y niñas para la obtención de las partidas de nacimiento. La campaña, a través de trípticos y afiches, inducía claramente a la realización del servicio militar.

AVANCES Y RETROCESOS PARA LA LIBERTAD DE CONCIENCIA A 10 AÑOS DE PUBLICACIÓN DEL INFORME DE "DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY"

Si bien se ha registrado un avance considerable en cuanto a la consecución del derecho a la objeción de conciencia, es importante mencionar que a lo largo de los 10 años de la redacción de este informe, así como se han visto progresos en el uso de este derecho por la población civil, también han habido tentativas -tanto de funcionarios públicos como de autoridades y representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo- de obstruir el ejercicio pleno del derecho a la objeción de conciencia.

No ha sido tarea fácil poder ejercer este derecho, ya que se encuentra en oposición a todo un sistema -que reafirma como valores el autoritarismo y el militarismo-, que fue ampliamente desarrollado y consolidado durante el régimen dictatorial con el otorgamiento de privilegios y a través de pactos y alianzas políticas que sirvieron de sostén de dicho régimen, como la reconocida trilogía "Gobierno – Asociación Nacional Republicana (ANR) – Fuerzas Armadas".

En estos 10 años han habido diferentes anteproyectos y proyectos de ley para reglamentar el derecho a la objeción de conciencia, que en la mayoría de los casos presentaban regulaciones perniciosas, peligrosas y represivas para los derechos de los/as objetores/as.

Entre las propuestas presentadas se pueden mencionar la creación del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia como órgano regulador con potestades de realizar investigaciones a los jóvenes del por qué de su objeción; un Tribunal examinador de la conciencia dependiente del Poder Ejecutivo, conformado por el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Ministerio de Defensa Nacional y la magistratura judicial, con facultades de admitir o no la objeción, con un modelo nada diferente a la militarista, sugiriendo inclusive una prestación social sustitutiva de carácter obligatorio.

Los intentos mencionados arriba no cumplieron su cometido debido a las reacciones de diferentes organizaciones de la sociedad civil, así como de los medios masivos de comunicación, que advertían sobre las propuestas que colisionaban con otros derechos y con las garantías del Estado de Derecho.

Los números ascendentes cada año de objetores/as de conciencia, debido a la descentralización, la detección de soldados fantasmas y el menor ingreso de conscriptos en los cuarteles han puesto en evidencia el desmérito de las Fuerzas Armadas debido a que esta institución se ha encargado de propiciar graves atentados a la vida, a la libertad de las personas y a su dignidad, que se observan en los numerosos casos de accidentes, torturas físicas, psicológicas y muertes en los cuarteles, sin reparaciones a las víctimas ni castigos a los culpables.

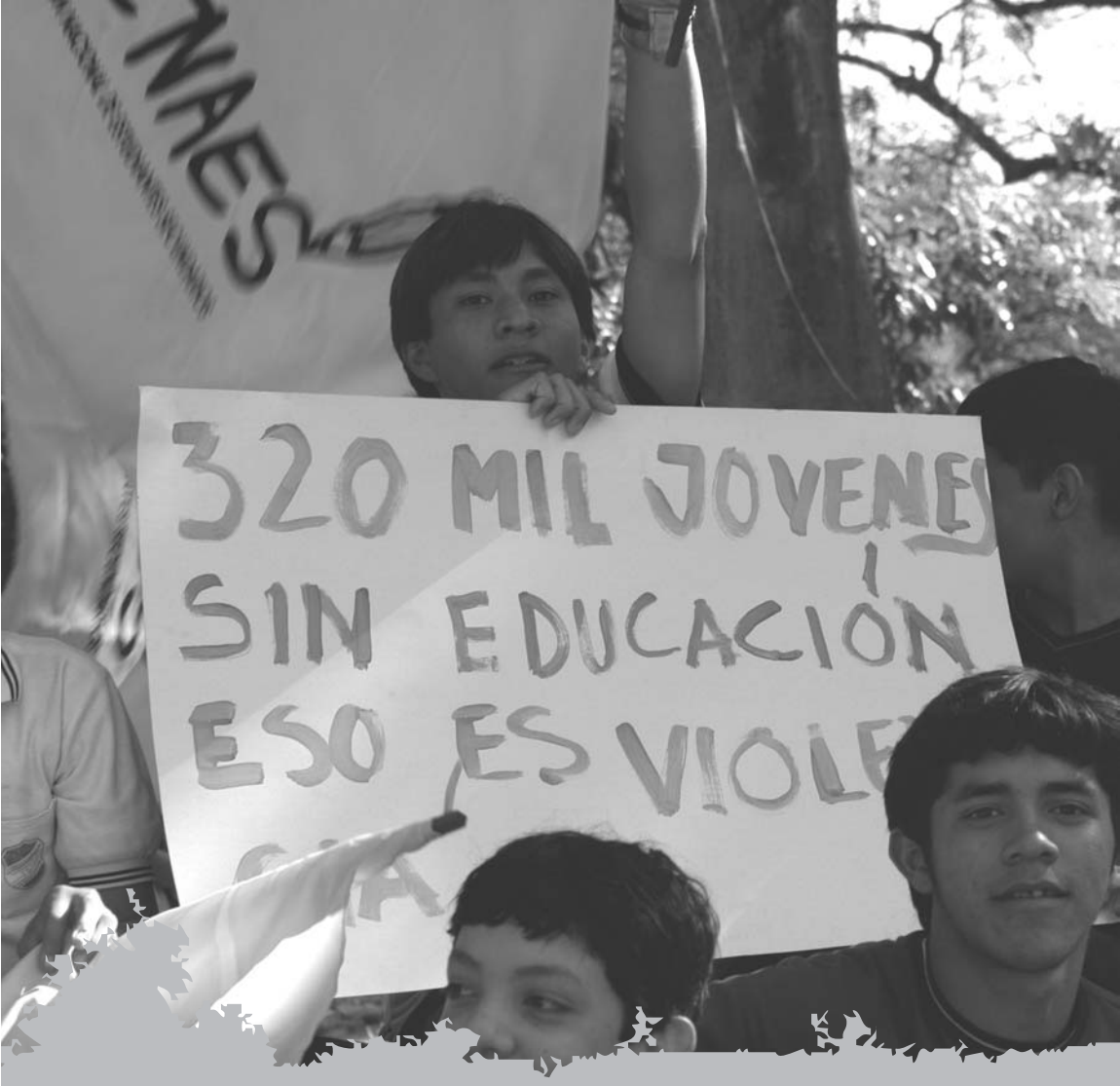
La objeción de conciencia al servicio militar obligatorio también crítica el elevado gasto militar proveniente del Presupuesto General de Gastos de la Nación, que respalda una estructura militar obsoleta en detrimento de inversiones en políticas sociales que respondan a necesidades básicas, como saneamiento, salud y educación o dar alivio a la situación de pobreza de un gran sector de la población paraguaya, quienes muy a menudo son las víctimas del uso represivo del poder de aquellas. Como ejemplos basta citar las intervenciones violentas en asentamientos campesinos; la militarización urbana y rural, con

intenciones de volver a instalar una cultura de miedo; y la restricción de libertades propias de un Estado autoritario. Cabe mencionar efectos directos de la violencia estructural por parte del Estado, como el bajo índice de alfabetización y estadísticas de muertes de niños por falta de nutrición y las dos millones de personas que viven en condiciones de pobreza, entre otros.

Las diversas acciones por parte de organizaciones sociales, en especial las antimilitaristas, han estado presentes en cuestionar la persistencia del servicio militar obligatorio, el presupuesto militar y denunciar la corrupción existente en las Fuerzas Armadas y su innecesaria función en un país, como ya se ha mencionado, en el que emergen problemáticas sociales que requieren inmediata atención.

RECOMENDACIONES

- Si bien son varias las Juntas Departamentales que se encuentran recibiendo y expidiendo los carnés de objeción de conciencia, es perentorio ampliar la descentralización en más Juntas Departamentales en el país con el fin de facilitar el trámite para el ejercicio pleno de este derecho.
- El Estado, en su compromiso de promover los derechos de la ciudadanía, debe asumir la difusión de la objeción de conciencia, como también otros derechos, a fin de generar información que garantice el usufructo de los derechos, acompañando el esfuerzo de los gobiernos locales, impulsándoles un mayor protagonismo tanto de los gobiernos departamentales como municipales.
- El considerable aumento de objetores de conciencia hace urgente la necesidad de plantear la enmienda constitucional del artículo 129 referente a la obligatoriedad del servicio militar, estableciendo de esta manera la voluntariedad o la misma abolición del servicio militar obligatorio.



Derecho a la información y a la libertad de expresión

Desde poderes del Estado promueven hostigamiento a periodistas y medios

Magdalena Riveros

El cierre de un periódico luego de 20 años de existencia, por decisión unilateral empresarial, el secuestro del hijo de un periodista y los permanentes hostigamientos de parte de miembros de los poderes del Estado hacia la labor de los periodistas y comunicadores sociales, fueron los principales daños que tuvo la libertad de expresión en Paraguay a finales del 2004 y el 2005. Faltan iniciativas de las autoridades nacionales para garantizar y consolidar el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información

En lo que va en los últimos 12 meses, sobresalió la mayor cantidad de casos de hostigamientos hacia la labor de la prensa y los periodistas de parte de representantes de poderes del Estado; varios de ellos se registraron tras publicaciones de denuncias de corrupción, que antes de ser aclaradas por parte de los indicados como sospechosos, arremetieron con amenazas de acciones judiciales o descalificando la labor de la prensa. Esta actitud demuestra en los altos funcionarios públicos la ausencia del fomento de la pluralidad y la diversidad para la construcción de un efectivo proceso democrático. Se muestran reacios a aceptar las críticas, a las que tienen que estar expuestos por ocupar cargos públicos, en muchos casos electivos.

Los mayores protagonistas en cuanto a reacciones hostiles hacia los miembros de la prensa fueron los parlamentarios. Las amenazas de muerte y agresiones a los comunicadores sociales se ubicaron en segundo lugar, originadas principalmente a raíz de denuncias de irregularidades en organismos públicos.

CIERRE DE UN DIARIO

Un duro golpe a la libertad de expresión en el país fue el cierre del diario Noticias, que aconteció el 11 de febrero, por decisión unilateral de la empresa y su propietario Eduardo "Bilo" Bó. Dejó de circular tras 20 años y siete meses de existencia. Dejó a 246 trabajadores sin un sustento fijo de ingreso y, además, a los comunicadores y la ciudadanía sin la posibilidad de contar con un medio masivo de expresión. Atendiendo la fragilidad de las disposiciones del Código Laboral para aplicar duras sanciones cuando no se respetan los derechos de los trabajadores, el empresario encontró en el cierre del periódico una vía para dar término a un prolongado conflicto con sus trabajadores a raíz de permanentes violaciones en el cumplimiento de disposiciones básicas de derechos laborales y sociales. Pese a las movilizaciones de los despedidos, la realización de tripartitas y la intermediación de las comisiones de Derechos Humanos del Senado y Diputados, el empresario Bó no revió su decisión de cerrar el diario.

El empresario se negó a pagar todo lo adeudado a los trabajadores, por lo que los despedidos iniciaron demandas judiciales y lograron que se embargue los bienes del diario hasta cubrir el monto de 3.000 millones de guaraníes. Las autoridades del gobierno, a más de atender el caso a través de la vía administrativa del Trabajo, no mostraron interés en encontrar alternativas que permitan preservar un medio de expresión.

INTIMIDACIONES A PERIODISTAS

Los parlamentarios y ministros del Poder Ejecutivo encabezan la lista de quienes originaron mayores hechos de intimidaciones hacia la labor de la prensa y los periodistas. Sumaron 11 casos, de los cuales cuatro fueron protagonizados por diputados, tres por secretarios de Estado, seguido de dos reacciones provenientes de un ministro de la Corte Suprema de Justicia, uno surgido del presidente de la República y otro de un fiscal.

- En los dos últimos meses del 2004 se tuvieron dos situaciones de culpar a la prensa sobre la realidad que se vivía en el país. El 13 de noviembre, en un discurso el presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, cuestionó fuertemente a los medios de comunicación por dar una imagen irreal de la situación del país, y aseguró que su gobierno logró cambiar el rumbo del Estado.
- El presidente de la Corte Suprema de Justicia, Víctor Núñez, expresó el 15 de diciembre del 2004, en un acto realizado en San Lorenzo, que la mala imagen que tiene el Poder Judicial se debe a una percepción errada proyectada por los medios de comunicación. Dijo que la prensa es responsable de que el pueblo solo reciba informaciones negativas y no las positivas lo que, a su entender, genera una percepción negativa sobre la administración de la justicia.

En el 2005 los que reaccionaron contra la prensa fueron ministros y legisladores y nuevamente el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

- El titular de la Corte Suprema de Justicia, Víctor Núñez, en abril volvió a referirse a los medios de comunicación. Dijo en la ciudad de Villarrica que la prensa escrita incita a la mayoría de la población a reaccionar en contra de la medida sustitutiva o alternativa a la prisión. A la vez, reconoció que dichas medidas no se llegaron a aplicar racionalmente en varios casos.

HOSTILIDAD LEGISLATIVA

Durante el 2005 se evidenció que en el Parlamento existen legisladores del partido de gobierno que muy poco contribuyeron con su accionar para garantizar la libertad de expresión y el pluralismo informativo, contemplados en la Constitución Nacional[1]. Al contrario, con los ca-

[1] *Art. 26 de la Constitución Nacional: "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".*

sos acontecidos, mostraron que la labor de control de la prensa les molesta, y plantearon acciones que buscan amedrentar, hostigar a los comunicadores sociales.

- En febrero, el diputado Julio Colmán, del Partido Colorado – Asociación Nacional Republicana (ANR), expresó ser un perseguido de la prensa escrita, de los diarios Abc Color y Última Hora, en especial del corresponsal en Curuguaty de Abc Color, Pablo Medina. Consideró que se realizan acusaciones falsas, como que es un todopoderoso en Curuguaty –lugar donde reside– y vincularlo con hechos ilícitos. Fue en el marco de publicaciones periodísticas originadas a partir del proceso abierto al legislador por atropello a la justicia –cometido contra la fiscala María Bernarda Álvarez– para liberar un camión con rollos de madera que no contaba con documentación legal.
- En mayo nuevamente el diputado Julio Colmán (ANR) fue noticia: impulsó un proyecto de ley para regular el derecho a réplica, pese a que ya se cuenta con una normativa desde 1962. El legislador planteó sanciones más drásticas que la vigente en la ley, como dos años de pena carcelaria y un año de suspensión del ejercicio del periodismo para los comunicadores en caso que no se conceda la réplica a una información falsa, distorsionada y ambigua. Colmán pretendió cargar la responsabilidad de la no concesión del derecho a réplica sobre los periodistas, cuando el artículo constitucional habla de la empresa de medios de comunicación. Varios legisladores manifestaron que la propuesta de Colmán es una intención de amordazar a la prensa. La propuesta posteriormente fue retirada por su autor.
- Pese al hostigamiento que durante el 2005 demostró el diputado Colmán hacia la labor de los periodistas, sus pares le eligieron en agosto como presidente de la Comisión de Prensa y Comunicación Social de la Cámara de Diputados. Esta designación fue considerada una tomadura de pelo por los periodistas, atendiendo los antecedentes negativos del legislador con los trabajadores de la prensa.
- El diputado Benjamín Maciel Pasoti (ANR) fustigó, en junio, nuevamente a los periodistas ante la no aprobación de un proyecto portuario en Pilar. Dijo que los hombres de prensa sacan conclusiones sin estar enterados de la realidad, y que "la prensa y los políticos son impunes".
- Igualmente, un miembro de la Cámara Alta hizo cuestionamientos hacia la prensa, el 11 de setiembre, durante la recordación de la fundación del Partido Colorado. El senador Juan Carlos Galaverna (ANR) dijo que la prensa es la principal responsable de la crisis política por la que atraviesan algunos sectores del país.

- Y la hostilidad en el Parlamento hacia los trabajadores de prensa llegó a incluir incidentes, protagonizados por los mismos legisladores. En octubre, los diputados José Chamorro, Julio Colmán, Reinaldo Rodríguez y Miguel Rojas Salvioni (todos de ANR) intentaron agredir al periodista de Última Hora, Lucho Alvarenga. En el forcejeo empujaron igualmente a Cecilia Pino, periodista del diario La Nación. Fue en el local de la Cámara de Diputados, en un intento de dialogar con Chamorro, quien en la sesión plenaria manifestó su disgusto por las críticas realizadas por el diario Última Hora sobre el pedido hecho por el legislador de aumentar su remuneración mensual a 16 millones de guaraníes.

Amenazas de querellas

Entre marzo a mayo se produjeron amenazas de presentación de querellas por difamación y calumnia contra periodistas de parte de ministros y viceministros. Es a raíz de publicaciones periodísticas donde se detallan denuncias de corrupción.

- En marzo, el abogado Álvaro Arias, en representación del ex viceministro de Obras Públicas, Atilio Heisecke, anunció que querellará al periodista de Última Hora, Jorge Torres Romero, por hechos punibles contra el honor y la reputación de las personas. Torres había firmado artículos periodísticos que indicaban que durante la gestión del viceministro de Obras Públicas la empresa constructora de la familia del funcionario fue beneficiada con modificaciones contractuales que elevaron los costos de las obras. Heisecke renunció como viceministro ante la polémica originada.
- Igualmente, el ministro de Agricultura, Antonio Ibáñez, anunció en mayo que presentará una querella por calumnia, difamación e injuria contra el periodista Erwing Gómez, del diario Última Hora, por involucrarlo a través de publicaciones en la venta ilegal de carne a la Policía Nacional. Envió a una escribana para la intimación notarial al periodista para que se rectifique o ratifique acerca de lo publicado. Directivos del diario señalaron que todo lo que se pueda decir está publicado.
- Otros: en abril igualmente se produce otro tipo de intimidación a la labor de los comunicadores sociales. El diario Última Hora denunció que un emisario del ministro de Salud Pública de ese entonces, Julio César Velásquez, quiso sobornar al periodista Erwing Gómez. Apuntaba a acabar con la investigación periodística sobre supuestos faltantes millonarios durante la administración de Velásquez al frente de la Municipalidad de Fernando de la Mora.
- En junio, el fiscal Adolfo Marín dijo que solicitará al comité de ética del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) que investi-

gue al diario Última Hora y al periodista Jorge Torres Romero, porque se cuestionó su labor como agente del Ministerio Público en el caso de irregularidades en la compañía telefónica Copaco SA.

Agresiones a comunicadores

En cumplimiento de su labor, seis trabajadores de prensa fueron golpeados, ubicándose en segundo lugar por la cantidad de involucrados. Las agresiones no solo provinieron de miembros de instituciones públicas, sino también durante coberturas que tiempos atrás no significaban peligro. En la medida que la sociedad se vuelve violenta, la labor del comunicador está expuesta al peligro en actos hasta poco significativos.

En total hubo seis trabajadores agredidos, siendo el sector de prensa escrita de Asunción el más perjudicado, con cuatro casos. En el interior hubo un afectado de radio y uno de prensa escrita.

- En junio del 2005, un custodio del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, y un militar paraguayo, teniente primero Carlos Casco, que formaba parte de la seguridad del mandatario del citado país, agredieron a Claudio Prieto, reportero gráfico del diario Última Hora. Fue al final de una conferencia de prensa, cuando intentaban sacar tomas fotográficas a Chávez al retirarse del hotel. Días previos, los guardaespaldas del presidente de Venezuela ya habían maltratado a Fernando Romero, fotógrafo del diario Abc Color, cuando retrataba al mandatario venezolano en reunión con un grupos de amigos en un restaurante.
- En agosto**,** Antonio Amarilla, reportero gráfico del diario Vanguardia, de Ciudad del Este, fue agredido por un grupo de personas de origen árabe en la galería comercial "Page", en el salón Zena Internacional, mientras intentaba tomar unas fotos de locales. Se intentó arrebatar la cámara al trabajador, y ante su resistencia, los agresores reaccionaron con golpes y rasguños.
- Igualmente en agosto, Claudio Prieto, reportero gráfico del diario Última Hora, nuevamente fue agredido a pedradas en un barrio de Asunción, esta vez por niños inhaladores de cola de zapatero. Fue mientras estaba captando unas fotografías a los pequeños que se estaban drogando en la vía pública.
- En el interior del país, el intendente de San Juan del Paraná, Aldo Lepretti, agredió, en octubre, con fuertes golpes al periodista Nicolás Soitelo, de la emisora comunitaria FM San Juan. Fue en el local de la emisora, hasta donde acudió la autoridad municipal, arma en mano, finalizada una entrevista a afectados por la represa de Yacyretá, quienes cuestionaron la labor del intendente. La

autoridad municipal, además, destruyó varios equipos de la emisora. El agredido, que tuvo que ser hospitalizado, hizo la denuncia ante la fiscalía, así como el intendente también, que dijo que también fue golpeado.

- En la capital, manifestantes que reclaman la libertad del ex militar Lino Oviedo arrastraron a Carlos Omar Delgado, cronista del diario Popular, exigiéndole la cámara fotográfica con la que sacó fotos de la ocupación que realizan los militantes de la plaza frente al Poder Judicial. Uno de los manifestantes le dijo al periodista que el repudio no era contra él, sino contra el dueño del periódico, Juan Carlos Wasmosy, ex presidente de la República.

Contra medios de comunicación

Las empresas periodísticas e instalaciones de medios de comunicación también afrontaron problemas por el ejercicio de la libertad de expresión.

- En abril, el diario Última Hora informó en sus páginas de la existencia de una confusa orden del Ministerio de Justicia y Trabajo de inspección de documentos que hacen relación a la situación laboral de los trabajadores de la empresa periodística. La empresa interpretó el material como una presión a raíz de publicaciones de críticas que se estaban realizando a altos funcionarios del gobierno nacional.
- Un hecho grave se produjo el 3 de agosto, cuando desconocidos incendiaron la radio comunitaria Quebracho Poty, de la ciudad de Puerto Casado, departamento de Alto Paraguay, destruyendo totalmente los equipos de transmisión. Este hecho tuvo lugar en medio un conflicto que se suscitó en la comunidad con la empresa Victoria SA, de la secta Moon, por la expropiación de unas 52 mil hectáreas de terreno.
- En setiembre, responsables de radio Itá Porá FM**,** de la ciudad de Vallemí, denunciaron a la comisaría local el daño intencional ocasionado al anclaje de la torre lado norte, que precipitó su caída. Además, pusieron a conocimiento las amenazas recibidas por la emisora, y que posiblemente provengan de radios ilegales que funcionan en la zona.
- En octubre, el programa radial "Karaí pyharé", de radio Cáritas, se convirtió en un escenario de pugilato entre dos entrevistados –activistas del Partido Colorado– resultando destrozado el equipamiento tecnológico de la emisora. La gresca fue entre Del Rosario Riveros y Luis Aníbal Shupp. El periodista Sergio Araujo no pudo evitar el enfrentamiento en medio de la entrevista radial.

En resumen, las emisores de radio fueron las más perjudicadas (tres), por daños a sus instalaciones, con una preeminencia de casos en el interior (dos).

Amenazas y acciones judiciales

Entre fines del 2004 y el 2005 no se registran muchos casos de acciones judiciales y amenazas de muerte contra periodistas o medios de comunicación, como aconteció años atrás. Entre los escasos casos, sí hubo un amedrentamiento a través de un secuestro, hecho que nunca antes llegó a afectar al sector prensa como consecuencia del ejercicio de la labor periodística. Las situaciones presentadas casi en su totalidad fueron tras publicaciones sobre hechos de corrupción o tráfico ilegal, afectando a tres medios de capital y a dos del interior del país.

- A finales del 2004, en referencia a amenazas de muerte, aconteció un hecho preocupante. El 23 de noviembre fue secuestrado por tres horas el hijo, de 14 años de edad, del periodista Bernardo Agustti, del diario Última Hora. Desconocidos detuvieron al adolescente en la vía pública, y luego fue liberado con la advertencia de que su padre no publique más notas sobre drogas y robos de autos "o le puede pasar cosa peor". El caso surgió luego de algunas publicaciones sobre casos de corrupción, drogas, robos de autos y todo tipo de tráfico. El periodista consideró que fue para amedrentarlo y no continuar con más denuncias.
- Ya en el 2005, en setiembre, Mariana Ladaga, corresponsal del diario La Nación en Ciudad del Este, recibió una amenaza de muerte a través de una llamada telefónica en su lugar de labor, de parte de una voz anónima. El hecho sucedió posteriormente a publicaciones periodísticas con denuncias de allanamientos sin orden judicial y otros presuntos delitos que habrían cometido agentes de la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad).

Demandas judiciales

En Paraguay también se utilizan las figuras de la calumnia, la injuria y la difamación para silenciar a los periodistas que difunden actuaciones que son de interés público.

A nivel de acciones que se entablaron en el campo judicial, en junio el senador Bader Rachid Lichi (ANR) promovió una querella contra la periodista del diario Abc Color, Nancy Espínola, a raíz de una publicación donde afirmó que un inmueble del senador será beneficiado con la expropiación de las tierras de Puerto Casado, porque cuenta con

una propiedad que linda con el predio de la Secta Moon. El demandante indicó que su estancia no linda con Carlos Casado.

- También personas particulares promovieron demandas contra comunicadores. En agosto, la modelo Rossana Beltrán entabló querella por difamación e injuria contra el periodista Víctor Benítez y el conductor de programa radial Manuel Bernardes, por utilizar términos hirientes con el fin de desacreditarla. Fue durante la programación "Carlitos x Dios", que se emite por Radio Uno, que fue reproducida por el diario Crónica.
- En el 2005 se conoció de una sentencia judicial que afectó al sector prensa. En mayo la directora del semanario Primicia de Ciudad del Este, Patricia Stadecker, fue condenada a un año de prisión con suspensión de condena previa y compensación de cinco millones de guaraníes. La condena fue como parte de una causa por hechos punibles contra el honor y la reputación promovida por el asiático Roberto Shih, quien presidía el Parque Industrial Oriental.

Retrocesos en la radiodifusión

A nivel de la comunicación alternativa, el llamado a regularizar el otorgamiento de frecuencias para radios de pequeñas y medianas cobertura, realizado a fines del 2004 e inicios del 2005 por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), fue cuestionado por las dos organizaciones que agrupan a radios comunitarias en el país. De 348 carpetas presentadas, la Conatel otorgó en una primera fase 143 autorizaciones, pero con una potencia de 50 vatios. Para todo el país se prevén 220 frecuencias para radios comunitarias, que luego se irán completando con otros llamados a concurso.

Las organizaciones de radios comunitarias cuestionaron que se haya otorgado frecuencias hasta cinco veces inferiores a la mediana cobertura solicitada, e incluso de ceder licencias provisorias a emisoras que sólo existían en los papeles y a grupos no pertenecientes a organizaciones barriales o sociales.

En el campo de los medios audiovisuales comerciales, miembros del Centro de Regulación, Normas y Estudios de la Comunicación (Cerneco) –integrado por empresarios de medios–, así como legisladores de la oposición en la Cámara de Diputados, empezaron, en marzo, a denunciar irregularidades detectadas en la concesión de la licencia para el Canal 5. Se objetó que se haya autorizado la transferencia de acciones de la empresa Paravisión –concesionaria de Canal 5– a dos accionistas de Canal 9 - Sistema Nacional de Televisión (SNT), Eduardo Gross Brown e Ismael Haid. Tanto empresarios de Cerneco como le-

gisladores indicaron que la Conatel, al permitir la venta de esas acciones a empresarios de otro medio televisivo, estaba promoviendo el monopolio en la televisión.

Diputados que hicieron un seguimiento del caso lograron que se concrete una interpelación del presidente de Conatel, Luis Reinoso, cuyos argumentos de justificación no convencieron a los legisladores, pero no se logró la cantidad de votos necesaria para la censura al funcionario. Posteriormente, el 26 de junio, el presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, entre varios cambios en organismos del gobierno, dispuso la remoción del titular de Conatel y de la mayoría de los miembros del consejo del ente. Como nuevo presidente asumió Jorge Pavetti, quien descartó la posibilidad de rever la resolución que permitió la venta de acciones de la concesionaria de Canal 5 porque consideró que no hubo irregularidades en el proceso.

La reacción de legisladores de la oposición y de integrantes de Cerneco fue solamente sobre un caso de las anormalidades que suceden en el campo de la radiodifusión. Es conocida la vigencia, pese a su irregularidad, de la venta de acciones o licencias de medios audiovisuales, que incluye hasta la ampliación de la potencia inicialmente adjudicada. Principalmente en radios con frecuencias en AM y FM es una práctica común, donde las emisoras cambian de dueños y de denominación sin necesidad de concursar por las licencias.

Renovación por 10 años

Los parlamentarios tienen una reacción ambigua en el campo de las licencias de radio y televisión en el país, porque a fines de setiembre del 2004 llegaron a sancionar una ley que modificó la legislación de telecomunicaciones, con el fin de permitir la renovación automática, por 10 años, de licencias de medios audiovisuales otorgados durante la dictadura stronista sin licitaciones y sin transparencia. Estas licencias ya habían sido renovadas por 10 años en 1992, cuando se promulgó la Ley Nº 642 de Telecomunicaciones. La modificación de la ley fue promovida por el diputado Víctor Bogado, ex presidente de Conatel, y con apoyo de todos los diputados y senadores, sin oposición alguna.

En el Parlamento, varios de sus miembros tienen vinculaciones con las propiedades de medios de comunicación: la senadora Adriana Fernández, con radio Asunción; el senador Gustavo Pedrozo, con el sistema de cable CMM; y el diputado Gustavo Mussi, con una emisora de Villarrica.

El argumento expuesto por los legisladores para esta renovación automática de las licencias fue que la crisis económica del país no iba a facilitar las inversiones, que son necesarias para competir en

licitaciones, y además se señaló que los medios ya antiguos tenían un derecho adquirido.

La iniciativa del Parlamento de renovar en forma automática las licencias de radiodifusión obtenidas durante la dictadura no originó ninguna voz de protesta de sectores ciudadanos y de entidades vinculadas al campo comunicacional, que tiempo atrás reclamaban la democratización en el acceso de las frecuencias radiales.

En síntesis, tanto en el antiguo problema que arrastran las radios comunitarias, con las denuncias hechas en el caso de Canal 5, y la renovación automática de licencias obtenidas durante la dictadura, el Estado está mostrando que no brinda ninguna garantía de pluralismo informativo, igualdad de oportunidades, libre acceso al aprovechamiento del espectro electromagnético, garantizados por la Constitución Nacional[2] y acuerdos internacionales. Más bien permiten que las ondas radiales y televisivas sigan siendo pasto de negociados en desmedro de la democracia informativa.

La prensa: credibilidad y corrupción

Para la ciudadanía que es consultada en estudios y encuestas, los periodistas y la prensa son los más creíbles. Se les tiene cierta confianza a la hora de hacer denuncias, y su credibilidad está por encima de la que goza la iglesia católica y superando ampliamente a los políticos, según los relevamientos de las organizaciones no gubernamentales Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y Transparencia Internacional, realizados en diciembre del 2004 y en el transcurso del 2005. En una evaluación del Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (Cisni) y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo (Dgeec), la prensa resultó la quinta institución más honorable, superada por las cooperativas, iglesias, la educación pública y la universidad nacional.

En tanto, en diciembre de 2004 se presentó los resultados de una encuesta realizada a 106 periodistas, de capital e interior, que estuvo a cargo de la organización Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip) y la Universidad Internacional de la Florida, Estados Unidos. Este trabajo reveló que el 47% de los comunicadores consultados –el 20% optó por no responder– cree que hay corrupción dentro de los medios de prensa paraguayos. La publicación mereció rápidas descalificaciones de parte de algunos periodistas, argumentando reparos a la metodología de la encuesta.

[2] *Art. 30 de la Constitución Nacional: "la ley asegurará, en igualdad de oportunidades, el libre acceso al aprovechamiento del espectro electromagnético, así como al de los instrumentos electrónicos de acumulación y procesamiento de información pública, sin más límites que los impuestos por las regulaciones internacionales y las normas técnicas".*

A poco tiempo de difundirse los resultados de la encuesta entre periodistas, en el 2005 surgió por primera vez en forma pública casos de sospechas de corrupción en miembros de la prensa.

Sobornos

El 8 de febrero, por la radio 970 AM se emitió una grabación de una conversación entre el periodista Enrique Dávalos Alfaro, ex periodista de la sección Economía del diario Abc Color, y el arquitecto Federico Schenk, asesor de la Comisión de Minas y Energía de la Cámara de Diputados y ex funcionario de la entidad binacional Yacyretá, donde hablaban de supuestos sobornos a periodistas para que no se publiquen denuncias o se manipule la información. Dávalos reconoce en una parte del diálogo que recibe dinero del departamento de Prensa del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). Ambos protagonistas de la grabación mencionan otros nombres de periodistas que estarían recibiendo beneficios económicos de sus fuentes de información. En el momento de difundirse la grabación, Dávalos ya no formaba parte del plantel del diario Abc Color, ya que había renunciado cuando a finales del 2004 existían rumores de la existencia de la grabación de la conversación con Schenk.

Ante el hecho, una plenaria de asociados del SPP solicitó que se instruya sumario interno. Todos los comunicadores involucrados son asociados del gremio. Varios de los periodistas mencionados en la grabación se pusieron a disposición del sindicato para ser investigados.

Durante el proceso de investigación, Dávalos Alfaro no se presentó a las dos convocatorias del Tribunal de Conducta del SPP. La resolución final del organismo del sindicato fue solicitar a la Comisión Directiva la sanción de suspensión como socio del sindicato a Dávalos Alfaro, y su posterior expulsión por la Asamblea General Extraordinaria, a ser convocada a ese efecto. La sanción fue aplicada a partir de la autorización que da el estatuto del gremio de sancionar a los asociados que violan la ética profesional y, además, el Código de Ética de la entidad señala como prácticas negativas para la profesión el soborno, el cohecho y la extorsión.

El Tribunal de Conducta del SPP no incluyó en la investigación a los demás ochos periodistas que solicitaron ser investigados "ante la inexistencia expresa de una denuncia formal peticionada por los órganos directivos del SPP", según indica la resolución final.

Otro hecho

Más adelante, el 21 de setiembre el Ministerio Público de Ciudad del Este realizó una intervención en la residencia de Héctor Guerín, co-

rresponsal del diario Abc Color y director del periódico Vanguardia. Fue como parte de un allanamiento en la búsqueda de una camioneta que utiliza el periodista y que fue denunciada como robada. Durante la actuación judicial hubo fuertes discusiones ante la negativa de no permitir el traslado del vehículo investigado a la Fiscalía y el abogado del periodista, Fernando Sosa, agredió al asistente fiscal. Guerín, imputado por obstrucción a la acción penal, dijo que es una persecución por su trabajo periodístico de denunciar irregularidades cometidas por los fiscales, y agregó que el año pasado ya había demostrado que la camioneta es legal.

Influencia en medios

En el 2005 se observó en los medios audiovisuales una abundancia de publicidad de algunos organismos oficiales, que puede tener una repercusión negativa para el ejercicio de un periodismo independiente. En mayo, el presidente del partido Patria Querida, Pedro Fadul, manifestó a periodistas que la entidad binacional Itaipú mantiene el silencio de medios de comunicación a través de un "carnaval publicitario", en especial con emisores del interior y del Alto Paraná. Y si no es suficiente, la entidad consigue asesorías individuales de periodistas. Dijo que la binacional compra varios diarios y revistas de Ciudad del Este, alrededor de dos mil números, que distribuye entre funcionarios en el Alto Paraná y parte en la capital. Si Itaipú corta la publicidad, cierra la radio, según denunció el político.

Desvío en fondos en Radio Nacional

La corrupción no estuvo ausente de medios de comunicación del Estado. A inicios de setiembre, el director de Radio Nacional del Paraguay, Flaviano Díaz, fue imputado por la fiscala Teresa Martínez por lesión de confianza. Fue acusado de desviar fondos del dinero correspondiente a prestaciones alimentarias de hijos de algunos funcionarios de la radioemisora. Presuntamente el dinero fue a parar a una cuenta particular que sería del director. La imputación se realizó en el marco de la investigación hecha a la administración de Díaz por hechos irregulares comprobados por la Contraloría General de la República (CGR), que constató malversación de fondos de una donación de Taiwán de 50 mil dólares, entre otras anormalidades. A fines de setiembre, Díaz fue destituido del cargo por disposición del presidente de la República, y en su reemplazo fue designado Carlos María Franco. Más adelante, Díaz se benefició con medida sustitutiva de prisión.

Impunidad en asesinato de periodista

El 26 de abril, en el Día del Periodista y en la fecha en que se recordaba 14 años del asesinato del periodista Santiago Leguizamón en la ciudad de Pedro Juan Caballero, el fiscal general del Estado, Oscar Germán Latorre, manifestó que subsistirá el estado de impunidad en el caso del crimen de Leguizamón. Es ante la imposibilidad legal de extraditar a los sicarios, ya que los presuntos autores del asesinato son brasileños y la Constitución del Brasil prohíbe extraditar a sus connacionales.

Latorre dijo que el caso seguirá, salvo que las autoridades brasileñas tomen el caso, abran el proceso y que esas personas que hoy están amparadas en territorio brasileño puedan ser sometidas a juicio.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

Obstáculos a la labor informativa

Las trabas para participar actos de interés público o el impedimento de autoridades para acceder a información en organismos del Estado siguió siendo una constante a fines del 2004 y en el 2005. Las mayores dificultades se registraron en Asunción, sede de las principales instituciones, y un caso en el interior. Aún no se avizora que los responsables de las instituciones públicas sean los principales promotores, como debería ser, de la Constitución Nacional *que* ampara el acceso a las fuentes públicas de información[3].

- Un estudio hecho a finales del 2004 por Transparencia Internacional reveló que el acceso a información no clasificada de la administración pública está vedado para los ciudadanos, ante la negativa de los funcionarios de respetar el Estado de Derecho.
- Así, en diciembre del 2004 el periodista Rolando Rodi y el camarógrafo Diosnel López, de Canal 13, fueron retenidos a punta de ametralladoras por un grupo de 10 militares camuflados en Cruce Liberación, departamento de San Pedro. Iban a cubrir un allanamiento en esta zona por el caso Cecilia Cubas. Fueron retenidos por una hora aproximadamente y no se les permitió continuar el viaje para realizar la cobertura planificada.
- Ya, en abril del 2005, periodistas de varios medios no pudieron ingresar a la Escuela de la Caballería para cubrir un acto militar por el Día de San Jorge, al que asistió el presidente de la Repúbli-

[3] *Art. 28 de la Constitución Nacional: "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".*

ca, Nicanor Duarte Frutos. El impedimento para el ingreso fue que los comunicadores no estaban de traje, y la orden provino del director de Comunicaciones de las Fuerzas Militares, coronel Julio César Elio Flores.

- En mayo, un periodista y un fotógrafo del diario Abc Color fueron expulsados de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) de una reunión donde se debatía sobre los 5 millones de dólares presupuestados para edificaciones del futuro local del Hospital de Clínicas. Dirigentes del Centro de Estudiantes, apoyados por miembros del Consejo Directivo de Medicina, se encargaron de truncar la presencia de la prensa en la reunión.
- En el interior del país, la Junta Municipal de la ciudad de Caaguazú prohibió a los miembros de la prensa asistir a las sesiones del cuerpo legislativo. Esta orden impidió que los vecinos conozcan con transparencia la gestión de los legisladores municipales.

Otro proyecto de ley

Ante la Cámara de Diputados se presentó el 29 de abril un nuevo proyecto de ley de acceso a la información pública. El documento fue entregado por el Grupo Impulsor de Acceso a la Información Pública (GIAI), integrado por 23 organizaciones no gubernamentales, y lleva la firma de 16 legisladores, cinco de la bancada de la ANR, siete del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y cuatro de Patria Querida.

Este nuevo proyecto se suma a otro que fue presentado en el 2001, redactado por el diputado Rafael Filizzola y que llegó hasta el Parlamento a iniciativa del SPP y organizaciones sociales y ciudadanas. Este proyecto luego siguió siendo defendido por el Foro por la Libertad de Expresión del Paraguay, del cual forma parte el diputado Filizzola.

Desde la presentación del primer proyecto de ley para el acceso a la información pública, las autoridades parlamentarias siempre se han comprometido a acelerar el estudio para contar con una legislación que reglamente lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Nacional. Pero en la práctica el documento no llegó a salir de Diputados. Con la presentación del segundo proyecto surgió de nuevo la promesa de tratar en plenario la reclamada ley, esta vez con el agregado de unificar los dos modelos.

Visión internacional

"Los medios de comunicación independientes y pluralistas son esenciales para una sociedad libre y abierta y un gobierno responsable. El respeto a la libertad de los medios de comunicación en nuestros Esta-

dos miembros, si bien difiere mucho de país a país, deja mucho que desear"[4].

Una de las organizaciones que realiza observaciones y seguimiento de la libertad de prensa en el mundo, "Reporteros sin Fronteras", con sede en París, Francia, emitió a mediados de octubre su cuarta Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2005. Ubica a Paraguay en el puesto número 69, al que siguen Honduras, Guatemala, Ecuador, Venezuela, Perú y, en último lugar, Colombia. El mejor posesionado en América Latina fue El Salvador, y posteriormente Bolivia y Uruguay.

Por su parte, en el informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2004 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el relator Eduardo Bertoni –argentino– mencionó el nombre de Paraguay en el capítulo de evaluación que realizó a nivel del hemisferio. El trabajo del relator de la Libertad de Expresión incluyó a Paraguay entre la lista de 17 países donde "las agresiones físicas y las amenazas continúan afectando el pleno ejercicio de la libertad de expresión". Igualmente está en la lista de los 10 países donde "siguieron presentándose acciones judiciales que pueden tener un efecto disuasivo contra el ejercicio de la libertad de expresión".

RECOMENDACIONES

Libertad de expresión

- Que los Poderes Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial asuman la tarea de ser los principales ejecutores de brindar garantías para el ejercicio de la libertad de expresión, adecuándose a las normativas internacionales y a la propia Constitución Nacional.

"Ciertos Estados continúan ejerciendo y permitiendo en sus respectivos países presiones inaceptables sobre los medios de comunicación. El grado de hostigamiento quizás sea diferente, pero el propósito general es el mismo: represión del pluralismo y del debate abierto sobre temas de interés para los ciudadanos"[5].

"El plan de acción de la Tercera Cumbre de las Américas estableció la necesidad de que los Estados aseguren que los periodistas y los líderes de opinión tengan la libertad de investigar y publicar sin miedo a represalias, acoso o acciones vengativas"[6].

[4] *Declaración conjunta del relator especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) sobre la Libertad de Prensa y el relator especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre Libertad de Expresión. Año 1999.*

[5] *Ídem.*

[6] *Consideraciones finales del informe 2004 del relator de la Libertad de Expresión de la OEA, Eduardo Bertoni.*

- Los poderes del Estado tienen que propiciar el esclarecimiento de las agresiones, amenazas a los periodistas y comunicadores sociales, hasta llegar a la sanción de los culpables.

"El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada"[7]

"Los Estados están obligados a adoptar medidas adecuadas para poner fin al clima de impunidad. Entre otras cosas, deben asignar recursos y atención suficientes para prevenir los ataques a periodistas y otras personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión, investigar esos ataques cuando se producen, enjuiciar a los responsables e indemnizar a las víctimas"[8].

- Promover la modificación de la ley penal sobre difamación y calumnia criminal, y adoptar en su lugar leyes civiles, conforme a pautas internacionales vigentes.

"Todos los Estados miembros deben revisar su legislación sobre difamación para que la misma no restrinja el derecho a la libertad de expresión y sea compatible con sus obligaciones internacionales"[9].

Acceso a la Información

- Que el Poder Legislativo sancione la ley de acceso a la información pública como uno de los mecanismos para transparentar los actos de los organismos públicos y privados que realicen servicios públicos.

El acceso a la información pública sustenta la transparencia gubernamental y contribuye a impedir la impunidad al permitir la detección de actos de corrupción.

"Promover políticas y prácticas efectivas que permitan la expresión y el acceso a la información y la participación igualitaria de todos los sectores de la sociedad. Es el mecanismo para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño y en la toma de decisiones sobre políticas públicas"[10].

[7] *Punto 9. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. CIDH.*

[8] *Declaración conjunta del relator especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la OSCE sobre la Libertad de Prensa y el relator especial de la OEA sobre Libertad de Expresión. Año 2000.*

[9] *Declaración conjunta del relator especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la OSCE sobre la Libertad de Prensa y el relator especial de la OEA sobre Libertad de Expresión. Año 2002.*

[10] *Recomendación del relator de Libertad de Expresión de la OEA en su informe 2004.*

Radiodifusión

- Cambio de mentalidad de las autoridades del Ejecutivo y del Legislativo para de ese modo lograr una nueva ley de telecomunicaciones que permita una real democratización del acceso a las frecuencias de radio y televisión. Se requiere de normativas y conductas que permitan dejar de lado los privilegios que tuvieron los grupos económicos y políticos en el área de la radiodifusión y las telecomunicaciones, y que se permita a la sociedad civil acceder en igualdad a los lugares en las frecuencias radioeléctricas.

"La asignación de frecuencias radioeléctricas debe basarse en criterios democráticos y asegurar oportunidades equitativas de acceso a las mismas"[11].

- Fomentar igualmente desde la sociedad civil la radiodifusión pública, a disposición de la ciudadanía y promoviendo el conocimiento, desechando el modelo de radios estatales al servicio del partido político de turno en el gobierno. La Constitución Nacional garantiza el uso pluralista de los medios del Estado[12].

[11] *Declaración conjunta del relator especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la OSCE sobre la Libertad de Prensa y el RelatorEspecial de la OEA sobre Libertad de Expresión. Año 2003.*

[12] *Art. 31. de la Constitución Nacional: "los medios de comunicación dependientes del Estado serán regulados por ley en su organización y en su funcionamiento, debiendo garantizarse el acceso democrático y pluralista a los mismos de todos los sectores sociales y políticos, en igualdad de oportunidades".*

10 años de déficit en el derecho a la información y a la libertad de expresión[1]

Equipo editor

La Constitución Nacional de 1992 y las ratificaciones a los pactos internacionales de derechos humanos garantizan la libertad de información y de expresión, sin embargo persiste un déficit importante para adecuar la legislación vigente a la Constitución Nacional y a los compromisos asumidos en los pactos, tanto el americano como el internacional sobre estos derechos.

La legislación penal contiene artículos que adolecen de inconstitucionalidad por restringir seriamente la libertad de prensa. En Paraguay el acceso en igualdad de condiciones al espectro electromagnético no está garantizado. El gobierno, a través del ente regulador Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), no siempre da cumplimiento a las leyes y convenios internacionales que garantizan el acceso igualitario a las ondas de radio, y con ello permitir el funcionamiento de las radios ciudadanas, comunitarias, educativas, populares, en condiciones legales y técnicas que impidan su desaparición.

El Estado continúa sustentando el monopolio otorgado históricamente a favor de sectores privados, violando normas jurídicas nacionales e internacionales.

[1] *El equipo editor elaboró este resumen tomando como base los artículos publicados en los informes "Derechos Humanos en Paraguay" desde el año 1996 al 2004, teniendo en cuenta el capítulo "Derecho a la información y a la libertad de expresión".*

Persiste la práctica de manipular la información con fines electoralistas, que vulnera el derecho a una información veraz y ecuánime, y sobre todo desprestigia la credibilidad de la información pública y a los medios.

La garantía de los periodistas para informar a la sociedad sin intimidaciones en la práctica está limitada. Los organismos y autoridades de los poderes del Estado, así como integrantes de la sociedad civil, no garantizan la labor fiscalizadora de los periodistas y la opinión, la investigación e indagación de fuentes.

Resumen de hechos que vulneraron el derecho a la información y a la libertad de expresión en los últimos 10 años

1996. Las transmisiones de las radios Cardinal, Cáritas y Ñandutí, y los equipos de comunicación interna del diario Abc Color, todos ellos de Asunción, sufrieron interferencias técnicas durante la transmisión de la sublevación del general Lino César Oviedo contra el presidente de la República, Juan Carlos Wasmosy (del 22 al 24 de abril).

Igualmente el 24 de abril periodistas fueron duramente golpeados en el Primer Cuerpo de Ejército, donde estaban realizando una cobertura periodística de la crisis militar. Los autores fueron simpatizantes del rebelde general Lino César Oviedo.

1997. El Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) promovió una campaña nacional para lograr el esclarecimiento del asesinato del periodista Santiago Leguizamón, ocurrido en la frontera paraguayo-brasileña el 26 de abril de 1991. El lema de la campaña fue «Santiago Leguizamón, seis años después. ¿Hasta cuándo la impunidad?".

Ese año también numerosos periodistas recibieron amenazas de muerte principalmente por parte de grupos mafiosos y algunos sectores vinculados a movimientos políticos del oficialista Partido Colorado.

1998. En los primeros meses del año, durante el gobierno de Wasmosy, no se habían registrado mayores inconvenientes con el sector oficial. Persistían sí las amenazas de muerte a comunicadores por parte de grupos mafiosos de la región de la frontera seca paraguayo-brasileña.

El SPP desarrolló una intensa campaña reclamando por los siete años de impunidad del caso del asesinato de Santiago Leguizamón y presentó una minuciosa investigación periodístico-judicial, realizada por los abogados y reporteros Eligio Fariña y José Valiente, con apoyo de la Fiscalía General del Estado, donde demostraban la absoluta desidia e ineficacia para avanzar en la dilucidación del crimen. El informe fue entregado al presidente de la Corte Suprema de Justicia, al coman-

dante de la Policía Nacional y a las dos Cámaras del Poder Legislativo, que renovaron sus promesas de intensificar las investigaciones

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

En los últimos meses de 1998 una abierta campaña llevada adelante por algunas radioemisoras y un diario exhortaba a la ciudadanía a movilizarse para disolver violentamente el Congreso Nacional e intervenir el Poder Judicial, además de denigrar y amenazar de muerte o violación a periodistas, jueces y legisladores que se oponían al gobierno. Estas intenciones fueron promovidas por sectores vinculados al movimiento Unión Nacional de Colorados Éticos (Unace), liderado por el general retirado Lino Oviedo. Los mensajes se emitieron, principalmente, a través de las radios Nanawa, Montecarlo, Asunción, Nuevo Mundo y las páginas editoriales del diario La Nación.

1999. Los principales medios de comunicación y empresarios del sector resultaron con varias querellas y cuatro atentados que se produjeron tanto en la época del gobierno de Cubas Grau como durante el mandato de Luis González Macchi.

Durante el gobierno de Cubas los más perjudicados fueron los medios que no compartieron el quiebre del Estado de Derecho que se alentaba desde el Poder Ejecutivo.

Cuando aumentó la violencia de los seguidores del gobierno de Cubas Grau y del ex militar Lino Oviedo, medios radiales y televisivos críticos afrontaron dificultades técnicas, en especial interferencias.

A través de la Asociación de Propietarios de Radios del Paraguay (Aprap) se inició una fuerte campaña con otro gremio de radialistas, la Asociación Paraguaya de Radios del Interior (APRI). La Aprap proponía que Conatel clausure todas las radios ilegales. Incluyeron en dicho listado a unas 70 radios comunitarias que funcionaban en el país y que desde 1995 buscaban que la dependencia oficial les otorgara lugares en el espacio electromagnético. La Conatel requisó equipos de varias radios comunitarias durante el gobierno de Cubas Grau. Durante el gobierno de González Macchi intentaron cerrar otras tantas.

2000. Las agresiones a periodistas y trabajadores de prensa, los hostigamientos y amenazas de muerte, señalaban que existía falta de

tolerancia hacia la labor de los periodistas y la adecuada comprensión del derecho del ciudadano a la información. Periodistas, trabajadores de prensa y medios de comunicación sintieron los efectos de los excesos cometidos por parte de personas u organismos vinculados a los poderes del Estado, como el Ejecutivo y el Judicial. En los casos sucedidos inclusive se pasaron por alto normas legales y garantías constitucionales y de pactos internacionales para el ejercicio de la libertad de expresión.

Del compendio global de casos, las agresiones con golpes fueron los hechos que reiteradamente afectaron a trabajadores de la prensa en el año 2000, así como los hostigamientos verbales hacia periodistas, en su mayoría provenientes de funcionarios de instituciones del Estado. Todos fueron como resultado del trabajo de difusión de informaciones o de coberturas de noticias. Hubo más casos en ciudades del interior.

Otro aspecto que acaeció en el 2000 fue el intento de sancionar leyes (algunas obtuvieron media sanción), en las cuales la falta de claridad en la redacción podría haber constituido un obstáculo para el acceso a la información pública.

Uno de esos proyectos de ley, dirigido a los funcionarios públicos (aprobado el 16 de marzo por la Cámara de Diputados), penalizaba con destitución a los funcionarios que suministraran información de carácter reservado o confidencial de las dependencias públicas. Autorizaba que la condición de reservado sea fijada por ley o reglamento. Abogados especialistas indicaron que esta normativa iba en contra de la Constitución al permitir que una información sea calificada de reservada en virtud de un reglamento.

Luego, el 21 de setiembre, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley que limitaba las publicaciones de datos del patrimonio de personas físicas y jurídicas con la intención de defender la privacidad de las personas. Por su redacción poco clara, algunos sectores consideraron que este proyecto, al proteger en forma general a funcionarios e instituciones públicas y a los privados, es contrario a la obligatoriedad de transparentar los datos de los funcionarios y reparticiones del Estado.

En medio de este panorama poco claro en materia de proyectos legislativos, el 19 de octubre la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley de transparencia de la información, pasando el documento a la Cámara de Senadores.

2001. El asesinato del comunicador comunitario Salvador Medina (ocurrido el 5 de enero), amedrentamientos, agresiones verbales y físicas, amenazas de muerte a periodistas por razones profesionales, juicios con condena a los mismos, presiones por parte de políticos y la san-

ción de leyes que restringen el acceso a la información pública, son algunos de los hechos que marcaron el escabroso camino que siguió el derecho a la libertad de expresión en Paraguay durante ese año.

A estas violaciones directas también se sumaron los centenares de despidos de trabajadores y trabajadoras en los medios de comunicación, que provocaron lesiones de importancia a la calidad informativa y vulneraron en consecuencia el derecho de la ciudadanía a recibir información de calidad, ecuánime, veraz y equilibrada, garantizado en leyes nacionales y convenciones internacionales. En este desdibujado marco, la polarización en los medios _preferentemente en los escritos_ siguió afectando la responsabilidad y el equilibrio informativos.

Desde el organismo gubernamental de control, la Conatel, se ejecutaron campañas de persecución para amordazar y eliminar a las emisoras alternativas del aire, afectando sus equipamientos, y en el plano formal trabaron toda posibilidad de establecimiento de acuerdos sobre una normativa acorde a los intereses de las partes (Estado y ciudadanía).

En cuanto a los casos de asesinato de periodistas, el de Santiago Leguizamón (ocurrido en 1991) sigue sin resolución, en tanto que el de Salvador Medina logró un histórico fallo con condena al asesino material.

2002. En un marco de medios de comunicación altamente polarizados por intereses económicos y políticos que contribuyeron a contaminar la información –impidiendo a la ciudadanía contar con una información veraz, equilibrada, plural y ecuánime–, el Estado intentó ejecutar diferentes medidas que pusieron en entredicho la libertad de expresión, entre ellas la llamada popularmente "Ley Mordaza", de restricciones para recabar información, que finalmente fue desestimada.

En tanto, los dos principales casos de periodistas asesinados continuaron sin resolución satisfactoria. El caso Santiago Leguizamón continuó sin resolverse; el caso del asesinato del periodista radial comunitario Salvador Medina no superó de la ratificación de la condena al ejecutor material del hecho. Los actores intelectuales "ligados a miembros del poder gubernamental y amparados en él" –según la denuncia de los familiares y la Red de Radios Populares– no fueron imputados ni procesados y la investigación no prosperó desde la Fiscalía.

El Poder Legislativo sancionó en septiembre las reformas introducidas a la Ley N° 1.682 de la administración de la información privada, fuertemente criticada por la comunidad periodística en el año 2001, que la denominó "ley mordaza". Los parlamentarios finalmente excluyeron a la prensa de las restricciones de la normativa de recabar y difundir informaciones sobre personas privadas.

Sin embargo, el Parlamento guardó silencio sobre el proyecto de ley de reglamentación del artículo 28 de la Constitución Nacional de acceso a la información de fuente pública. El documento presentado a la Cámara de Diputados en el 2001 por organizaciones sociales y algunos legisladores, como alternativa a la derogada Ley N° 1.728 -que imponía restricciones a la obtención y difusión de datos obrantes en poder del Estado- no fue tratada por el pleno ni estudiada en comisiones.

En el mes de agosto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) demandó al Estado paraguayo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el caso del político Ricardo Canese. Éste había sido querellado por poderosos empresarios del consorcio de la construcción Conempa en el año 1991 por expresiones vertidas cuando Canese era candidato a presidente de la República -y publicadas en los medios de comunicación- contra uno de los socios de la empresa, el ingeniero Juan Carlos Wasmosy, también candidato a titular del Poder Ejecutivo (y luego electo como tal). La Corte Suprema de Paraguay había fallado en contra de Canese dictando condena de prisión y millonario pago al accionante, y prohibido la salida del país desde 1994. El proceso fue denunciado por éste como violatorio al derecho a la libre circulación, primeramente, y luego al derecho a la libertad de expresión y opinión ante la CIDH.

También ese año el Ministerio Público, a través de sus agentes fiscales, ejecutó una serie de acciones que llevaron a varios periodistas a comparecer ante el estrado por razones vinculadas exclusivamente con el ejercicio profesional.

A principios de noviembre, Conatel suspendió la señal de la proveedora de internet Planet. Unos 15 mil usuarios y usuarias quedaron sin servicio. Luego de casi una semana, la señal fue repuesta a la empresa atendiendo que la apertura de un proceso no autorizaba a interferir el funcionamiento del cibermedio. Los afectados denunciaron que fueron coartados en su libertad de difusión, opinión y expresión.

2003. Haciendo un recuento de los hechos acontecidos en el campo de las libertades informativas, puede señalarse que este año se presentaron situaciones medianamente graves y continuó, como en el 2002, un bajo índice de incidentes graves hacia los trabajadores de la comunicación. Esto no implica un mejoramiento para el pleno ejercicio del derecho de informar, porque no desaparecieron las amenazas, acciones judiciales hacia trabajos de investigación periodística, ni se ejercieron, por parte de los Poderes del Estado, acciones de protección para el trabajo del periodista. Además, el derecho ciudadano a recibir información pública aún no pudo hacerse realidad porque se encuentra paralizado, hasta la fecha, en el Parlamento el estudio de la ley que garantiza ese derecho constitucional.

2004. El derecho de libertad de expresión en Paraguay siguió registrando lesiones provocadas por agentes públicos y/o grupos de parapoderes (mafias, grupos económicos, etc.). En concordancia con un progresivo deterioro en el respeto a los derechos humanos en general, comunicadores sociales y personas comunes vieron afectada su posibilidad de buscar, procesar, recibir y difundir informaciones e ideas a través de la aplicación de mecanismos directos de censura previa o coacciones derivadas de los organismos judiciales, el Ministerio Público, el Poder Ejecutivo, poderes fácticos y la prensa comercial.

Los hechos resaltantes del año: un locutor en la frontera brasileña fue asesinado y otro fue privado ilegítimamente de su libertad por vía de un secuestro de 24 horas, además de torturas provocadas por agentes posiblemente vinculados al partido de gobierno.

2005. Como informáramos al inicio de este artículo, el cierre de un periódico luego de 20 años de existencia, el secuestro del hijo de un periodista y los permanentes hostigamientos de parte de miembros de los poderes del Estado hacia la labor de los periodistas y comunicadores sociales fueron los principales daños que tuvo la libertad de expresión.

Resumiendo, en los últimos 10 años, las persecuciones y hostigamientos, sumados a los cierres de medios de comunicación, a la falta de legislación que garantice el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información, fueron los hechos resaltantes. La novedad, dada a mediados del año 2005 sobre sobornos a periodistas y compra de voluntades de algunos medios por algunas empresas y políticos, no avizora buenas perspectivas para el 2006.

Derecho a la asociación, reunión y participación

Movimiento campesino: siguen los mismos problemas

Quintín Riquelme
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

En 15 años de apertura política, los problemas siguen siendo los mismos. Ninguno de los gobiernos ha podido establecer ni una estrategia de reforma agraria ni de desarrollo rural. En el caso particular de la tierra, el Estado no tiene una estrategia de distribución equitativa ni un plan de desarrollo rural que contemple los intereses del sector campesino en toda su diversidad. La tierra cada vez está más concentrada en poder de pocas manos. Grandes contingentes de poblaciones campesinas se trasladan a las ciudades sin ninguna perspectiva de bienestar, debido a la saturación del mercado laboral.

DIAGNÓSTICO

En los tres últimos meses del año 2004, las acciones represivas del gobierno se manifestaron en toda su dimensión contra las organizaciones campesinas. Éstas lanzaron una gran ofensiva demandando el derecho a la tierra, a la soberanía y al desarrollo rural como puntos principales. Los reclamos campesinos también hablan del avance incontenible de la producción de soja transgénica, cuyas consecuencias han supuesto la destrucción de bosques, la contaminación ambiental y la expulsión compulsiva de pequeños productores/as de sus lotes. El gobierno, por su parte, sigue resistiéndose a desafectar los latifundios.

La represión, el desalojo, la destrucción de casas y cultivos y la cárcel fueron las respuestas inmediatas del gobierno a los reclamos campesinos. La otra respuesta fue la judicialización de las acciones del sector, con la cual el gobierno buscó eliminar posibles nuevas protestas de los actores involucrados. La avalancha de ocupaciones de tierras centradas en los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa motivó al gobierno a movilizar sus fuerzas públicas (policías y militares), además de lanzar una campaña de descrédito contra las organizaciones campesinas ante la opinión pública con el propósito de crear el escenario en el que los ocupantes de tierras aparezcan como delincuentes y desestabilizadores/as, buscando deslegitimar las protestas sociales. Con esta campaña la consigna era clara: defender la propiedad de los terratenientes y de los grandes productores de soja en perjuicio de los sin tierras y de los pequeños productores agrícolas y justificar la represión.

El derecho a la tierra y la reforma agraria están contemplados en el artículo 114 de la Constitución Nacional, que señala: "la reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; se organizará el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro". El artículo 115 habla de las bases de la reforma agraria y el artículo 116 se refiere a la eliminación progresiva de los latifundios. El Estado también está obligado a implementar la reforma agraria a través de la Ley Nº 1.863, que crea el Estatuto Agrario.

Los referidos artículos, que favorecen a la población campesina, fueron sistemáticamente olvidados y violados por el Estado paraguayo, que ha hecho del incumplimiento de estas normas constitucionales la regla. Y no sólo no ha dado cumplimiento, además los grupos que han reclamado que se cumplan fueron catalogados y considerados subversivos, desestabilizadores y delincuentes.

Como se ha podido comprobar, las leyes y las garantías constitucionales son observadas y aplicadas unilateralmente por el Estado sólo a favor de un sector de la población, aquel que detenta el poder político y económico. El Estado paraguayo actualmente es responsable del desplazamiento y despoblamiento de varias comunidades campesinas por priorizar y proteger un modelo de desarrollo basado en el monocultivo extensivo de la soja transgénica, que destruye el ambiente, contamina cursos de agua y expulsa a los/as pequeños/as productores/as de sus fincas, acelerando la migración del campo a la ciudad. Los/as pequeños/as productores/as y los/as sin tierras, que buscan permanecer en sus comunidades y resistir a este modelo, son obligados/as a forzar el cumplimiento de la "ley" al retacearles la igualdad de oportunidades y de derechos contemplados en la Constitución.

Las organizaciones campesinas, junto con otros sectores sociales, se han constituido en los últimos tres a cuatro años en las principales opositoras a las estrategias políticas y económicas del gobierno. Por ello, son las que más duramente están siendo sometidas a la violencia estructural de un Estado y un gobierno que no promueven políticas públicas necesarias para contener y superar las grandes desigualdades sociales, que son cada vez más pronunciadas. Las prioridades político-partidarias –e incluso apetencias personalistas del presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos– se manifiestan cada vez con mayor fuerza, dejando en un plano totalmente secundario la preocupación por la crisis económica y social que aqueja a la población.

Las grandes movilizaciones de los sectores sociales y las masivas ocupaciones de tierras son consecuencias de la ineficiencia institucional del Estado. La disyuntiva que se le plantea al sector rural empobrecido es la resistencia o la migración hacia las ciudades o al exterior. Nuevamente, la migración se ha convertido en una vía de escape y oxigenación para la economía paraguaya. La desesperanza se evidencia en los/as exiliados/as económicos. Se podría decir que actualmente un rubro importante de exportación de Paraguay es su gente, y el gobierno no ha dicho nada sobre este nuevo sangrado que sufre el país.

El primer trimestre del período –octubre de 2004 a diciembre de 2004– quizás haya sido uno de los momentos de mayor conflictividad en la historia reciente de la relación entre el Estado y las organizaciones

campesinas. Desde la apertura política en 1989, el 2004 fue el año de mayor ascenso de las luchas campesinas por la tierra: se registraron 149 conflictos de tierras, 75 ocupaciones y 74 desalojos violentos y cerca de 1.500 detenidos, en un corto lapso de cuatro meses.

También marcó un punto de inflexión cuando el representante del Poder Ejecutivo pasó del doble discurso al discurso único, al asumir una postura clara en favor de los grupos económicos representados por los productores sojeros y la Asociación Rural del Paraguay (ARP), la agremiación de los ganaderos. Desde entonces, la acción del gobierno fue más allá de la represión puntual de las protestas y se propuso su erradicación. Para ello, puso en práctica múltiples estrategias de contención: desde campañas que insinuaban conexiones de las organizaciones campesinas con grupos guerrilleros de otros países, pasando por la imputación a dirigentes que promueven acciones directas y llegando a la utilización de la tortura física y la extrema violencia en los desalojos.

Desde el hallazgo del cuerpo de la secuestrada Cecilia Cubas, hija del ex presidente de la República, Raúl Cubas Grau (secuestrada en septiembre de 2004 supuestamente por un grupo de izquierda y hallada muerta en febrero de 2005), cualquier hecho punible que tuviera como protagonistas a grupos delictivos se asocia con organizaciones campesinas. En este punto se debe destacar el rol jugado por los medios de comunicación, al servicio de intereses de grandes capitales, y la influencia cada vez más determinante de la política estadounidense en nuestro país.

Las consecuencias directas e inmediatas de este giro en la estrategia del gobierno es la impunidad con la que actúan los sectores favorecidos, con la evidente complicidad de la justicia, que ni investiga ni es imparcial. El caso más claro es el que ocurrió en el asentamiento Tekojoja, de Vaquería, Caaguazú, en junio de 2005, en el que un juez y una fiscala dictaminaron el desalojo de ocupantes paraguayos/as para favorecer a ocupantes brasileños, productores sojeros, en una colonia oficial del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de Tierra (Indert). Tras el desalojo fueron asesinados dos campesinos paraguayos a manos de los colonos brasileños.

Todo esto ocurre en un país cuyos gobernantes no buscan soluciones de fondo para erradicar la pobreza y no tienen un enfoque global que permita enfrentar la crisis rural en su totalidad. Mientras, el gobierno sigue haciendo alarde de un programa asistencialista de carácter clientelista y prebendario con dinero de la binacional Itaipú, despertando falsas expectativas, creando mayor dependencia y con fines claramente proselitistas.

HECHOS

En un enfrentamiento que duró algunos minutos entre efectivos de la Policía Nacional y de la Agrupación Especializada y ocupantes de la Estancia Kuape, de la empresa Urbana Inmobiliaria, en el distrito de General Resquín, San Pedro, fueron detenidos 31 ocupantes, varios resultaron con contusiones y hubo un fallecido. Al mando del operativo estuvo el jefe policial del segundo departamento, que junto con el fiscal de Santa Rosa del Aguaray, Víctor Concepción Agüero, procedieron al desalojo de los 200 ocupantes de la estancia que tiene 7.000 hectáreas. La Policía Especial de Operaciones realizó disparos al aire y al cuerpo de los ocupantes con balines de goma. Con la ayuda del carro hidrante y gases lacrimógenos dispersaron a los sin tierras. Varios de los ocupantes se refugiaron en casas vecinas o en los montes cercanos. Los efectivos irrumpieron en una casa vecina, donde detuvieron al dueño, y las hijas fueron golpeadas brutalmente por algunos antimotines por protestar por la detención que consideraban ilegal. Al término del operativo, los efectivos policiales quemaron los precarios ranchos.

Durante el procedimiento, uno de los campesinos, Aureliano Espínola García (55), se había desmayado y tras culminar el desalojo estaba reposando en una sombra al cuidado de sus compañeros. Luego empeoró su situación y fue trasladado al centro de salud de General Resquín, donde falleció minutos después a causa de un infarto de miocardio, según diagnosticó la doctora Rosa García[1].

Otro hecho resaltante fue el ocurrido en el distrito de Guayaibí, San Pedro, donde efectivos policiales destruyeron 93 viviendas de campesinos que estaban desde hacía dos años asentados en la propiedad. Los uniformados también echaron la escuela del lugar y destruyeron todo el cultivo existente. En la propiedad perteneciente a la familia Ramírez Russo estaban asentadas unas 100 familias, que fueron desalojadas y quedaron sin la posibilidad de tener siquiera qué comer ante la destrucción de sus cultivos, según expresaron los dirigentes de la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (Mcnoc), al tiempo de repudiar la labor de la Policía Nacional. Luis Aguayo, secretario general de la organización, calificó como «fuerzas represivas de saqueo y de rapiña» a los efectivos policiales que, de acuerdo al dirigente campesino, llevaron todo lo que pudieron del asentamiento[2].

Los desalojos con procedimientos policiales violentos fueron la constante en el periodo analizado. Así lo demuestra otro caso que se pro-

[1] *CDE. "Informativo Campesino N° 194". Asunción, noviembre de 2004.*
[2] *Ídem.*

dujo en un campamento de *sintierras* en la localidad altoparanaense de San Alberto, donde tres personas resultaron heridas y otras 44 fueron aprehendidas. Cerca de 200 efectivos policiales –entre "cascos azules" y Grupo Especial de Operaciones (GEO) – irrumpieron en los ranchos instalados al costado de un camino vecinal y con disparos de balines de goma y gases lacrimógenos desbarataron a los labriegos. Un grupo de *sintierras* se guareció en la escuela graduada Nº 3.503, ubicada en el asentamiento María Auxiliadora, cercana al lugar donde se realizaba el desalojo. Ante esta situación, un grupo de policías rodeó la escuela, arrojó gases lacrimógenos y efectuó varios disparos con armas de fuego para intentar reducir a los labriegos. Los efectivos policiales irrumpieron en una de las aulas de la referida institución, donde cerca de 25 niños/as que estaban en plena clase quedaron en estado de shock y rompieron en llanto luego del episodio vivido. Posteriormente los policías lograron detener a los campesinos[3].

En otro hecho, el ganadero brasileño Luis Ferreira de Souza contrató grupos armados, presumiblemente brasileños indocumentados, para proteger su propiedad de 270 hectáreas ubicada en la Colonia Primero de Marzo, de Villa Ygatymí, Canindeyú. Las 46 familias de esta comunidad viven atemorizadas a raíz de los constantes disparos de armas de grueso calibre efectuados por matones al servicio del ganadero Ferreira de Souza, quien públicamente manifiesta ser un protegido de fiscales, policías y jueces de la zona. Migdonio Medina, vecino del lugar, aseveró que el brasileño con sus matones realiza constantes disparos de arma de grueso calibre para facilitar el trabajo de cercado del área de la propiedad, debido a que, conforme con los datos, el inmueble fue ocupado en tres ocasiones por unas 30 familias. Los campesinos sostienen que las tierras no poseen títulos de propiedad, por lo que solicitaron la intermediación del Indert[4].

Otro de los casos más emblemáticos de la persecución sufrida por el sector de pequeños productores es el ocurrido en el asentamiento Tekojoja, distrito de Vaquería, Caaguazú. El litigio viene desde el año 2002 y actualmente se encuentra en la instancia del Tribunal de Cuentas, que debe resolver el caso. En este asentamiento, los ocupantes paraguayos acusaron a colonos brasileños de formar grupos parapoliciales para amedrentar a las familias asentadas en la colonia y quedarse con las tierras. El Movimiento Agrario y Popular mantiene una disputa por unas tierras con un grupo de brasileños encabezado por una familia de apellido Opperman.

[3] *Ídem.*
[4] *CDE. "Informativo Campesino N° 196". Asunción, enero de 2005.*

Según Jorge Galeano, dirigente del Movimiento Agrario y Popular, en diciembre del 2004, a pesar de no tener atribuciones y sobrepasando disposiciones del Tribunal de Cuentas, la jueza Gladys Escobar, de Caaguazú, ordenó el desalojo y quema de 46 ranchos de los campesinos.

Además, el dirigente campesino había denunciado que Ademir, Idalvo y Néstor Opperman han contratado a un equipo de civiles armados que está creando un clima de anarquía en la zona, hecho que lamentablemente se comprobó meses más tarde. Galeano expresó en más de una ocasión su preocupación por la suerte que puedan correr los numerosos niños y niñas que habitan en el asentamiento. Sostuvo que éstos se encuentran aún en estado de shock tras el desalojo producido a mediados de diciembre. Los Opperman habían comprado unas 200 hectáreas a anteriores ocupantes paraguayos, lo que resulta ilegal porque se trata de una colonia oficial. Los actuales ocupantes paraguayos –las familias paraguayas del asentamiento– buscan recuperar las tierras del poder de los brasileños, lo cual generó el conflicto[5].

Este conflicto no tuvo una salida propicia y el 24 de junio del 2005 los ocupantes paraguayos nuevamente fueron desalojados. Del procedimiento participaron la fiscal Nelly Varela, acompañada del fiscal Pedro Torales, policías antimotines y civiles armados. En esa ocasión fueron destruidos 50 ranchos de los pobladores que llevan 3 años en estas tierras reocupadas.

El desalojo se llevó a cabo por la mañana y durante el desalojo fueron aprehendidos 24 adultos varones y un grupo de mujeres y niños, incluso bebés, que fueron derivados a la comisaría policial de Coronel Oviedo y al local de la Fiscalía.

Ese mismo día por la tarde, los campesinos Ángel Cristaldo (22) y Leoncio Torres (49) fueron asesinados con armas de fuego por los brasileños. Con los disparos resultaron también heridos Nicolás González y Aníbal González, quienes posteriormente fueron derivados a Emergencias Médicas. Los campesinos fallecidos y los heridos formaban parte del grupo de labriegos que quedó en el lugar tras el desalojo para cuidar los cultivos existentes y fueron blanco de los disparos de Opperman y sus hombres, como determinaron las investigaciones y declararon los testigos. Este ciudadano brasileño fue detenido junto a Luis Georgie Diemer (42), Leonor Rupkert (39), Luis Carlo Wonter (32), Lauren Richert (34), todos recluidos en la comisaría de Vaquería.

[5] *Ídem.*

Fue el proceso de recuperación de las tierras el que llevó a los labriegos a insistir ante las autoridades del Indert, pero el pedido no tuvo resultado positivo. Las familias afectadas recurrieron entonces a la justicia y el desalojo fue ordenado en contra de las 70 familias, a quienes también el titular del Indert, Erico Ibáñez, había prometido los títulos de las tierras a medida que fueran pagando por cada uno de los lotes, para tratar de zanjar la situación que ya llevaba mucho tiempo[6].

En otro hecho grave, la Coordinadora de Desarrollo Comunitario del Guairá denunció ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados el permanente ambiente de zozobra creado por los militares en el asentamiento 8 de Diciembre, de Paso Yobái, Guairá. De acuerdo a la denuncia de los dirigentes campesinos, los militares allanaron el local de la organización y se alzaron con los equipos de radio y la computadora; además, amedrentan a los vecinos de la zona. El asentamiento de 400 hectáreas fue creado en 1998 por una ley de expropiación, por la cual las tierras fueron transferidas al Instituto de Bienestar Rural (IBR) para los fines de la reforma agraria. La presencia de los militares en el lugar es a pedido de dueños de grandes propiedades, quienes temen por la ocupación de sus tierras[7].

Estos son algunos de los hechos graves de violación de derechos humanos ocurridos en el país en el período mencionado por la falta de respuestas a los reclamos de tierra realizados por las organizaciones campesinas.

CONCLUSIONES Y MIRADA RETROSPECTIVA A LOS 10 AÑOS

En 15 años de apertura política, los problemas siguen siendo los mismos. Ninguno de los gobiernos postdictadura ha podido establecer ni una estrategia de reforma agraria ni de desarrollo rural, que pudieran resolver, en parte por lo menos, la grave crisis económica y social que se ha generado a raíz de la excesiva concentración de la tierra. Sólo actúan en base a presiones y resolviendo algunos de los conflictos más notorios.

El Indert –de reciente creación, que sustituye al IBR– es la entidad estatal responsable de ejecutar la política de tierra en el país. Varias críticas se han lanzado a la nueva institución por seguir con la misma estructura y con los mismos hombres de la anterior institución. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) también continúa con su estructura rígida y obsoleta, sin capacidad para responder a los desafíos que exige la agricultura hoy. Sigue empeñado en mantener el

[6] *CDE. "Informativo Campesino N° 201". Asunción, junio de 2005.*
[7] *CDE. "Informativo Campesino Nº 200". Asunción, mayo de 2005.*

modelo de desarrollo agroexportador y su viejo sistema de asistencia técnica apoyando básicamente el monocultivo de algodón con escasa diversificación. Si estas dos instituciones no han podido desempeñar su función eficientemente, mucho menos pudieron lograr un trabajo coordinado con las demás instituciones para atender las necesidades en el sector rural.

En el caso particular de la tierra, que constituye el principal recurso productivo del país, el Estado no tiene una estrategia de distribución equitativa ni un plan de desarrollo rural que contemple los intereses del sector campesino en toda su diversidad. La falta de planes para el pequeño productor, la agricultura familiar, la diversificación de rubros agrícolas, la atención a las especificidades de las mujeres productoras en coordinación con otras instituciones estatales, el acceso de las mujeres al recurso productivo de la tierra, el respeto a las leyes ambientales, el combate al contrabando de productos agrícolas, entre otros, siguen siendo materias pendientes. La tierra cada vez está más concentrada en poder de pocas manos. El Estado no ha demostrado siquiera tener capacidad ni interés en recuperar las tierras malhabidas, que suman más de 11 millones de hectáreas, según la investigación hecha por el diputado Efraín Alegre.

Es de destacar que se han dado avances en la inclusión de un artículo en la Ley N° 1.863/02 del Estatuto Agrario, a favor de la mujer cabeza de familia para la adjudicación de la tierra sometida a reforma agraria, así como también la prórroga para el pago de las cuotas en 50% del plazo, cuando las adjudicatarias son mujeres. El inciso b del artículo 2 expresa textualmente: *"promover el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico oportuno".*

A pesar de esta y otras leyes existentes, las políticas públicas del Estado paraguayo aún son insuficientes para promover el acceso real de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizar su arraigo a través del acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico. En todos los casos, ante el grave problema de acceso a la tierra, el Estado paraguayo ha implementado políticas represivas con desalojos violentos, donde también las mujeres campesinas son víctimas de tratos crueles y discriminatorios.

La consigna de las organizaciones campesinas, que sin reforma agraria no es posible el desarrollo en el país, es cada vez más patente: grandes contingentes de poblaciones campesinas se trasladan a las ciudades sin ninguna perspectiva de bienestar, debido a la saturación del mercado laboral.

RECOMENDACIONES

- Diseñar una reforma agraria integral, que permita el uso racional de la tierra, y generar incentivos necesarios para aumentar la eficiencia social derivada de este recurso y que, a su vez, garantice mecanismos para el igual acceso a hombres y mujeres a la propiedad.
- Planificar modelos de asentamientos que aseguren el arraigo de los sujetos de la reforma y garantice la no venta de las tierras a los no sujetos de la reforma agraria.
- Garantizar un modelo de producción sustentable con créditos, asistencia técnica, comercio justo y distribución planificada, organización social e industrialización. Este modelo es radicalmente diferente al modelo de desarrollo actual basado en el monocultivo y en la utilización de insumos químicos.
- Coordinar interinstitucionalmente el acceso a los servicios básicos de salud, educación, agua potable, energía eléctrica, saneamiento ambiental, caminos, transportes, comunicaciones, créditos, asistencia técnica, etc. La reforma agraria no podrá ser integral si algunos de estos servicios no son contemplados.

Derechos laborales: sin cambios significativos

Roberto Villalba
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

En el año 2005, se observa una repetición de violaciones de los derechos de los y las trabajadores/as. A principios de este año, el nuevo viceministro del Trabajo, Rubén Sosa López, admitió -en un sinceramiento casi inusual en una autoridad de su rango- que la mayoría de los y las empleadores no registran en el ministerio a la totalidad de sus trabajadores/as para evadir el pago del seguro social al Instituto de Previsión Social (IPS). Admitió que la transgresión a las leyes laborales es una vieja práctica que perjudica los intereses del Estado y de los/as obreros/as. En esa oportunidad también se informó que más de 60 empresas de todo el país fueron multadas por el Viceministerio del Trabajo por violación de las leyes laborales.

Una breve mirada a lo que pasó en estos últimos meses nos muestra que no hubieron muchos cambios positivos para los/as trabajadores/as. Por el contrario, las condiciones de vida se siguen deteriorando progresivamente. El salario mínimo vigente no cubre ni siquiera las necesidades básicas, razón por la cual los trabajadores solicitaron a principio de año un reajuste del 24,3%. Según un estudio presentado por la Central Nacional de Trabajadores (CNT), el salario mínimo debería ser de 2.700.400 guaraníes para una familia tipo de cinco miembros.

Esta situación fue la causante de gran parte de las medidas de fuerza que ocurrieron en el transcurso del año. En su gran mayoría fueron los/as empleados/as públicos los que mayores reclamos realizaron a través de la Confederación Nacional de Funcionarios y Empleados del Estado (Confee), quienes se movilizaron para reclamar reajustes salariales de hasta 35%.

La falta de voluntad política y sobre todo la ausencia de preocupación estatal por la salud del pueblo es cada vez más notoria; reflejo de ello es que médicos, trabajadores/as y enfermeros/as han acordado realizar medidas de fuerza en distintas localidades del país. En Encarnación (Itapúa), los/as funcionarios/as del hospital exigieron un incremento del salario del 30%. Según los mismos, desde hace ocho años no reciben aumentos; en el hospital de Villarrica reclamaron aumento salarial del 35%, pago de bonificación familiar y seguro médico en forma oportuna, recategorización salarial, entre otros beneficios laborales; otros hospitales que se sumaron a las mismas reivindicaciones fueron los de San Lorenzo (Central), Santaní (San Pedro) y San Juan Bautista (Misiones).

Similar situación se vivió en el Hospital de Clínicas, donde los/as trabajadores/as llevaron a cabo una huelga en reclamo del cumplimiento de un acuerdo firmado hace dos años y que contempla beneficios laborales tales como pagos por insalubridad y bonificaciones. También los/as funcionarios/as del IPS decidieron realizar una huelga en reclamo del 9% de aumento salarial.

Las violaciones que van en contra de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras tienen varias facetas. La sobrecarga de horas de trabajo, que afecta principalmente a los choferes del transporte público, ha obligado a personas mayores a "renunciar" por las exigencias de trabajar entre 16 y 18 horas por día.

Otro sector que tuvo visibilidad durante el año fue el de la educación. El anuncio del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) que a partir de este año no se permitiría la creación de secciones con docentes que no cobran sueldo ha sido un desatino para la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP). Sólo en la educación básica, que representa el 75% del sistema educativo, hubo el año pasado 3.967

educadores/as que trabajaron sin cobrar salarios del Estado. Gracias a una ampliación presupuestaria, a fin de año se pudo nombrar a 1.633 docentes y quedaron 2.334 maestros y maestras ad honorem.

Al mismo tiempo, la Federación de Educadores del Paraguay (FEP) denunció el incumplimiento de los acuerdos firmados el año pasado con el MEC relacionados con beneficios salariales.

En forma paralela a los conflictos que surgieron como causa del incumplimiento de los aportes de las patronales al IPS, se sumó el intento de privatizar esta institución. Las centrales sindicales se han movilizado para protestar contra el proyecto de ley que pretende modificar la carta orgánica para establecer la jubilación de los asegurados del IPS. La idea de privatizar el ente atenta directamente contra los intereses de los/as trabajadores/as, que son los que en su gran parte, con su aporte, sostienen al ente previsional.

Se puede rescatar como hecho positivo que el Ministerio del Interior haya prometido implementar para los vendedores ambulantes organizados asistencia médica a través de un profesional dependiente de esta cartera de Estado.

SIGUEN LOS DESPIDOS

Uno de los golpes más bajos que recibe el trabajador o la trabajadora en nuestro país en este momento es sin duda el aviso de que queda sin trabajo.

Varias de las denuncias se refieren a despidos por causas político-partidarias. Se puede señalar entre las más representativas la confirmación del despido de 96 funcionarios/as contratados/as de la Municipalidad de Asunción. De persecución política también fue considerado el despido de 15 obreros de la Industria Nacional del Cemento (INC), por estar afiliados al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

Distintas causas se dieron para justificar los despidos que ocurrieron en las empresas a lo largo del año. Entre los casos más llamativos estuvo el cierre de uno de los periódicos del país –el diario Noticias–, que dejó sin trabajo a 240 trabajadores/as de la empresa. Previamente se habían denunciado violaciones del contrato colectivo de trabajo, evasión del pago del seguro social, retrasos salariales, malas condiciones de trabajo, entre otras.

Al igual que años anteriores, la persecución sindical volvió a ser causal de despido. Unos 75 obreros de la empresa Azucarera Paraguaya, ubicada en Tebicuary, Guairá, fueron despedidos tras la conformación de un nuevo sindicato «por las constantes violaciones de las leyes laborales».

Pérdida de protagonismo del movimiento sindical y deterioro de las condiciones laborales marcan el final de una década

Dania Pilz
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

En estos últimos años no se han registro avances significativos por parte del gobierno en la implementación de políticas sociales que favorezcan a los/as trabajadores/as y funcionarios/as. La tendencia que se puede ver en estos 10 años es el sistemático deterioro de las condiciones laborales, junto con el progresivo aumento del desempleo y de la pobreza, y como consecuencia la inestabilidad laboral y el crecimiento del empleo informal. A corto plazo no se visualizan soluciones. Más bien la lucha pasa por mantener los puestos de trabajo, aún cuando las condiciones van empeorando en vez de mejorar.

Las organizaciones sindicales en Paraguay históricamente se constituyeron en espacios para la defensa de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras. Las movilizaciones, paros y huelgas han sido y siguen siendo los mecanismos más comunes para reclamar y exigir a la patronal y al Estado mejores condiciones y el respeto a los derechos laborales garantizados en las leyes nacionales e internacionales.

Los años de dictadura bajo el gobierno del general Alfredo Stroessner (1954-1989) limitaron el derecho a la asociación, reunión y participación de los/as trabajadores/as organizados/as. "El sistema de terror instaurado tuvo como consecuencia la desmovilización de la clase trabajadora, atentando de esta manera contra la libertad de organización (art. 109, Constitución Nacional del año 1967; arts. 281 y 282, 'Libertad sindical', Código Laboral, 1961) y todas las reivindicaciones conquistadas hasta ese momento"[1].

Tras la caída del régimen en el año 1989, el movimiento sindical pudo volver a organizarse y desarrollar una serie de acciones impensables durante la dictadura. Sin embargo, la euforia inicial pronto se vio afectada por prácticas represivas similares a épocas anteriores: detenciones, cooptación de líderes y organizaciones sindicales e incluso corrupción del movimiento sindical. Al mismo tiempo, el crecimiento cuantitativo de sindicalizados no fue acompañado por un crecimiento cualitativo. El auspicioso incremento de sindicalizados/as registrado después del año 1989 no logró ni mantenerse ni continuar con el ritmo inicial.

La lucha por instaurar la democracia en el país no se trasladó a los organismos sindicales que, ante discrepancias, se dividieron, y como fruto de esta situación hoy se tiene seis centrales nacionales.

Asimismo, en Paraguay existe un vasto marco legal que garantiza la libertad sindical: la **Constitución Nacional,** promulgada en el año 1992, consagra varios artículos en este ámbito, entre ellos el artículo 32 "De la libertad de reunión y de manifestación"; el artículo 42 "De la libertad de asociación"; el artículo 96 "De la libertad sindical". A la Constitución se suma el **Código Laboral,** Libro Tercero, "De las relaciones colectivas de trabajo", Título I "De las organizaciones sindicales de empleadores y trabajadores", Capítulo I "De la libertad sindical", artículo 283; en el Capítulo II se regula la constitución de los sindicatos; del artículo 288 al 293 se especifican el alcance del concepto, tipos de sindicatos, sus finalidades, número de miembros necesarios para conformar un sindicato. A las normas nacionales se suman los tratados, como los **Convenios 87 y 98 de la Organización Inter-**

[1] *Villalba, Roberto. "Movimiento sindical", en "Derechos Humanos en Paraguay 1996". Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj-Py). Asunción, 1996.*

nacional del Trabajo (OIT)[2] y el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,** que en su artículo 8 establece el derecho a fundar sindicatos, a formar federaciones, a funcionar sin obstáculos y el derecho a la huelga. Asimismo, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,** en su artículo 21 consagra el derecho a la reunión pacífica y en su artículo 22, el derecho a asociarse libremente. El **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"** establece en su artículo 8 los derechos sindicales, en tanto que la **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) r**econoce en su artículo 16 la libertad de asociación.

Esta normativa, en la mayoría de los casos, es desconocida en la práctica, violando abiertamente los derechos consagrados bajo la mirada complaciente de las mismas autoridades, que no hacen nada para proteger la libre organización y movilización. Las denuncias presentadas ante el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) generalmente quedan archivadas o siguen procesos que duran años, desmotivando a los y las trabajadores/as.

CRECIMIENTO CUANTITATIVO INICIAL CON POSTERIOR ESTANCAMIENTO

En términos cuantitativos, la cantidad de afiliados/as a los sindicatos se incrementó considerablemente, sobre todo entre los años 1990 a 1993. Luego de estos años puede notarse un estancamiento en el número de agremiados, lo que podría considerase hasta un retroceso. En términos cualitativos, los y las afiliados/as contaron con escasos espacios dentro de las organizaciones para su capacitación efectiva y la emergencia de nuevos liderazgos.

Haciendo un seguimiento del incremento en números de sindicalizados/as, a fines de 1988 existían 215 organizaciones sindicales activas con 20.838 afiliados/as. A principios de 1990 ya existían 402 organizaciones sindicales activas con 75.136 afiliados/as. En cuanto a la distribución por central, en 1990 coexistían tres: la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), con 22.990 socios; la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), con 26.167 socios; y la Central Nacional de Trabajadores (CNT), con 9.639 socios/as. Funcionaban en forma independiente 107 sindicatos, que aglutinan a 16.349 socios/as[3].

[2] *Paraguay ratificó todos los convenios de la OIT que se refieren a derechos laborales, pero en su gran mayoría no los cumple (ver "Derechos Humanos en Paraguay" de 1996 y 1997).*

[3] *Rodríguez, José Carlos. "La formación de una nueva clase obrera. Paraguay 1989-1990. Documento de trabajo 33". CDE. Asunción, 1991, págs. 8 y 15.*

Para el año 1992, el número de sindicalizados alcanzaba 108.761, aunque en términos cuantitativos significó un aumento considerable, apenas representaban el 7,7% de la Población Económicamente Activa (PEA) de ese entonces (1.396.733 personas)[4]. Llamativamente, ese año el mayor número de sindicalizados/as no se encontraba adherido/a a alguna de las tres centrales existentes, sino que funcionaban en forma independiente, representando el 39% de sindicalizados/as (42.054 personas). En cuanto a las centrales, a excepción de la CNT, que siguió sumando gremios y afiliados/as, las otras dos tuvieron bajas[5].

Diez años después (2002), según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002[6], de la población total de 15 años de edad y más asociada a un grupo u organización, que eran 869.133 personas, pertenecían a una asociación o sindicato de trabajadores sólo 55.624 personas, el 6,4% del total. Si tenemos en cuenta al total de la PEA, 1.964.160 personas, estamos ante apenas el 3% de sindicalizados/as.

CRONOLOGÍA

Si se observan los informes de los últimos 10 años, en el año **1996** todavía se hacía una lectura optimista del sindicalismo. Se veía el crecimiento del movimiento, su capacidad de convocatoria, de movilización y de demanda al Estado. Esta situación fue deteriorándose paulatinamente y los pequeños avances en términos de mejores condiciones laborales que se lograron en la mayoría de los casos sufrieron retrocesos en la práctica, a pesar de las garantías establecidas en las leyes.

Precisamente, desde el Estado[7] hablar de avances significa en gran medida mirar sólo los cambios legales. Así, en el informe inicial sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, presentado por el Estado paraguayo con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto[8], en el apartado en el que se hace referencia al artículo 8 del Pacto, el Estado presenta una descripción de las principales leyes, reglamentos, convenios y pactos que garantizan el derecho a la sindicalización –mostrando incluso el aumento cuantitativo de trabajadores/as sindicalizados/as después del año 1989–, y el

[4] *Villalba, Roberto. "Movimiento sindical", op. cit.*
[5] *Ídem.*
[6] *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec). "Encuesta Permanente de Hogares 2002. Principales resultados". Dgeec. Asunción, 2003.*
[7] *Informe Inicial: Paraguay. 24/01/95, aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes iniciales presentados por los Estados Partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto.*
[8] *Tomado de http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.1990.5.Add.23.Sp?Opendocument*

derecho a la huelga. Si sólo se observa esta información, es cierto que en los últimos años ha habido avances para el sector sindical. Sin embargo, la parte formal no ha sido acompañada por mejoras laborales y el crecimiento de fuentes de empleo. Aún cuando los y las trabajadores/as tienen garantizados los derechos a la sindicalización y movilización, en la práctica la ausencia de políticas laborales –junto con el aumento de la pobreza y el desempleo[9]– condicionan los derechos garantizados.

En el año 1996 se señalaba que en 1989 surge una línea política que reivindica la democracia y los derechos humanos, y que el movimiento sindical paraguayo fue uno de los sectores que se sintió más fortalecido con esta nueva forma de administrar el Estado.

Sin embargo, a pesar de ello, ya ese año se advertía que el Código Laboral no se cumplía en varios de sus puntos. Los trabajadores no contaban con contratos colectivos –o de otro tipo– y se veían obligados a firmar papeles en blanco. Las condiciones laborales seguían siendo deficientes: lugares de trabajo insalubres, jornada laboral superior a las ocho horas, salarios inferiores al mínimo, y la mayoría de los/as trabajadores/as no tenían un seguro médico. En algunas empresas los/as trabajadores/as eran despedidos/as por formar parte de un sindicato. Incluso, en la práctica, la clase trabajadora desconocía sus derechos explicitados en las leyes. En cuanto al MJT, se observaba poca iniciativa y control para hacer cumplir los derechos de los trabajadores y trabajadoras.

Alrededor del 70% de los/as asalariados/as no ganaba el salario mínimo, y aunque percibía esta suma, el salario mínimo ya entonces no cubría las necesidades básicas de una familia, generándose un desfase entre los ingresos y egresos familiares. La seguridad social se constituye en un problema sin resolución práctica, tanto el/la beneficiario/a como los familiares de los/as asegurados/as del Instituto de Previsión Social (IPS) recibían un trato y atención deficientes.

La mayor parte de los conflictos laborales registrados entre 1996 y 2001 estaba relacionado con el salario (mejoras y reajustes) y la falta e incumplimiento de los contratos colectivos, que unidos llegan a casi al 50% del total de causas de conflictos entre 1996 y 2001. A éstos se añadían el incumplimiento de las ocho horas laborales, infracción de las patronales en sus aportes al seguro social –IPS– y la negativa a abonar aguinaldos y otras bonificaciones sociales.

[9] *Para el año 2000 se calculaba que existían 1.735.000 paraguayos/as en condiciones de pobreza. Una PEA con problemas de acceso o en la calidad de empleo: 5% de desempleo abierto, 9,5% de desempleo oculto y 19% de subocupación. Un año después, la tasa de desempleo total era del 17%, mientras que la tasa de subocupación alcanzaba el 22,1%. Es decir, el 39% de la población se encontraba afectada (fuente: Dgeec. "Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/01. Principales resultados". Dgeec. Fernando de la Mora, 2002).*

En **1997**[10] se resaltó la represión a los/as trabajadores/as. Ese año fueron registrados 12 casos en los que la policía actuó reprimiendo a los/as manifestantes o huelguistas.

En **1998**[11] el movimiento obrero sufrió persecuciones de parte de algunos empresarios, quienes no dudaron en despedir a sindicalistas y obstaculizar la posibilidad de organización sindical en sus empresas, bajo la inacción de las autoridades estatales. La mayoría de los despidos obedeció a causas relacionadas a la gestión sindical, como es el caso de aquellos que pretendieron conformar un sindicato en una empresa. La ley garantiza el derecho a la libre asociación, sin embargo puede implicar perder el puesto de trabajo.

El año **1999**[12] quedó marcado por los sucesos de marzo, que se cobraron la vida del vicepresidente de la Nación, Luis María Argaña, y siete personas que se manifestaban en las plazas frente al Congreso para exigir la destitución y juicio político al entonces presidente de la República, Raúl Cubas Grau. El movimiento sindical no estuvo ausente en esos días.

En contrapartida, **1999** fue un año de conflictos internos en las centrales, precedidos de acusaciones de corrupción y autoritarismo en el seno de las centrales y sindicatos. Se dieron hechos de enfrentamientos, confrontaciones, agresiones verbales y físicas en algunas centrales. Dirigentes obreros, integrantes de la Coordinadora Obrero Campesina (COC) conformada ese año, cuestionaron fuertemente a los principales líderes de las centrales obreras. Las crisis al interior de las centrales afectaron la imagen del sindicalismo y puede considerarse como una de las causas del debilitamiento del movimiento sindical, junto con el aumento de la pobreza y el desempleo. Un hecho que al principio se vivió como alentador fue el nombramiento del doctor Silvio Ferreira –ex sindicalista del Hospital de Clínicas– como ministro de Justicia y Trabajo. Llamativamente, ese año fueron despedidos/as 6.488 trabajadores/as por causas sindicales. La Mesa Tripartita de Diálogo Social tampoco llenó las expectativas que generó al comienzo.

En el **2000**[13], en general, el derecho a la manifestación pacífica fue respetado por las autoridades. Los reclamos, bastante variados, tuvieron dos vertientes principales: una más política, contra autoridades del gobierno, destacándose el pedido de renuncia del presidente de la República y de las principales autoridades del gabinete, del presidente

[10] *Villalba, Roberto y Castro, Carlos. "Movimiento sindical", en "Derechos Humanos en Paraguay 1997". Asunción, 1997.*

[11] *Villalba Roberto y Castro, Carlos. "Movimiento sindical", en "Derechos Humanos en Paraguay 1998". Asunción, 1998.*

[12] *CDE. "Panorama: situación de los trabajadores sin logros positivos. Informativo Laboral Nº 156". CDE, diciembre de 1999, Asunción.*

[13] *Villalba, Roberto y Riquelme, Quintín. "Movimiento sindical y campesino", en "Derechos Humanos en Paraguay 2000". CODEHUPY. Asunción, 2000.*

del IPS, entre otros; otra de carácter más laboral, que giró en torno a la creación de puestos de trabajo, de reactivación económica, en contra del despido de trabajadores/as, contra la "privatización salvaje" de las empresas públicas, en reclamo del cumplimiento de las ocho horas como jornada laboral, etc. Gran parte de las movilizaciones realizadas en el año 2000 estuvieron centralizadas en protestas contra el proceso privatizador que el gobierno inició con las empresas estatales.

En el **2001**[14] entre las causas de los conflictos laborales figuran, en primer lugar, aquellas que se refieren al rechazo de la política económica del gobierno de ese entonces (32% del total de conflictos). El discurso coincidente al cual apeló el sector obrero e inclusive el campesino fue el posicionamiento antigubernamental en temas relacionados con la supervivencia de la mayoría de la población (salarios, salud, vivienda, tenencia de tierra y precio de productos agrícolas), lo que generó confrontaciones que fueron denominadas conflictos políticos. El cuestionamiento a la política económica y social aplicada en el país mostraba que ésta atentaba contra las condiciones de vida de la gran mayoría de la población paraguaya.

El **2002**[15] fue un año marcado por crisis. Crisis política que afectó fundamentalmente al Poder Ejecutivo; económica, que impactó también en el movimiento sindical. En el primer semestre del año 2002, el MJT daba a conocer el pedido de suspensión de labores del sector de la confección, que significó el cese de 7.000 obreros/as; del sector calzado, que implicó dejar sin trabajo a unos 3.000 trabajadores/as; y del sector yerbatero, que dejó a 2.000 obreros cesantes. Los problemas relacionados con el desempleo y el bajo salario constituyeron puntos conflictivos durante todo el 2002. La privatización de empresas estatales fue uno de los focos de permanente conflicto, y en este punto cabe destacar que finalmente el Estado tuvo que parar el proceso de privatización luego de una masiva movilización que contó con el apoyo de las organizaciones campesinas.

Precisamente, gran parte de las movilizaciones realizadas en el transcurso del año 2002 tuvo como característica la multisectorialidad: campesinos, sindicalistas urbanos, mujeres, jóvenes, que salieron a protestar juntos. En este marco, el movimiento sindical volvió a tener cierto protagonismo.

[14] *Villalba, Roberto y Castro, Carlos. "Movimiento sindical" en "Derechos Humanos en Paraguay 2001". CODEHUPY, Asunción, 2001.*

[15] *CDE. "Panorama: Paraguay en crisis: sindicalismo en jaque. Informativo Laboral Nº 192", diciembre de 2002. CDE, Asunción.*

El año **2003**[16] fue escenario de varios hechos que en su mayoría no fueron positivos para la clase trabajadora. Ésta no cesó en la búsqueda de mejores alternativas para salir de la depresión, del desempleo y la recesión económica. Para ese año la pobreza afectaba al 48,8% de la población[17] y, según índices oficiales, seis de cada 10 trabajadores/as ocupados/as no eran asalariados. Mientras tanto, continuaban los despidos tanto en el sector privado como público, afectando a un total de 3.565 personas en el transcurso del año. Paradójicamente, el 82% de los despidos se dieron en dependencias estatales. Las principales causas de las movilizaciones de los/as trabajadores/as fueron acceso a un salario digno, la falta de seguro social y el incumplimiento de contratos colectivos. En cuanto a las centrales obreras, en lo que fue el año 2003 tuvieron escasa visibilidad, su imagen continuaba desprestigiada por la poca credibilidad de los dirigentes involucrados en hechos de corrupción.

En el **2004**[18] la huelga como medida de presión fue un recurso al que apelaron los/as trabajadores/as de los diferentes sectores para reclamar, exigir y protestar por las distintas arbitrariedades –tanto de la patronal del sector privado como de las autoridades de los entes públicos– resaltando el mayor número de casos registrados en dependencias del Estado, protagonizados principalmente por trabajadores/as de la educación y de la salud. Del total de huelgas realizadas y consignadas, el 80% fueron efectuadas por funcionarios/as públicos. Entre las causas aparecen, fundamentalmente, el reclamo a la restitución de puestos de trabajo y mejores condiciones salariales y laborales. Cabe destacar que en algunos casos las medidas tuvieron un tinte político-partidario. Asimismo, fueron registradas 77 manifestaciones, que tuvieron como principal causal el pedido de puestos de trabajo o restitución de ellos, el cobro de salarios y plus salarial.

En el 2005 continuaron las medidas de presión a través de huelgas y paros. En los últimos meses del año trabajadores estatales –sobre todo de los sectores de salud y educación– iniciaron una serie de movilizaciones en reclamo de mayor presupuesto para estas áreas.

[16] *CDE. "Panorama: muchas pobrezas, pocos cambios. Informativo Laboral Nº 198", noviembre-diciembre 2003. CDE, Asunción.*
[17] *Dgeec. "Encuesta Permanente de Hogares 2002". Dgeec, Asunción.*
[18] *CDE. "Panorama: funcionarios estatales los más afectados por los conflictos laborales. Informativo Laboral Nº 204", noviembre-diciembre de 2004. CDE, Asunción.*

AVANCES LEGALES SIN INCIDENCIA EN LA PRÁCTICA

El movimiento sindical fue perdiendo protagonismo con el correr de los años. Las condiciones laborales de los y las trabajadores/as fueron deteriorándose año tras año, y las causales de los principales conflictos fueron el reclamo por mejores salarios, la negativa de la patronal a firmar contratos colectivos, el despido de trabajadores/as, algunos/as incluso con estabilidad laboral o sindical. Con todas las garantías legales existentes, la conformación de un sindicato puede constituirse en motivo de despido de los/as trabajadores/as. Por lo tanto, el derecho a la conformación de sindicatos no se encuentra vigente para el trabajador y la trabajadora, haciendo que sea más difícil reclamar otros derechos, como mejores condiciones laborales, el acceso a un salario digno, el seguro social, las vacaciones, entre otros.

Como se consignó, no sólo el sector privado fue escenario de conflictos laborales, también el sector público, donde las propias autoridades violan los derechos laborales.

Al tiempo que, en estos últimos años, no se han registro avances significativos por parte del gobierno en la implementación de políticas sociales que favorezcan a los/as trabajadores/as y funcionarios/as.

La tendencia que se puede ver en estos 10 años es el sistemático deterioro de las condiciones laborales, junto con el progresivo aumento del desempleo y de la pobreza, y como consecuencia la inestabilidad laboral y el crecimiento del empleo informal. A corto plazo no se visualizan soluciones. Más bien la lucha pasa por mantener los puestos de trabajo, aún cuando las condiciones van empeorando en vez de mejorar.

Participación Ciudadana[1]: las organizaciones sociales coparon el escenario nacional

Laura Bareiro,
Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

Las protestas ciudadanas siguen siendo la llave para la conquista de reivindicaciones en las organizaciones sociales, y este año tuvieron una presencia importante en el espacio público, con una gran variedad de repertorios de acción. Si bien se registra un contexto de libertades públicas para la asociación y manifestación, la llamada criminalización de las protestas sociales sigue siendo una constante, sobre todo por las represiones policiales a las acciones colectivas llevadas a cabo por organizaciones sociales y las aperturas de procesos penales a sus líderes por parte del Ministerio Público[2].

[1] *El presente capítulo presenta datos elevados por la CODEHUPY al Comité de Supervisión del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Comité de Derechos Humanos) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través del Informe Sombra presentado durante su 85° periodo de sesiones.*

[2] *Para completar la visión ofrecida en este capítulo, se recomienda además leer el análisis sociopolítico y económico, y los capítulos sobre movimiento sindical, movimiento campesino y derechos políticos de este informe.*

MARCO LEGAL

En relación al año 2004, el marco legal existente en relación al derecho a la asociación y al derecho a reunión y manifestación no ha sufrido cambios, vale decir que se encuentra amparado en la Constitución Nacional.

Como fue mencionado en informes anteriores, el derecho a la asociación está reconocido básicamente en dos artículos: primero, en el artículo 42[3], que reconoce además del derecho a la asociación, el derecho a no ser obligado a pertenecer a una asociación determinada; y segundo, en el artículo 119, que incorpora exigencias a las organizaciones intermedias, políticas, sindicales y sociales y obliga a que funcionen en base a las reglas del sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

Con respecto al derecho a la reunión y manifestación, el artículo 32[4] de la Constitución Nacional establece el derecho de las personas a reunirse y manifestarse, sin necesidad de permiso, con derecho a no ser obligadas a participar, especificando que la ley sólo reglamentará su ejercicio en lugares de tránsito público, horarios determinados, preservando derechos de terceros y el orden público.

Tampoco las regulaciones de estos derechos han sufrido cambios durante el 2005. En relación a la asociación existen regulaciones para las asociaciones de vecinos y vecinas de un barrio o sector, llamadas comisiones vecinales y reguladas por la Ley Nº 1.294/87 Orgánica Municipal; para las asociaciones estudiantiles, llamadas en general centros estudiantiles, están las regulaciones de la Ley General de Educación Nº 1.264/98, que en su artículo 125 establece el derecho a integrar libremente asociaciones, cooperativas, clubes, centros estudiantiles u otras organizaciones comunitarias legalmente constituidas.

Apreciaciones sobre el marco legal

Abordando las libertades de reunión y manifestación, y tomando como marco jurídico conceptual del presente informe instrumentos jurídicos internacionales, observamos que éstas se hallan garantizadas por el derecho internacional de los derechos humanos en un amplio universo comprensivo además de la Declaración Universal y Americana de

[3] *Artículo 42. De la libertad de asociación. Toda persona es libre de asociarse o de agremiarse con fines lícitos, así como nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación. La forma de colegiación profesional será reglamentada por ley. Están prohibidas las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.*

[4] *Artículo 32. De la libertad de reunión y de manifestación. Las personas tienen derecho a reunirse y a manifestarse pacíficamente, sin armas y con fines lícitos, sin necesidad de permiso, así como el derecho a no ser obligadas a participar de tales actos. La ley sólo podrá reglamentar su ejercicio en lugares de tránsito público, en horarios determinados, preservando derechos de terceros y el orden público establecido en la ley.*

Derechos Humanos (artículos 20[5] y 21[6], respectivamente), también del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 21) y de nuestro principal instrumento regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos[7], de los cuales, en conjunto, emergen estándares o márgenes de interpretación de dichas libertades.

A la luz de dichos estándares internacionales, debemos empezar diciendo que las restricciones impuestas por la Ley N° 1.066/97 "Que reglamenta el artículo 32 de la Constitución Nacional[8]", y que han venido siendo reiteradas en anteriores informes de CODEHUPY, invalidan a la manifestación como mecanismo de participación y de introducción de temas en la agenda pública. El tiempo en que las personas pueden manifestarse establece un horario en que el impacto que se espera que produzca una manifestación (conseguir captar la atención de la ciudadanía y hacerles conocer de esta manera sus reclamos, presentar sus quejas a las autoridades directamente responsables en el horario en que desempeñan sus funciones) resulta irrelevante. Además, a partir del horario permitido para manifestarse, los medios de comunicación masiva se encuentran cerrando sus ediciones, con lo que tampoco se logra una adecuada cobertura periodística de las manifestaciones. Por otro lado, la manifestación no puede ser considerada libre si la ley restringe los lugares permitidos para ser realizadas.

En general se observa que, si bien las convenciones internacionales y regionales de derechos humanos autorizan a que los Estados impongan ciertas restricciones a la libertad de reunión y manifestación por razones de orden público, en una democracia dicha autorización dada al Estado no puede extenderse a inhibir el ejercicio de la libertad de reunión y manifestación, como sucede en Paraguay a causa de reglamentaciones de interferencia arbitraria (véase Ley Nº 1.066/97), de la brutalidad en el uso de la fuerza pública (véase represión a movilizaciones campesinas) y por políticas judiciales que criminalizan la protesta social.

En tal sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su órgano judicial de supervisión, la Corte Interamericana, proveen las pautas para definir las restricciones admisibles al goce y ejercicio de

[5] *Artículo 20. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.*

[6] *Artículo 21. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.*

[7] *Artículo 15. Derecho de reunión. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.*

[8] *Tomado de www.leyes.com.py/todas_disposiciones/1997/leyes/ley_1066_97.htm*

estos derechos, a saber: a) deben estar establecidas por ley; b) deben ser necesarias; c) deben ser proporcionales; y d) deben hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática.

El artículo 15 de la Convención dispone que "(...) el ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás (...)". La necesidad de las restricciones legalmente contempladas dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, siendo insuficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno (por ejemplo, *mantener el orden público*). La proporcionalidad radica en que la restricción debe ajustarse estrechamente al logro de un legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho restringido. Finalmente, para que sean compatibles con la Convención, las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad del pleno goce del derecho restringido[9].

En relación al derecho a la asociación, la normativa en el caso de las denominadas *organizaciones vecinales* también presenta una limitación irrazonable a las garantías de autonomía y participación constitucionales, basada en un marco legal obsoleto, la Ley Nº 1.294/87 "Orgánica Municipal"[10], de carácter centralista y autoritario, heredado de la dictadura militar.

En dicha ley, las y los vecinos que deciden asociarse para fines de desarrollo de su comunidad son definidos en cuanto sujeto colectivo, como organismos auxiliares y dependientes del Ejecutivo municipal, careciendo de autonomía política y financiera. La norma establece atribuciones que dejan en manos del intendente la posibilidad de reconocimiento, intervención y disolución de las organizaciones, y por otro lado establece mecanismos de conformación y funcionamiento más eficaces como mecanismos de control que de estímulo a la organización y participación vecinal.

Como ha venido sosteniendo CODEHUPY en varios de sus informes anuales, estas disposiciones imposibilitan la autodeterminación de la organización vecinal y su participación en el municipio si, finalmente, ésta depende de la voluntad de las autoridades municipales, o también coarta las iniciativas de la ciudadanía de organizarse aún sin la autorización de las autoridades municipales, por la dificultad que se

[9] *Cfr. (mutatis mutandi) caso Yakye Axa, caso Ricardo Canese, caso Herrera Ulloa, caso Ivcher Bronstein.*

[10] *Tomado de www.leyes.com.py/todas_disposiciones/1987/leyes/ley_1294_87.htm*

crea en la articulación de actividades conjuntas para resolver los problemas en los municipios. Dichos informes han mencionado reiteradamente la necesidad de modificar estos artículos en la Ley Orgánica Municipal.

Al respecto, es de traer a colación que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha sostenido en su Observación General Nº 25 que los ciudadanos y ciudadanas también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación[11].

Sobre este mismo particular la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) ha sostenido que puede considerarse que se viola la libertad de asociarse si los fines propuestos de tal asociación son de aquellos que podrían cumplirse por asociaciones creadas por los individuos al amparo de su libertad de asociación, sin necesidad de una ley que no se limita a tolerar o permitir su existencia, sino que crea la corporación, la regula en su organización y administración y hace obligatorio, para quien quiera ejercitar sus fines, pertenecer a ella, lo que significa que crea restricciones a la libertad de asociación[12].

Así también, en el caso de los centros estudiantiles, si bien desde hace algunos años ha aumentado la cantidad de centros estudiantiles en las instituciones educativas, aún se observa que los y las estudiantes se encuentran con el rechazo (en algunos casos explícito, en otros no) de las autoridades de las instituciones educativas en el momento de iniciar los procesos para la conformación de sus centros. Otros casos observados en relación a este punto es la intervención de las autoridades de los colegios en la determinación del perfil de los y las estudiantes candidatados/as a dirigentes de las organizaciones estudiantiles; este hecho limita la autonomía de los centros estudiantiles.

La ley ya citada que regula la materia, establece que las organizaciones estudiantiles de educación escolar básica y media se regirán por estatutos aprobados por las autoridades de la institución. La falta de claridad de este artículo en relación a los criterios de aprobación hace que sea utilizado como un mecanismo para mantener el control de las organizaciones o para impedir su conformación (art. 127)[13].

[11] *Ítem 8; 57º período de sesiones (1996).*

[12] *Corte IDH. "La colegiación obligatoria de los periodistas (arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos)". Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, Nº 5, párrs. 7-12.*

[13] *En varios colegios se siguen registrando dificultades para conformar sus centros estudiantiles, entre ellas debido a la aplicación de este artículo.*

EJERCICIO DEL DERECHO A LA REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

Docentes

En junio del año pasado, la Organización de Trabajadores de la Educación (OTEP) amenazó con interrumpir el término de las clases o afectar el inicio en el 2005, en una medida que sería tomada en función al presupuesto asignado al sector[14]. A su vez, en el congreso extraordinario de la Unión Nacional de Educadores (UNE), realizado en noviembre del 2004, se resolvió no iniciar las clases en febrero del 2005[15].

Por su parte, la Federación de Educadores del Paraguay (FEP) había anunciado una huelga para el 8 de noviembre, en el marco de las negociaciones con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), exigiendo la modificación del proyecto del presupuesto 2005 y solicitando a la secretaría de Estado que acompañara al sindicato en la propuesta de introducir la pirámide salarial ante el Congreso[16]. Estas negociaciones no tuvieron mucho éxito y desde el lunes 8 de noviembre del 2004 los docentes de la FEP iniciaron la huelga que continuó hasta el 15 de noviembre del 2004.

Tanto la UNE como la FEP realizaron una huelga desde mediados de junio del presente 2005; la medida fue realizada por no llegar a acuerdos con el MEC, que pretendió dar un aumento del 5% del salario frente al 15% que planteaban los gremios[17].

Estudiantes secundarios

En octubre del año pasado, estudiantes del colegio Bernardino Caballero de Itá se manifestaron frente al MEC para plantear su apoyo al director interino, quien durante tres años ocupó el cargo sin ser nombrado, y luego perdió la autoridad en la institución[18].

En noviembre del año 2004, más de 20 jóvenes integrantes de la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes) se manifestaron frente al Palacio de López, sede central del Poder Ejecutivo, para exigir el veto a los cambios propuestos a la Ley N° 1.432/99 "Que modifica y amplía la Ley N° 384/94 'Que establece el boleto estudiantil'"[19].

[14] *Diario Última Hora, 6 de octubre de 2004, pág. 22.*
[15] *Diario Última Hora, 3 de noviembre de 2004, pág. 19.*
[16] *Diario Última Hora, 4 de noviembre de 2004, pág. 21.*
[17] *Diario Última Hora, 12 de junio de 2005, pág. 22.*
[18] *Diario La Nación, 15 de octubre de 2004, pág. 32.*
[19] *Diario La Nación, 24 de noviembre de 2004, pág. 24. Para acceder al texto de la ley puede visitarse el sitio http://www.senado.gov.py/ups/leyes/8511432.doc*

En abril de este año, la Fenaes organizó una *"acostata"* en la parada de la terminal de los ómnibus de la línea 37. Con carteles que decían *"En este lugar no se apoya la educación"* cerraron el acceso principal de la parada, exigiendo respeto a los derechos y a la vida, el cumplimiento de la ley del boleto estudiantil en particular, y la indemnización a un estudiante que sufrió una fractura de pelvis al caer de un ómnibus de dicha línea[20].

En mayo de este año, estudiantes de la Fenaes del departamento de Alto Paraná se manifestaron denunciando la violación de la ley del boleto estudiantil[21]. También en mayo de este año estudiantes secundarios protestaron frente al MEC y a diferentes colegios nacionales de la capital y el departamento central por las modificaciones en el sistema de evaluación[22].

A principios de junio del 2005, la Fenaes realizó una manifestación, cuya concentración se realizó en la plaza Italia de Asunción, desde donde marcharon hasta el MEC. Los argumentos que se dieron desde la federación fueron que no estaban dadas las condiciones para la aplicación del nuevo sistema de evaluación debido a la falta de comunicación efectiva tanto a docentes como a estudiantes y que la evaluación es subjetiva porque puede ser manipulada por los docentes, quienes en muchos casos no tienen prácticas democráticas en las aulas, entre otros argumentos[23].

En agosto de este año, en relación al precio del pasaje, estudiantes aglutinados en la Fenaes se manifestaron frente a la Secretaría de Transporte del Área Metropolitana y Asunción (Setama)[24] exigiendo la reducción a 1.700 guaraníes[25].

Estudiantes universitarios

Representantes del *Frente en Defensa de la Universidad Nacional y el País* mantuvieron una reunión en octubre del 2004 con diputados y senadores de la Comisión Bicameral del Presupuesto para abordar el plan de reducción del arancel universitario. "Arancel cero" en todas las facultades fue lo que manifestaron los representantes a partir de la necesidad de igualar realmente las condiciones para salir adelante e integrarse al campo vocacional y laboral[26].

[20] *Diario Última Hora, 9 de abril de 2005, pág. 24.*
[21] *Diario La Nación, 13 de mayo de 2005, pág. 43.*
[22] *Diario La Nación, 24 de mayo de 2005, pág. 43.*
[23] *Diario Última Hora, 9 de junio de 2005, pág. 22*
[24] *Tomado de http://www.setama.gov.py/*
[25] *Diario Popular, 6 de agosto de 2005, pág. 5.*
[26] *Diario Abc Color, 11 de octubre de 2004, pág. 24.*

En noviembre del año pasado dirigentes estudiantiles de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) pidieron al presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, el respaldo gubernamental para aprobar el presupuesto 2005 con las ampliaciones solicitadas por las autoridades universitarias. Además solicitaron la modificación del artículo 37 de la Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2005, referente al incremento de aranceles de acuerdo a los índices de precios al consumidor, que consideran una de las causales del incremento de los aranceles universitarios, además de otras reivindicaciones[27].

El 11 de mayo de este año, a partir de la decisión de modificar los estatutos para permitir la reelección por más de un período consecutivo (reelección indefinida) del rector y decanos de la UNA, en la asamblea universitaria se desató una crisis: alumnos de varias facultades se manifestaron frente al aula magna de la Facultad Politécnica, donde se llevaba a cabo la asamblea. Los y las estudiantes cerraron la salida a los participantes de la asamblea, generando presión para negociar con las autoridades[28]. Fueron reprimidos por fuerzas antimotines de la Policía Nacional (*cascos azules)*. La fiscala a cargo de la investigación ordenó la detención de María Paz Valenzuela, presidenta del Centro de Estudiantes de Filosofía; de Andrés Parra, estudiante de Filosofía; y de Arnulfo Encina Rojas, docente de Ciencias Agrarias[29], quienes fueron sindicados como responsables del delito de privación de libertad de 62 miembros de la asamblea universitaria.

En respuesta al hecho anterior, estudiantes de las Facultades de Filosofía, Trabajo Social y Ciencias Políticas, miembros de la Coordinación de la Asamblea Permanente de Estudiantes de la UNA, marcharon en manifestación desde la Facultad de Filosofía y luego realizaron un acto simbólico de protesta frente al Ministerio Público exigiendo el sobreseimiento de los detenidos que, como señaláramos, fueron imputados por privación ilegítima de libertad de las personas que participaban de la asamblea universitaria, en el campus de San Lorenzo[30].

Niños/as y adolescentes trabajadores

En marzo de este año, el Frente por la Defensa y Vigilancia de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, integrado por varias organizaciones y por la Coordinadora Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores, se manifestó con la consigna de no estar de acuerdo con la respuesta militarizada del gobierno a la pobreza y su

[27] *Diario La Nación, 18 de noviembre de 2004, pág. 31.*
[28] *Diario Abc color, 12 de mayo de 2005, tapa.*
[29] *Vide www.abc.com.py/articulos.php?fec=2005-05-13&pid=178502&sec=3*
[30] *Ultima Hora, 27/05/05, pág. 20.*

desacuerdo con el plan en el área de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA)[31].

En junio de este año, niños, niñas y adolescentes trabajadores marcharon por las calles de Asunción concentrándose luego en la plaza Juan E. O'leary. Manos atadas simbolizando la falta de fuentes de trabajo en que ocuparlas y bocas vendadas con telas negras representado la falta de oportunidad para hacer escuchar sus voces fueron algunas de las formas que usaron para manifestar sus quejas al gobierno[32].

Organizaciones de afectados por el incendio del Ycuá Bolaños

Durante el año 2005, realizaron una gran cantidad de acciones colectivas de protesta, reclamando en relación a la impunidad que envuelve todo el proceso judicial sobre la responsabilidad del incendio del supermercado Ycuá Bolaños.

Así, durante todo el año la *Coordinadora de Víctimas y Familiares y Personas Amigas de afectados de Ycuá Bolaños* continuó realizando las jornadas en memoria de las víctimas del incendio, como ya fue mencionado en el informe del 2004.

En febrero de este año, dicha coordinadora solicitó también justicia la renuncia al cargo del intendente de la ciudad de Asunción, Enrique Riera, y además sus integrantes sembraron cruces y fotos de los seres queridos en los jardines de la Municipalidad de Asunción[33]. En abril, al conocerse la resolución judicial que favorecía a uno de los dueños del supermercado, imputado como responsable del incendio del supermercado, con reclusión domiciliaria, familiares y víctimas se manifestaron frente al domicilio del imputado, exigiendo su traslado al penal de Tacumbú[34].

En agosto, a un año del incendio del supermercado Ycuá Bolaños, se realizaron marchas reclamando justicia y pedidos de condena para los responsables de la tragedia[35].

Organizaciones de mujeres

El 24 de febrero de 2004, en el Día la Mujer Paraguaya, y con organización del Departamento Mujer del Movimiento Popular Revolucionario Paraguay Pyahura, mujeres de distintos puntos del país se reunie-

[31] *La Nación, 11/03/05, pág. 42.*
[32] *Ultima Hora, 25/06/05, pág. 23.*
[33] *Diario Abc Color, 2 de febrero de 2005, tapa.*
[34] *Diario Abc Color, 13 de abril de 2005, pág. 55.*
[35] *Diario Abc Color, 1 de agosto de 2005.*

ron en la plaza Italia. El énfasis del debate se centró en el aislamiento de las mujeres pobres en los procesos políticos de su comunidad, la discriminación y explotación, además de reclamar la situación de las políticas de salud[36].

A su vez y en conmemoración al Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer, el 25 de noviembre del 2004 mujeres organizadas del departamento de San Pedro, integrantes del Movimiento Popular Revolucionario Paraguay Pyahura, realizaron una marcha desde la misma plaza hasta el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social para denunciar la falta de políticas de Estado que permitan el acceso de familias pobres a los servicios de salud, además de denunciar una serie de atropellos a los derechos de la mujer y reclamar al Estado una política clara de mejoramiento de la cobertura sanitaria en el área materno-infantil[37]. En el mismo día diferentes organizaciones no gubernamentales y sociales realizaron actividades diversas: manifestaciones, paneles, *pintatas*, teatro y música para recordar este día[38].

Finalmente, en marzo de este año, con el motivo de conmemorar del Día Internacional de la Mujer, se realizaron varias actividades como paneles, ciclos de cine, teatro, lanzamiento de informes y una marcha[39].

Organizaciones campesinas

Seguidamente se presentan algunas de las manifestaciones realizadas por las organizaciones campesinas en el país, que son el sector organizado de la población que más se ha manifestado en el 2005, como también en años anteriores, en reclamo por sus derechos[40].

En el mes de diciembre del año 2004, grupos de adherentes de la Federación Nacional Campesina (FNC) realizaron manifestaciones en varios puntos del país con el objetivo de apoyar las ocupaciones de tierras realizadas por los *sintierras*, además de analizar la situación de Odilón Espínola, dirigente de esa organización que es perseguido por la justicia[41].

También en diciembre del año pasado, en la plaza Libertad de Villarrica, campesinos de la FNC se convocaron con las demandas de conseguir tierra propia, asistencia crediticia y por el retorno de los militares a sus cuarteles, además de la liberación de compañeros de San Juan Nepomuceno[42]. En San Estanislao también se realizaron movilizaciones.

[36] *Diario Última Hora, 25 de febrero de 2004, pág. 31.*
[37] *Diario Abc Color, 24 de noviembre de 2004, pág. 24.*
[38] *Diario Última Hora, 26 de noviembre de 2004, pág. 36.*
[39] *Diario Abc Color, 7 de marzo de 2005, pág. 32.*
[40] *Para más información, leer capítulo sobre movimiento campesino.*
[41] *Diario Última Hora, 4 de diciembre de 2004, pág. 8.*
[42] *Diario La Nación, 7 de diciembre de 2004, pág. 6.*

Hay 14 labriegos desaparecidos tras la violenta represión en Guayaybí (San Pedro).

Otra manifestación de la FNC se realizó en cruce Tacuara (Santaní), sobre la ruta 3 "Gral. Aquino". La medida consistió en un bloqueo de media calzada protagonizado por 2.000 campesinos, que fueron dispersados por orden fiscal. Una de las reivindicaciones fue una vez más el retiro de la orden de captura de Odilón Espínola, secretario general de esa organización[43]. Simultáneamente y por el mismo motivo, doscientos campesinos de la FNC provenientes de la zona de Guairá cerraron rutas en determinadas horas del día al costado de la ruta 8 "Blas Garay", a la altura de Mbocayaty.

Por último, y en ocasión de la audiencia pública llevada a cabo por la CODEHUPY para evaluar la gestión del anterior fiscal general del Estado, Oscar Latorre, realizada en el Parlamento Nacional en julio de este año, campesinos y campesinas del distrito Vaquería, con tapabocas y atados de manos, manifestaron que son atropellados en sus derechos y torturados durante la intervención judicial y policial de las que fueron víctimas. Además protestaron por el uso de agrotóxicos y el desempeño del fiscal general[44].

Organizaciones de trabajadores

En noviembre del 2004, obreros de la Municipalidad de Asunción iniciaron una huelga reclamando el 20% de aumento salarial, con la amenaza de paralizar los servicios básicos de la ciudad. Los obreros municipales también realizaron una marcha para exigir sus reivindicaciones[45].

En diciembre del 2004, funcionarios públicos del Ministerio de Salud se manifestaron cerrando la avenida Pettirossi, reclamando la apertura de una mesa de diálogo con las autoridades de la secretaría de Estado debido al no pago del seguro médico y del salario de unos 7.000 contratados[46].

En febrero de este año, como respuesta al cierre del diario Noticias, trabajadores de este medio que quedaron sin trabajo se manifestaron frente a la oficina del dueño del diario en reiteradas ocasiones[47].

El 1 de mayo, con motivo del Día del Trabajador/a, centrales obreras, sindicatos, frentes campesinos y sectores ciudadanos se manifesta-

[43] *Diario Última Hora, 15 de diciembre de 2004, pág. 21.*
[44] *Diario Última Hora, 23 de julio de 2005, pág. 22.*
[45] *Diario Abc Color, 14 de noviembre de 2004, pág. 30.*
[46] *Diario La Nación, 30 de diciembre de 2004, pág. 40.*
[47] *Diario Última Hora, 12 de febrero de 2005, pág. 22.*

ron frente al Panteón de los Héroes denunciando desempleo, violación a derechos laborales, y responsabilizaron al gobierno de esta crisis social[48].

Enfermeras del Hospital de Clínicas pararon dos días sus actividades exigiendo vacaciones y pago del 100% extra por trabajar feriados y domingos. Este hecho ocurrió en agosto de este año[49].

El Sindicato de Enfermeras del Hospital de Clínicas, médicos y estudiantes marcharon en julio para pedir el cambio del decano de la Facultad de Ciencias Médicas. Los y las manifestantes aclararon que no están de acuerdo con asignar rubros en la universidad que no estén destinados a paliar la falta de insumos y medicamentos para el hospital[50].

Organizaciones de gays, lesbianas y transgéneros

Con el lema "Una ciudadanía diversa merece un país seguro", el Grupo de Acción Gay, Lésbico y Transgéneros (Gaglt) organizó una semana de actividades en el marco del Día Internacional del *Orgullo Gay*, celebrado el 28 de junio, culminado la con una marcha por la reivindicación de sus derechos que terminó frente al Panteón de los Héroes[51].

Antiprivatización

Campesinos y campesinas, trabajadores y trabajadoras y funcionariado de empresas privadas y públicas, además de varias organizaciones sociales, se manifestaron esperando el rechazo de la ley de privatización que se trataba en el Congreso Nacional, festejando frente al mismo la no aprobación de dicha ley. Este hecho ocurrió en julio de este año[52].

Campaña paraguay sin excusas contra la pobreza

En junio de este año, en el marco del Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza, varias organizaciones sociales que conforman la campaña *"Paraguay sin excusas contra la pobreza"* realizaron una acción en el centro de la ciudad de Asunción, frente al Panteón de los Héroes. Consistió en repartir volantes e información y recoger inquietudes de las y los ciudadanos para plantear a la XVIII Cumbre del Mercosur, que se realizó en Asunción. La exigencia consistía en una *integración sin pobreza, ni desigualdad*[53].

[48] *Diario Última Hora, 2 de mayo de 2005, pág. 6.*
[49] *Diario Abc Color, 4 de agosto de 2005.*
[50] *Diario Última Hora, 27 de julio de 2005, pág. 23.*
[51] *Diario Última Hora, 3 de julio de 2005, pág. 31.*
[52] *Diario Abc Color, 1 de julio de 2005, pág. 7.*
[53] *Diario La Nación, 19 de junio de 205, pág. 8.*

En julio de este año, unas 150 personas de esta misma campaña desplegaron carteles frente a la Embajada de los Estados Unidos, en contra de la deuda externa, con motivo de la reunión de los países más industrializados del mundo[54].

OTRAS MANIFESTACIONES

La marcha denominada "Juntos por la vida y la esperanza", convocada por la Arquidiócesis de la Santísima Asunción, fue realizada en octubre del 2004. La marcha partió desde el gimnasio "León Condou" hasta la Catedral Metropolitana con el objetivo de entregar al presidente de la República, Nicanor Duarte, y al presidente del Congreso, Miguel Carrizosa, un mensaje en relación a sus responsabilidades como gobernantes[55].

En noviembre de 2004, vecinos de Capiatá que fueron afectados por el derrame de agrotóxicos producido en noviembre del año pasado, se reunieron para conformar una coordinadora a fin de dar consistencia a las demandas planteadas en torno al tema[56].

En diciembre del 2004, integrantes de la Fundación Vencer, que nuclea a personas que trabajan en relación a las personas que viven con VIH/Sida, se manifestaron frente al Instituto de Medicina Tropical exigiendo al mismo una política clara para la prevención del contagio de la enfermedad y la provisión de medicamentos a los infectados[57].

En marzo del 2005, integrantes de varias organizaciones sociales se manifestaron frente a la residencia presidencial para protestar contra la respuesta militarizada del gobierno a los conflictos sociales y la tendencia a criminalizar las luchas sociales, recordando el Día Mundial en contra de la Guerra y recordando que la guerra interna en Paraguay es esa: la llamada criminalización de las luchas sociales[58].

En abril de este año, en el marco del Día Mundial de la Salud, el Movimiento Nacional de Defensa de la Salud se manifestó frente al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social exigiendo el cumplimiento del derecho a la salud y la implementación de políticas de salud pública[59].

[54] *Diario Abc Color, 2 de julio de 2005, pág. 9.*
[55] *Diario Última Hora, 21 de octubre de 2004, pág. 6.*
[56] *Diario La Nación, 17 de noviembre de 2004, pág. 31.*
[57] *Diario Abc Color, 2 de diciembre de 2004, pág. 28.*
[58] *Diario La Nación, 20 de marzo de 2005, tapa.*
[59] *Diario Última Hora, 4 de abril de 2005, págs. 18 y 19.*

Unas 100 amas de casa bloquearon la avenida Artigas en señal de protesta por la suba del precio del gas licuado de petróleo de uso doméstico en mayo de este año[60].

Aproximadamente 400 pobladores/as de Puerto Casado, después de una marcha que duró varios días, llegaron a la ciudad de Asunción para exigir a las autoridades la expropiación de 52 mil hectáreas de tierras de Victoria SA, propiedad de la secta Moon, que posee casi 600 mil hectáreas en esa zona. Esto sucedió en julio del 2005[61].

En agosto de este año, ciudadanos y ciudadanas se manifestaron frente al Ministerio de Industria y Comercio debido a la posición de la viceministra en contra de la venta de gas licuado en las estaciones de servicio. Los y las manifestantes llegaron al ministerio en carritos, y animaron la protesta con cacerolas[62].

También en agosto de este año, la Coordinadora de Lucha Ciudadana convocó a una manifestación que se realizó en la Plaza de la Democracia. El motivo fue protestar por la suba de tarifas de los servicios básicos y reclamar la reducción de precios del gasoil y el pasaje urbano[63].

Una gran cantidad de personas pertenecientes a organizaciones sociales, convocadas por el Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj-PY) y el Movimiento Objeción de Conciencia – Paraguay (MOC-PY), se manifestaron frente al Panteón de los Héroes contra la visita del Secretario de Defensa de los Estados Unidos de Norteamérica, Donald Rumsfeld, y la presencia de tropas norteamericanas en territorio paraguayo. Este hecho ocurrió en agosto del 2005[64].

A estas manifestaciones se suman otras movilizaciones y protestas, como la de los jubilados bancarios, de los frentes antiprivatistas y choferes de ómnibus de pasajeros que quedaron sin trabajo por el cierre de concesiones a líneas de transporte y otros.

Este fue un año de mucha movilización ciudadana, que se destacó por una variedad de repertorios de acción colectiva, que si bien ya se habían presentado en otros años, tomaron mucho más fuerza en este.

[60] *Diario Última Hora, 11 de mayo de 2005, pág. 16.*
[61] *Diario La Nación, 20 de julio de 2005, pág. 2.*
[62] *Diario Popular, 6 de agosto de 2005, pág. 5.*
[63] *Diario Abc Color, 11 de agosto de 2005.*
[64] *Diario Abc Color, 17 de agosto de 2005.*

CASOS DE DENEGACIÓN DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN

Represiones en algunas de las movilizaciones

En diciembre del 2004, en los desalojos en la localidad de Guayaybí, departamento de San Pedro, varios campesinos salieron heridos por armas de fuego, balas de goma o golpes. Según dirigentes de la FNC, los efectivos de la Policía Nacional retuvieron a los heridos y sus acompañantes impidiendo que de inmediato sean asistidos, quebrantando normas internacionales[65]. Además expresaron sus quejas a los parlamentarios de la Comisión de Crisis y Derechos Humanos que visitaron el lugar, respecto a las destrucciones que policías y militares ocasionaron en las casas de los campesinos.

También en diciembre del 2004, manifestantes campesinos de la FNC sufrieron una represión en Caaguazú que dejó 46 detenidos y 15 heridos. Las fuerzas policiales cargaron contra los manifestantes cuando intentaron marchar sobre una parte de la calzada de la ruta 7 para trasladarse hasta el mercado de la ciudad, para repartir volantes y pedir alimentos, a la altura del km. 179. La intención era marchar pacíficamente por la media calzada de la avenida con el objetivo de realizar una *"volanteada"* desde la ruta hasta el mercado municipal[66].

Ante la visita del presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, al departamento de Amambay, realizada en marzo de este año a la Gobernación de dicho departamento, un grupo de manifestantes quiso exponer pancartas en relación a la falta de tierra, trabajo y varias otras inquietudes de la zona, y fueron reprimidos por los oficiales del Regimiento Escolta Presidencial, unidad encargada de la seguridad del jefe de Estado[67].

Instrucciones y comportamiento policiales durante las manifestaciones

En la práctica, el ejercicio de la fuerza pública por agentes del Estado no guarda proporción con la oposición que enfrentan de los grupos de manifestantes. Al mismo tiempo, paradójicamente es la falta de respuestas de ese mismo Estado lo que estos grupos vulnerables reclaman para la satisfacción de las demandas que presentan.

[65] *Diario Última Hora, 4 de diciembre de 2004, pág. 8.*
[66] *Diario La Nación, 17 de diciembre de 2004, pág. 3.*
[67] *Diario La Nación, 22 de marzo de 2005, pág. 3.*

En los últimos años las persecuciones a la dirigencia social, las amenazas de encierros y la violencia desatada y legalizada en el sistema penal –más que calmar– ha incentivado un clima de inseguridad social y de enfrentamientos que pueden desembocar en más violencia y muerte de no buscar salidas negociadas y democráticas. En este sentido, si bien manifestaciones y movilizaciones como las del sector campesino han presentado propuestas y pedidos puntuales, requiriendo en algunos casos medidas urgentes de parte del Estado, las respuestas gubernamentales no llegaron más allá de los acuerdos firmados para destrabar las protestas y pasaron a ser promesas incumplidas en el mejor de los casos, pues han habido muertes violentas de campesinos a manos de la policía, además de varios heridos/as y numerosos detenidos/as. En este contexto, las víctimas fatales ya suman más de 100 campesinos desde la apertura política en 1989 hasta el 2004, muertos en el marco de la lucha por la tierra.

La *Guía de Procedimiento Policial* es la normativa que tiende a unificar la intervención de esta institución en los distintos procedimientos en el marco de sus funciones y de acuerdo a las atribuciones legales. La guía contiene los procedimientos a ser seguidos en las manifestaciones públicas.

Con respecto a las actitudes violentas que pudieran surgir en las manifestaciones públicas, dispone medidas preventivas como el diálogo con la dirigencia, persuadiéndola a que deponga sus intenciones, y el establecimiento de un tiempo determinado con la advertencia de que se hará uso de la fuerza en caso de no acatarse las directivas policiales. En este caso la norma estipula que debe procederse a dispersar a los y las manifestantes utilizando los medios previstos para el efecto, teniendo en cuenta el empleo racional de la fuerza.

A criterio de la CODEHUPY, las instrucciones impartidas en la Guía de Procedimiento Policial deberían ser más precisas, en especial con respecto a la utilización de armas de fuego, y deberían adecuarse a las disposiciones especiales que se mencionan en los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley,* de Naciones Unidas.

A su vez, las medidas preventivas que establece la Guía de Procedimiento Policial no son lo suficientemente explícitas para que los policías no se extralimiten en el uso de la violencia en las represiones que realizan en las manifestaciones públicas. Además, no establece diferencia entre los procedimientos frente a las manifestaciones lícitas y las ilícitas.

Por último, el comportamiento de la Policía Nacional no refleja un fiel acatamiento de las instrucciones establecidas en la Guía de Procedi-

miento, como se ha demostrado en las represiones que recibieron ciudadanos y ciudadanas en manifestaciones realizadas en los últimos años. En la mayoría de las acciones colectivas el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Nacional fue avalado por la Fiscalía. Podríamos sugerir las mismas recomendaciones para los miembros del Ministerio Público.

RECOMENDACIONES

- Concienciar a directivos y docentes de las instituciones educativas sobre el derecho que tiene el estudiantado de integrar organizaciones estudiantiles, establecido en el artículo 125 de la Ley N° 1.264/98 General de Educación, de manera a garantizar este derecho, así como modificar el artículo 127 de la misma ley, en relación a los criterios que deben tener en cuenta las instituciones educativas para aprobar o rechazar los estatutos de los centros de estudiantes.
- Derogar el Decreto Nº 11.089/42, que si bien es inconstitucional, las normativas que establece aún son utilizadas en algunas instituciones educativas.
- Modificar la Ley Orgánica Municipal para garantizar la autonomía de las organizaciones vecinales.
- A las autoridades policiales: reglamentar el uso diferenciado de la fuerza de los efectivos policiales en las intervenciones para guardar el orden público. Los responsables policiales de estas intervenciones a menudo no diferencian delitos comunes de conflictos sociales, y las intervenciones no son las mismas.
- Terminar con la intervención de los militares en los conflictos sociales, y sobre todo como agentes para guardar el orden público en manifestaciones u ocupaciones de tierras.
- Como se viene mencionando en informes anteriores, la Ley N° 1.066/97 viola el derecho de manifestarse. Por lo tanto, es necesaria una modificación de esta ley, conocida también como del "Marchódromo", en especial en los artículos 3 y 4.
- Transparentar la información con que cuenta la Policía Nacional sobre el cumplimiento de la Ley N° 1.066/97.

Derechos políticos

Calidad democrática: otro año perdido para pensar la participación más allá del voto

Brigitte Colmán
Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

En la sección sobre derechos políticos del informe "Derechos Humanos en Paraguay" se ha venido repitiendo año tras año la necesidad de que se hagan concretos algunos aspectos que contribuyan a elevar la calidad de la democracia y mejoren el sistema de participación ciudadana. En este sentido, el informe sobre derechos políticos no registra ninguna mejoría en relación con periodos anteriores, y lo que resalta es precisamente que nada cambió. Queda como deuda un debate electoral alejado de las coyunturas electorales. Con mucha frecuencia se ha hablado de realizar las discusiones acerca de las reformas electorales fuera del tiempo de elecciones, en frío. Pero la realidad muestra que sólo en tiempos electorales crecen las discusiones acerca de estas reformas, y que éstas son más que nada mediáticas. El fin es electoralista, y no hay intención de mejorar el sistema. Quedan postergadas por tanto las reformas que puedan propiciar la participación ciudadana, y tiendan a la construcción de una democracia con calidad.

EL SISTEMA ELECTORAL

Urnas electrónicas para las municipales del 2006

El sistema electoral no sufrió modificaciones en el período que analiza este informe. Como novedad se puede señalar que se ha iniciado la implementación del uso de urnas electrónicas en elecciones internas de los partidos políticos.

El 17 de julio del 2005 el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) realizó sus elecciones internas y se constituyó en el primer partido que utilizó urnas electrónicas en sus comicios. En la elección liberal fueron utilizadas 3.500 urnas electrónicas, que cubrieron el 100% de las mesas electorales, mediante un convenio de cooperación entre el PLRA y el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). Estuvieron habilitados un total de 678.641 afiliados para renovar directorio, comités, elegir convencionales y dirigentes juveniles.

Estas elecciones se caracterizaron, sin embargo, por la apatía del electorado liberal. El porcentaje de ausentismo que se registró en las internas liberales fue del 72,28%. El TSJE evaluó las elecciones de manera positiva. El titular del TSJE dijo que el uso de las urnas en las internas fue una experiencia sumamente interesante y hasta exitosa, y que las falencias estuvieron en el orden del 10%, un porcentaje previsto[1].

El TSJE tiene prevista la utilización de unas electrónicas en todo el país en las elecciones municipales de noviembre del 2006. Para eso serán habilitadas un total de 15 mil urnas, que cubrirán 9 mil mesas electorales. Esta será la primera elección en la que se utilizará masivamente las urnas electrónicas, tras la primera prueba que se hizo en las elecciones generales del 2003, donde la cobertura fue del 46%. Teniendo como parámetro las internas liberales, se debe recalcar la necesidad de que el TSJE continúe con la campaña de difusión y capacitación para el uso de las urnas electrónicas. Así también, además de campañas en los medios masivos, el TSJE debe intensificar la producción y difusión de materiales didácticos y educativos para capacitar a la ciudadanía sobre las cuestiones electorales y sobre sus derechos cívicos. En este sentido, las elecciones internas de los partidos se podrían constituir en un ejercicio interesante para capacitar a los electores[2]. El uso de las urnas electrónicas ha resultado positivo, aportan no sólo a la transparencia del acto electoral sino también en cuanto a la rapidez del escrutinio.

[1] *Diario Abc Color, 18 de julio de 2005.*

[2] *Del total de inscriptos en el Padrón Cívico Nacional, el 82% está afiliado a algún partido político (Gómez, Rossana, en: "Derechos Humanos en Paraguay 2003". CODEHUPY. Asunción, 2003, pág. 234).*

Calendario electoral

- 2005: renovación de autoridades partidarias (sólo el PLRA realizó internas).
- 2006: renovación de autoridades partidarias de los demás partidos[3].
- 2006: internas de los partidos para elegir candidatos para las elecciones municipales.
- 2006: 19 de noviembre – elecciones municipales.
- 2007: internas de los partidos para elegir candidatos para las elecciones generales.
- 2008: elecciones generales.

Este es el panorama electoral paraguayo, que en los próximos tres años estará determinado por la actividad electoral. De modo que se puede arriesgar la hipótesis que el debate sobre cuestiones electorales será priorizado por sobre los temas sociales y por sobre las propuestas que busquen lograr un mayor protagonismo de la ciudadanía en la vida política. Se han perdido dos años, en los que no ha habido elección alguna, tiempo en el cual pudo haberse dado un debate "en frío" sobre las propuestas de cambio a nivel de leyes, y ahora las propuestas de fortalecer el sistema democrático tendrán que esperar.

Por otra parte, en el transcurso del 2005 las internas ya comenzaron a hacerse sentir. Contraviniendo lo dispuesto por la Ley Electoral, diversos movimientos internos del Partido Colorado comenzaron a hacer propaganda electoral mucho antes de la convocatoria a sus internas. En la vía pública se pudo observar "pintatas" alusivas a candidaturas del PLRA, y a postulantes a la presidencia del Partido Colorado. Esto sucede pese a que el artículo 290 del Código Electoral establece que la propaganda electoral para las internas de los partidos no podrá exceder de los 30 días[4]. El fiscal electoral Carmelo Caballero solicitó al juzgado electoral que libre oficio a los partidos y movimientos políticos a fin de que se abstengan de realizar cualquier tipo de propaganda electoral y retiren de la vía pública los materiales existentes, ya que la propaganda electoral en la vía pública sólo puede hacerse 30 días antes de los comicios internos de los partidos[5].

[3] *El Partido Colorado realizaría sus internas entre fines de enero, principios de febrero o junio del 2006 (diario Última Hora, 28 de agosto de 2005, pág. 9). El presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, aceptó ser el candidato del oficialismo colorado a la presidencia de la ANR. La fecha exacta de las internas será fijada durante la convención del 14 de octubre de 2005 (diario Abc Color, 8 de setiembre de 2005, pág. 4).*

[4] *De acuerdo a la Ley Nº 834, art. 324, podrán ser castigados con la pena de un mes a seis meses de penitenciaría, más una multa de 100 jornales mínimos, quienes realizaren actos de propaganda electoral una vez finalizado el plazo para el efecto.*

[5] *Diario Abc Color, 14 de abril de 2005, pág. 9.*

La Contraloría Ciudadana de Luque denunció también la violación del Código Electoral presentando una denuncia ante el juez electoral del departamento Central. Parte de la muralla del Colegio Nacional de Luque, institución emblemática para la población luqueña, luce "pintatas" alusivas a uno de los precandidatos a las internas coloradas. "Los precandidatos en forma abierta, desenfadada y sistemática violan las normativas referentes a campañas proselitistas al publicar en forma extemporánea e inclusive indecorosa", señalan en la carta presentada al juez electoral.

El TSJE reajusta su presupuesto

El TSJE nuevamente, como en ejercicios anteriores[6], solicitó una ampliación presupuestaria al Parlamento Nacional de más de 80 mil millones de guaraníes (aproximadamente 15.179.235 dólares), para solventar aportes a partidos por deudas pendientes de ejercicios anteriores, pago de jornales por déficit presupuestario, pago de deuda a la Compañía Paraguaya de Comunicaciones (Copaco) desde el 2002 al 2004, publicidad en medios masivos de difusión para campaña de inscripción y la compra de camionetas todo terreno, entre otros rubros[7]. La publicación del pedido de aumento y el detalle de los rubros para los cuales se demandaba el dinero provocó un intenso debate en los medios de comunicación. La ciudadanía se mantuvo alejada, sin embargo, de esta discusión. Finalmente, el Parlamento aprobó la reprogramación, y concedió al TSJE la suma de 28.860.000.000 de guaraníes (aproximadamente 4.794.019 dólares).

No se cuestiona el aporte estatal a los partidos políticos, sino la falta de control por parte del Estado con respecto al dinero que reciben los partidos y cómo lo utilizan. Y, por otro lado, que la inversión en los partidos no muestra los resultados que se esperan, según las funciones que les asigna la Constitución Nacional[8]: éstos no aportan a la calidad política, no promueven la participación, no modernizan sus estructuras y tampoco apuestan a la formación y capacitación cívica de sus afiliados.

Financiamiento ilegal de los partidos

Con respecto al financiamiento de los partidos políticos existe un problema fundamental en cuanto al control que debe realizar la autoridad electoral. Si bien es cierto, el Código Electoral limita el financiamiento

[6] *Gómez, Rossana, en: "Derechos Humanos en Paraguay 2004". CODEHUPY. Asunción, 2004, pág. 257.*
[7] *Diario Ultima Hora, 7 de junio de 2005, pág. 8.*
[8] *Artículo 124 de la Constitución Nacional.*

privado[9] y sanciona el incumplimiento de dicha prohibición[10], el TSJE no ha desarrollado la capacidad de fiscalización. Esta ineficiencia en la aplicación de la norma sobre el financiamiento de las campañas electorales ha dado paso al surgimiento de, por un lado, los *empresarios-candidatos* y, por otro, a la *mercantilización de la organización electoral*. La estructura electoral de los partidos está montada actualmente sobre la base de un sistema de financiamiento en el que los punteros de las bases[11] cobran por movilizar a los electores, quienes a veces venden sus votos[12].

La *mercantilización* de la actividad electoral puede conducir asimismo a la aparición de "financistas" en los partidos[13], ya que, de producirse esta situación, no serían los afiliados a estos partidos quienes decidan sobre el proyecto político de su partido, sino sus "mecenas económicos". Esta situación que contradeciría al sistema democrático participativo.

Las sospechas sobre el financiamiento privado ilegal de los partidos han sido motivo de denuncias a través de los medios, y motivaron acusaciones entre los propios políticos, quienes revelan públicamente sospechas de actividades ilegales en las campañas. Como ejemplo, dos casos: a) Roberto Acevedo, gobernador de Amambay, afirmó en los medios de comunicación que antes de los comicios generales del 27 de abril del 2003 hacía su campaña política por las calles de Amambay con el diputado Juan Bartolomé Ramírez, y ambos se encontraron con un narcotraficante (no mencionó el nombre), quien les comentó que necesitaba cinco años libre en la zona y por eso financiaba la campaña de Duarte Frutos; b) el diputado Bartolomé Ramírez comentó que varios brasileños, empleados del conocido narcotraficante Daniel Álvarez Georges, alias Tulú, trabajaron en las seccionales durante la campaña electoral[14].

[9] *Los partidos tienen prohibido recibir aportes de: a) cualquier oficina de la administración pública, entes descentralizados autónomos o autárquicos; b) entidades o personas extranjeras; c) sindicatos, asociaciones empresarias o entidades representativas de cualquier otro sector económico; d) aportes individuales superiores al equivalente de 5.000 jornales mínimos sea de personas físicas o empresas (art. 282, Código Electoral).*

[10] *Quienes exigieren el voto en un sentido determinado, mediante el ofrecimiento o entrega efectiva de dádivas o recompensas, sufrirán la pena de uno a dos años de penitenciaría, más una multa equivalente a 300 jornales mínimos (art. 321, Código Electoral).*

[11] *Los punteros de las bases son operadores políticos, el nexo entre la dirigencia partidaria y las bases, representan a la dirigencia intermedia.*

[12] *Caballero, Esteban. "Partidos políticos y sistema electoral", en: Vial, Alejandro (coord.). "Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana". CIRD. Asunción, 2003, pág. 277.*

[13] *"El aporte estatal a los partidos evita que su supervivencia no dependa económicamente de poderosos como pueden ser empresarios, terratenientes o, peor, contrabandistas, mafiosos o narcotraficantes" (comunicado de la oficina de Transparencia Internacional-Paraguay publicado en diario Abc Color, 12 de setiembre de 2004, pág. 5).*

[14] *Diario Última Hora, 7 de noviembre de 2004, pág. 9.*

Sobre el control de los gastos de campañas electorales, en el mes de marzo del 2005 el diputado Edmundo Rolón presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley de financiamiento de partidos políticos. La propuesta tuvo entrada en la Cámara de Diputados y pasó a la Comisión de Asuntos Constitucionales y a la de Legislación para su estudio. Entre otros puntos, el proyecto plantea que:

- los partidos políticos están obligados a llevar una contabilidad suficiente que refleje su situación patrimonial, registrando detalladamente la totalidad de sus activos, pasivos, ingresos y egresos en libros certificados por el TSJE;
- los gastos de campañas deberán documentarse;
- los gastos para las campañas electorales "no podrán superar la suma equivalente a un 20% del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por cada elector inscrito en el padrón electoral nacional";
- el TSJE y la Contraloría deberán controlar, auditar y dar a publicidad todo lo relativo al financiamiento público y privado de los partidos políticos[15].

Otros aspectos importantes de este proyecto son, por un lado, la obligación de destinar el 30% de todo el dinero recibido a la capacitación de sus cuadros y, por otro, la aplicación de sanciones al incumplimiento de alguna de las disposiciones. Así, la trasgresión de cualquiera de las disposiciones automáticamente generará una sanción al partido, que se traduce en la suspensión por uno a cinco años de los subsidios y aportes estatales.

REFORMA CONSTITUCIONAL

En el período comprendido entre agosto de 2004 y agosto de 2005 el debate sobre la reforma constitucional ha ido creciendo sin que el panorama se haya aclarado. En abril, gobernadores colorados plantearon la necesidad de una reforma constitucional, con el argumento de que ésta sería necesaria para lograr una mayor descentralización[16]. El punto en la mira de esta polémica es, no obstante, la reelección del actual presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos. Pero, junto a la reelección, se mencionan otros temas a ser considerados en una reforma de la Carta Magna: la segunda vuelta electoral y el voto de paraguayos en el extranjero. Estos dos temas están planteados en términos de concesión a la oposición, para que ésta apoye la reforma constitucional.

[15] *Diario Abc Color, 20 de marzo de 2005, pág. 6.*
[16] *Diario Última Hora, 14 de abril de 2005, pág. 9.*

La novedad en este tema fue la idea de convocar a un referéndum para consultar a la ciudadanía sobre la reforma de la Constitución Nacional. Pero, según opinión de periodistas y políticos, en el Congreso Nacional no existiría mayoría, condición necesaria para realizar el llamado a Asamblea Constituyente[17]. La mayoría absoluta está representada por 30 senadores y 53 diputados.

EL TEMA PENDIENTE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Entre internas y referéndum

Como se ha señalado en informes anteriores, la participación ciudadana no emerge como tema central en el debate de las propuestas de cambio de la legislación electoral, o como se apuntaba en el párrafo anterior, la reforma de la Constitución. Esto se hizo evidente en el caso de la posible convocatoria a un referéndum para consultar a la ciudadanía sobre una reforma constitucional. La consulta aparece como un mecanismo para hacer presión sobre el Parlamento, y lograr los cambios que determinados sectores políticos desean, en este caso, dirigentes del Partido Colorado, que así lo han manifestado en forma pública. De esta manera se estaría manipulando el sentido de participación, ya que el motivo de la consulta en sí no tiene la opinión de la ciudadanía como elemento principal.

El ausentismo registrado en las elecciones internas del PLRA también debería ser motivo de reflexión, ya que la participación en comicios internos de sus partidos es uno de los escasos mecanismos de participación con que cuentan las personas afiliadas a algún partido. Tras las internas, señalaba un dirigente liberal: "cuando se trata de internas para elegir autoridades partidarias, se reduce la participación de votantes, pero cuando se trata de elegir candidatos a cargos nacionales, aumenta la cifra de votantes"[18]. La Constitución Nacional asigna a los partidos, entre otras, la responsabilidad de "concurrir a la formación cívica de los ciudadanos". Esta es una tarea a la que poco han contribuido, y el argumento de que a los afiliados entusiasma más elegir a candidatos para cargos que elegir un directorio que decidirá las posturas políticas de su partido con respecto a decisiones gubernamentales y a políticas públicas que afectan a toda la población, es débil y no alcanza a justificar la apatía que generan los partidos.

[17] *"La declaración de necesidad de reforma sólo será aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del Congreso" (Constitución Nacional, art. 289).*
[18] *Diario Última Hora, 19 de julio de 2005, pág. 6.*

La figura del referéndum, tal como está planteada en la ley[19], no propicia realmente la participación ciudadana porque es una atribución exclusiva de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. El referéndum no constituye una herramienta que pueda ser promovida desde la ciudadanía para evaluar los asuntos políticos o gubernamentales; es por eso que se corre el peligro de que esta figura de consulta a la ciudadanía se convierta finalmente en una herramienta para legitimar ciertos actos de gobierno o la actuación de las autoridades.

Como propuesta, se puede sugerir entonces, para una reforma constitucional, la inclusión de la figura del plebiscito. Si bien doctrinalmente existe la tendencia a otorgar idéntico significado a los términos referéndum y plebiscito, se podría establecer el referéndum para las consultas sobre aprobación de propuestas legislativas, y el plebiscito como herramienta de consulta popular sobre actos políticos y de gobierno[20]. Este es un tema que debe ser analizado y debatido de manera amplia y plural, y puede aportar a la construcción de una democracia participativa.

Listas desbloqueadas

El tema del "desbloqueo" de las listas es un tema que, desde que surgió, ha generado un debate, que sin embargo no ha llegado a ser serio ni pluralista. Las discusiones están reducidas al ámbito de los políticos y de los medios de comunicación. A la Cámara de Senadores han sido presentados varios proyectos, de los cuales, el que fuera presentado en el 2002 por Patria Querida, es el único que fue considerado en plenario y rechazado, por lo que de momento seguirán vigentes las listas "sábanas" (cerradas y bloqueadas).

El proyecto proponía la modificación de los artículos 40, 41, 43, 44, 47, 258 y 266. En cuanto a la modificación sugerida para el artículo 258, planteaba la modificación del sistema de elección de cargos pluripersonales, manteniendo el sistema de listas completas y cerradas, pero desbloqueándolas mediante el sistema de voto preferencial a un nombre dentro de la lista seleccionada. Esto haría que cada partido acumule el voto respectivo, pero que el voto sea adjudicado al candidato seleccionado por el elector, pudiendo crear un nuevo orden en la ubicación en las listas.

[19] *Art. 121, Constitución Nacional; arts. 259, 260, 261, Ley 834, Código Electoral.*

[20] *Instituto Interamericano de Derechos Humanos. "Diccionario electoral". San José, 2000, Tomo II, pág. 980.*

Iniciativa popular

El proyecto planteaba asimismo la modificación del artículo 266 del Código Electoral referido a la iniciativa popular: que los electores puedan ejercer la iniciativa popular con la firma de por lo menos el 0,50% de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente[21]. Actualmente, para que los ciudadanos puedan hacer uso de esta herramienta, deben reunir por lo menos el 2% de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente. El 2% del total de inscriptos en el padrón nacional, según datos del 2003, representa 48.102 firmas. Mientras que el 0,50% serían 12.0125 firmas de electores.

Si bien es cierto que la propuesta busca mejorar las posibilidades de ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía, sigue siendo más fácil, no obstante, obtener el reconocimiento de un partido político que hacer uso del derecho a la iniciativa popular.

El proyecto de desbloqueo fue presentado como iniciativa popular, siendo la primera vez que una presentación es realizada bajo esta figura constitucional[22]. Y, pese a que la propuesta estuvo respaldada por más de 75.000 firmas de ciudadanas y ciudadanos, la Cámara de Senadores no le concedió un tratamiento particular. Tomando en consideración que la sociedad paraguaya está desarticulada, por lo que no resulta fácil reunir 75.000 firmas, la indiferencia de los parlamentarios pone en evidencia el escaso valor que tienen para los legisladores las iniciativas civiles y la opinión ciudadana.

Las condiciones legales para ejercer la iniciativa popular, así como el tratamiento que reciben por parte de las autoridades los reclamos de la ciudadanía, contradicen el espíritu de la Constitución Nacional, que establece que la República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista[23], el artículo 117 de la Constitución Nacional, que garantiza "que todos los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes". Este derecho también está garantizado por el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

[21] *El Código Electoral paraguayo establece que "un partido puede obtener reconocimiento con presentar el registro de afiliados cuyo número no sea inferior al 0,50% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones para la Cámara de Senadores, anteriores a la fecha en que se solicitó la inscripción en el Registro Cívico Permanente". El Partido Patria Querida fue reconocido oficialmente como partido político tras una campaña de afiliación masiva para captar más de 9 mil adherentes, tal como lo exige el Código Electoral.*

[22] *El art. 40 de la Constitución Nacional consagra el derecho de toda persona, individual o colectivamente, y sin requisitos especiales, a peticionar a las autoridades por escrito.*

[23] *Art. 1, Constitución Nacional.*

Igualdad de género

En el tema de la participación de las mujeres, en el período que analiza este informe, no hubo avances. El proyecto de modificación del artículo 32, inciso r, de la Ley Nº 834 del Código Electoral, que propone asegurar los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a cargos electivos, en un porcentaje no inferior al 50% y la conformación de las listas en forma alternada con el varón, sigue desde el año pasado en la comisión a la que fue remitida, y hasta el momento no ha vuelto a ser discutida[24].

Se debe recalcar en este punto que la cuota mínima no es garantía de participación de las mujeres en los partidos políticos porque la cuota del 20% sigue siendo interpretada como un límite, y además no siempre las mujeres se ubican en los primeros lugares de las listas. Los partidos políticos y el TSJE deben garantizar con otros mecanismos la participación femenina, por ejemplo, a través de capacitación política, invirtiendo en la promoción de las mujeres parte de los fondos que el Estado les asigna anualmente.

La Constitución Nacional reconoce la igualdad de derechos del hombre y de la mujer. Ambos tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, y el Estado debe promover las condiciones y crear mecanismos para que esa igualdad sea efectiva[25]. Por eso, desde este informe, se vuelve a insistir en la necesidad de modificar el artículo 32 del Código Electoral, para que pueda ser efectiva la participación de las mujeres en la vida política del país.

Por otra parte, las mujeres coloradas realizaron su Primer Congreso Nacional, bajo el lema "Protagonistas del nuevo tiempo". De las más de 1.000 mujeres, unas 400 eran funcionarias públicas que participaron del encuentro en horas de oficina[26].

Con vistas a las internas para la renovación de autoridades, las coloradas también han estado muy activas. Varios grupos de los departamentos de Cordillera, Alto Paraná y Caaguazú reclamaron la presentación de listas propias de mujeres para las internas de la Asociación Nacional Republicana (ANR) – Partido Colorado, previstas para inicios del 2006, pidiendo listas alternativas para lograr mayor representación. Las mujeres coloradas ofrecieron respaldar la candidatura del presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, a la presidencia de la Junta de Gobierno del Partido Colorado a cambio de integrar en

[24] *Actualmente el artículo 32, inciso r, del Código Electoral fija una cuota mínima de representación del 20% de mujeres en los cuerpos colegiados, a razón de una candidata por cada cinco lugares en las listas.*

[25] *Art. 48, Constitución Nacional.*

[26] *Diario Última Hora, 28 de mayo de 2005, pág. 10.*

50% la lista nacional[27]. No obstante, la oferta de las mujeres no pareció impresionar a los colorados, ya que la presidenta de la Comisión Central de la Mujer Colorada, Lilian Samaniego, no fue invitada a la reunión donde fue oficializado el pedido de postulación de la candidatura de Duarte Frutos a la presidencia de la Junta de Gobierno, hecho que causó enojo en el sector femenino. Pese a que, del padrón electoral de 1.589.000 afiliados a la ANR, 762.569 son mujeres.

Intervención de municipios

En abril surgió un conflicto entre la Cámara de Diputados y el Ministerio del Interior en torno a los pedidos de intervención, cuando un grupo de diputados opositores denunció la violación de la Ley Nº 317/94 por parte del Ministerio del Interior, al retener por meses los pedidos de intervención, cuando solo tiene seis días hábiles para el efecto. Ante la presión legislativa, el titular de este ministerio remitió 15 de los más de 20 pedidos que tenían registrados[28].

Hay que tener cuidado ante la posibilidad de que tanto el Ejecutivo como el Legislativo manipulen de acuerdo a sus intereses los pedidos de intervención[29]. Ante el aumento del pedido de intervenciones[30], hay sectores que consideran que en las solicitudes priman los intereses políticos. De ser manipulada esta herramienta por parte del Ejecutivo y el Legislativo para intervenir las comunas, se estaría desoyendo y violando la voluntad popular, expresada en el voto.

RECOMENDACIONES

Entre las recomendaciones se incluyen algunas que ya han sido enunciadas en informes anteriores, por considerarse que siguen siendo materia pendiente para lograr calidad democrática en el país.

- Que se apruebe el pedido del 50% de presencia de candidatas mujeres en las listas, que sea en forma alternada desde los primeros lugares, y que sean establecidos mecanismos de control y sanción en caso de incumplimiento de la norma.
- Que los partidos políticos inviertan en la formación cívica de sus afiliados, y en particular en la capacitación de las mujeres, para promover de esta manera su participación política. Que se esta-

[27] *Diario Última Hora, 28 de agosto de 2005, pág. 10.*

[28] *Diario Última Hora, 10 de abril de 2005, pág. 11.*

[29] *Por decisión en mayoría, la Cámara de Diputados destituyó al intendente de Atyrá, el liberal Juan Francisco Ferreira, por las irregularidades detectadas en su administración. En este caso, los integrantes del bloque oficialista del PLRA intentaron "salvar" a su correligionario de la destitución.*

[30] *En el 2005 hubo más de 20 solicitudes de intervención de municipios. En el país hay un total de 250 municipios.*

blezcan mecanismos de control en la legislación para obligarlos a cumplir esta obligación.

- Que sean analizadas las propuestas legislativas que buscan mejorar las posibilidades ciudadanas de acceder al derecho a la iniciativa popular.
- Que sean analizados los cambios normativos necesarios para un mayor control y transparencia en el manejo del financiamiento de los partidos políticos reciben en concepto de subsidios y aportes.
- Que el TSJE capacite masivamente a la población con respecto al uso de las urnas electrónicas para las elecciones municipales de noviembre del 2006.
- Que el TSJE invierta más recursos en la formación cívica de los ciudadanos, informando de manera permanente sobre los derechos, y no se limite a realizar campañas mediáticas para la inscripción en el Registro Cívico.
- Que se promueva un debate abierto y pluralista sobre la necesidad o no de realizar una reforma de la Constitución Nacional.
- Que las Juntas Cívicas y las Mesas Receptoras de Voto puedan estar integradas por los ciudadanos que no están afiliados a los partidos, que éstos tengan posibilidades de participar en el control electoral velando por los intereses generales, y no como ahora, que solamente están representados los partidos en las mesas electorales.
- Que las iniciativas de consulta a la ciudadanía, como en el caso de un referéndum, tengan el objetivo de lograr el fortalecimiento de la participación y lograr mayor calidad democrática. Paraguay necesita contar con mecanismos de participación directa que realmente impulsen la participación en los asuntos de gobierno, y que esos mecanismos sean efectivos. Para eso serán necesarias reformas legislativas en relación con la iniciativa popular y el referéndum.
- La rendición de cuentas de campañas electorales debe ser pública o al menos el TSJE debe entregar información al respecto a la ciudadanía que así lo requiera. Mientras no se cumpla este requisito de transparencia, la calidad de las elecciones estará en entredicho.

Justicia electoral

Lo primero que debe apuntarse es que la justicia electoral ha ganado credibilidad; los padrones electorales han sido saneados y los resultados electorales son aceptados por los actores políticos. Son innegables los avances del TSJE en cuanto a los procesos de organización y juzgamiento de las elecciones. Un avance constituye la implementación de las urnas electrónicas. Pese a que inicialmente hubo temores de sectores del Partido Colorado sobre el uso de las máquinas, la realidad demostró que ofrecen mayores garantías de transparencia, confiabilidad y que además contribuyen a la rapidez del escrutinio de votos. La ciudadanía acompañó y avaló el proceso de cambio tecnológico y de costumbres electorales.

Sin embargo, todavía está pendiente la despartidización del TSJE. El actual sistema electoral se conforma bajo el principio de control mutuo, ejercido por las diferentes fuerzas políticas, y concretado a través de un sistema de cuotas de participación en todas las instancias de la justicia electoral, el TSJE, las mesas receptoras de votos, las Juntas Cívicas y las oficinas locales del Registro Electoral.

Partidos políticos

Si bien es cierto que este sistema electoral quebró el tradicional, por el cual el Partido Colorado mantenía un control absoluto sobre el organismo electoral, y encontró su justificación en el marco del proceso de democratización donde se precisaba este "control mutuo", no logró establecer un sistema político abierto a la sociedad. Después de 15 años de transición quizás ha llegado el momento de replantear este "cuotismo" para comenzar a debatir sobre un sistema electoral que garantice la participación de la ciudadanía que no está adscripta a algún partido político.

Todo está mediado por los partidos. En un día de elecciones, la ciudadana y el ciudadano no tienen otras posibilidades de participación más allá del acto de ir a depositar su voto. El que es un evento ciudadano y político muy importante pero no limitante, ya que hoy el sistema democrático ofrece muchas alternativas que pueden mejorar o impulsar la participación de la ciudadanía en los asuntos que atañen a su calidad de vida. Toda la burocracia electoral, administrada por el TSJE, pasa por los partidos. La crítica apunta a cuestionar la participación, exclusivamente a través de los partidos, por un lado, y por el otro, a preguntar en qué medida los partidos están ejerciendo su rol

de intermediadores entre la sociedad civil y las instituciones gubernamentales.

En Paraguay han ido creciendo los índices de pobreza. En setiembre del 2005, según datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec), el porcentaje de población pobre asciende a 39,2%, y el déficit de políticas paliativas apunta más a lo político-institucional que a los recursos[31]. Una población de desnutridos y analfabetos puede escasamente ejercer una ciudadanía crítica y activa. La injusticia social es una realidad que obstaculiza el ejercicio de ese derecho. Por eso el ejercicio de los derechos al empleo, a la salud, a la seguridad alimentaria, a la educación, a la vivienda, entre otros, son también condiciones que inciden directamente en el ejercicio efectivo de los derechos políticos: como el de la participación en la construcción de la democracia y el ejercicio de la ciudadanía.

A través de los 10 años se ha ido recalcando la necesidad de reducir los costos de la política partidaria, la necesidad de que el Estado ejerza un mejor control de los aportes privados a los partidos, y que a su vez éstos mejoren su inversión en la formación y capacitación cívica de sus adherentes, en particular de las mujeres. Sólo así se podrán generar las condiciones que favorezcan al fortalecimiento de una ciudadanía crítica.

Cuota mínima para las mujeres

Las mujeres paraguayas obtuvieron el derecho al voto en el año 1961[32], siendo Paraguay el último país de Latinoamérica en reconocer ese derecho a las mujeres. Desde entonces, hubo avances en cuanto a la participación de las mujeres en la vida política del país. Actualmente, la proporción de mujeres que acceden a cargos públicos no electivos ha aumentado, lo mismo que la presencia femenina en cargos electivos.

Pero el gran déficit sigue siendo las desiguales posibilidades de acceso real a la participación. El Código Electoral establece un mecanismo para la promoción de la mujer a los cargos electivos en un porcentaje no inferior al 20%, y las postulaciones deben darse a razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas[33]. No obstante, la cuota mínima no ha sido una garantía de participación de las mujeres en los partidos políticos porque esta cuota del 20% es interpretada como un límite.

[31] *Bareiro, Line. "Derechos Humanos en Paraguay 2004". CODEHUPY. Asunción, 2004, pág. 26.*

[32] *En 1954 fue aprobada la Ley Nº 234 de los Derechos Civiles de la Mujer y en 1961 sancionada la Ley Nº 704 de Derechos Políticos.*

[33] *Art. 32, inciso r, Ley Nº 834, Código Electoral.*

En la Cámara de Diputados se encuentran dos proyectos que podrían hacer más efectivas las posibilidades de participación de las mujeres. Uno de ellos propone la modificación del artículo 32 del Código Electoral, proponiendo asegurar los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al 50%, y la conformación de las listas en forma alternada con el varón. El otro proyecto se refiere al control del financiamiento de los partidos y plantea, entre otros puntos, la obligación de destinar el 30% de todo el dinero recibido a la capacitación de sus cuadros, así como también la aplicación de sanciones al incumplimiento de alguna de las disposiciones.

La promoción de las mujeres a cargos electivos podrá ser más efectiva a través de una cuota equitativa, por un lado, pero también a través del acceso a capacitación política en los partidos.

Referéndum, plebiscito e iniciativa popular

Trece años después de la sanción de la Constitución Nacional apareció en el debate político y mediático la posibilidad de una reforma de la Carta Magna. El objetivo de fondo es en realidad lograr la reelección del actual presidente de la República, situación confirmada por el hecho de que son partidarios de la ANR quienes impulsan la idea de la reforma constitucional. Como moneda de cambio a la reelección se menciona la inclusión de la segunda vuelta electoral y el voto de los paraguayos en el extranjero. La necesidad de una reforma de la Constitución debe ser analizada y debatida en una discusión que se amplíe e incluya a la ciudadanía.

En estos 10 años, en que el proceso electoral ha ganado credibilidad y ha sido posible construir un sistema electoral más o menos transparente -no habrá transparencia hasta que no haya control del financiamiento de las campañas electorales y de las rendiciones de cuenta de los partidos políticos-, no hubo sin embargo avances en relación a otros mecanismos que puedan servir para el ejercicio de la participación ciudadana por otra vía que no sea la del voto. La realidad sigue mostrando el incumplimiento del artículo 117 de la Constitución Nacional, que garantiza "que todos los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes", así como de pactos internacionales que garantizan los derechos políticos ciudadanos[34].

La no discriminación garantizada constitucionalmente no se cumple en la práctica porque, como se ha demostrado, solo las mujeres logra-

[34] *Art. 25 de la Convención Interamericana por los Derechos Humanos.*

ron algún avance en cuanto a estar representadas; otros colectivos, como los indígenas, ni siquiera son considerados.

La igualdad de oportunidades está seriamente amenazaba con las actuales prácticas que llevan a la realización de costosas campañas políticas, al uso de los recursos del Estado por parte del partido político que gobierna en ese momento, que en general es la ANR, que se mantiene en el gobierno central desde hace 50 años.

Por otro lado, los obstáculos a la participación ciudadana, como la alta cantidad de firmas para presentación de iniciativas populares, la famosa ley del "marchódromo", la legislación municipal sobre las comisiones vecinales que la atan a la voluntad del ejecutivo municipal, la persecución policial y judicial a grupos de presión sobre reivindicaciones sociales que, sumado a la crisis de representación política, a la manipulación de voluntades a través de promesas irrealizables -como aquella de trabajo en primer lugar como slogan de la campaña para elegir constituyentes- configuran un sistema desmotivador de la participación.

Desde hace años, corrientes ciudadanas insisten en la necesidad de desbloquear las listas para candidaturas a cargos colectivos y legislar la revocatoria de mandato.

Hace unos años, Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana propuso algunos temas a ser debatidos como desafíos que debe enfrentar el sistema electoral. Por ser de actualidad los presentamos como cuestiones pendientes no resueltas en estos 10 años transcurridos.

Los desafíos al sistema electoral

Se podría dividir en dos grandes bloques las reformas necesarias al sistema electoral para garantizar la democratización del sistema. Algunas reformas tienen que ver con los contenidos (sobre qué principios se basamenta) y otras con las formas (mecanismos, implementaciones de estos principios). Otras reformas aluden a otros aspectos de la administración del Estado y al sistema político, que excede los límites de este trabajo.

Reformas a la conformación del sistema electoral

El principio en el cual se basa nuestro sistema electoral es el del control mutuo entre los partidos políticos. De esta forma, se organizaron en base a cuotas de cargos y poder entre los partidos que tienen representación parlamentaria **todos** los cargos del sistema electoral, incluyendo los jueces electorales y el personal administrativo. Las ne-

gociaciones y componendas entre los partidos demostraron que este sistema no es el ideal, ya que deja fuera el interés de la mayoría en beneficio de los intereses partidarios.

Reformas a la expedición del documento de votación

Actualmente se vota con la cédula de identidad policial. Además del costo que tiene y de los requisitos para obtenerla (certificado de nacimiento), la autoridad que la expide no es ni democrática ni garantiza la transparencia y/o seguridad en su expedición. Pero esto exige la modernización del Registro Civil de las Personas.

Reformas al sistema de representación

Con el método D'Hont utilizado hay una subrepresentación de las minorías. Si nuestra opción es por mayor participación, deberíamos utilizar otro sistema que asegure una mejor representación de las minorías.

El sistema de representación política

A medida que la actividad política se va profesionalizando, los candidatos pierden la representación de intereses de distintos sectores de la sociedad. Ampliar la representación de manera a reconocer la pluralidad de la sociedad. Sistema de cuotas de participación (mujeres, indígenas, campesinos).

Control del financiamiento político

El ejercicio de la política con los años se va convirtiendo en una actividad que solo puede ser ejercida por personas con recursos económicos, conformándose así una elite en torno al poder que se perpetúa circulando de cargo en cargo. Las personas con escasos recursos económicos se convierten en la práctica en ciudadanos de segunda categoría que no tienen posibilidades de ejercer el sufragio pasivo. Por otro lado, se debe evitar el peligro que encierra la posibilidad de utilizar en la actividad proselitista dinero de dudoso origen. Los controles cruzados y las auditorías financieras y de procedimientos a las campañas electorales ayudarán a la transparencia en su financiamiento.

La conformación de las listas

Es muy pobre la participación dentro de los partidos políticos para la gente nucleada en ellos. Escasas o nulas posibilidades de incidir en las decisiones importantes adoptadas por sus partidos, así como en la conformación de las listas. Actualmente se usa el sistema de listas

cerradas y bloqueadas. Éste demostró que "enganchados" al primer lugar ingresan candidatos que no tienen aceptación o no cuentan con apoyo en las bases. El voto preferencial (o listas cerradas y móviles) y las candidaturas uninominales sería un ejercicio de revitalización del desgastado sistema de representación.

La conformación de los miembros de la mesa receptora de votos

Actualmente se da por representantes de los partidos con representación parlamentaria. Sin embargo, no todos pueden cubrir las mesas y además nombrar veedores para éstas. Por elección al azar de los nominados en el padrón para esa mesa desplazaría el control del acto electoral desde los partidos políticos a la ciudadanía, que ese día ejerce su soberanía.

Existe un punto que para nuestra institución es importante y deseamos poner a consideración: el cambio del sistema electoral es prudente y es necesario realizarlo sobre todo si puede favorecer la participación y el control de la ciudadanía en los procesos electorales, pero debe resistir a la tentación de resolver los problemas políticos coyunturales o partidarios. La cuestión electoral debe pasar de ser un reducto cerrado y controlado por los partidos a un control compartido con la ciudadanía y el Estado.

Paralelamente a estos cambios en las leyes, deben trabajarse los cambios en la cultura política. No existe sistema seguro que por sí solo impida el fraude. Y por último asegurar la justicia. Si el organismo que debe administrar y juzgar los procesos electorales no es confiable, la legislación perfeccionada y la práctica política democrática no podrán suplir sus efectos negativos para la consolidación democrática.

Derecho al desarrollo sostenible

Informe sobre pobreza y desigualdad: más pobres que hace 10 años

Daniel Bogado Méndez
Centro de Estudios Paraguayos
"Antonio Guasch" (Cepag)

El gobierno anunció en setiembre de 2005 que la pobreza disminuyó entre agosto de 2003 y diciembre de 2004. Sin embargo, los niveles de pobreza actuales son aún superiores a los de 1995, año en que se inició un aumento sostenido de la pobreza. Diez años más tarde, aún estamos más pobres y nadie puede asegurar que la tendencia a la disminución de la pobreza de los últimos dos años se mantenga.

INTRODUCCIÓN – CONCEPTOS

Podemos definir la pobreza[1] como un estado de privación o carencia que impide a la persona o a las familias desarrollarse plenamente en todas las esferas de la vida, involucrando también no solo la falta de acceso a oportunidades y servicios en general, sino incluso la falta de conocimiento y posibilidades de ejercer los derechos adquiridos por ley. Dichas carencias pueden ser vistas desde tres perspectivas: la del ingreso, la de las necesidades básicas insatisfechas y la de las capacidades. En este análisis se utilizan las mediciones realizadas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec), basada en la perspectiva del ingreso. Específicamente se utilizan datos del último informe publicado (setiembre de 2005) por la Dgeec, denominado "Medición de la pobreza. Encuesta Permanente de Hogares 2004" (EPH 2004).

Sobre la base de las Encuestas de Hogares, la Dgeec estima las proporciones de población en situación de pobreza, a través del método de la línea de pobreza que define a la ***población pobre*** como aquel conjunto de personas cuyo nivel de bienestar (expresado a través del ingreso) es inferior al costo de una canasta básica de consumo (conjunto de bienes y servicios que satisface los requerimientos mínimos para la sobrevivencia humana). El costo de esta canasta se denomina línea de pobreza[2].

Cuadro 1. *PARAGUAY. Valor mensual de la canasta básica de consumo (guaraníes de octubre del 2004)*

	Canasta básica de consumo		Tamaño familiar	Canasta básica de consumo	
Dominio geográfico	Alimentaria (línea de pobreza)	Total (línea de pobreza	(Número de miembros por hogar)	Alimentaria (línea de pobreza)	Total (línea de pobreza total)
Asunción	168.964	358.822	4,3	727.733	1.545.457
Central urbano	167.074	355.181	4,2	708.701	1.506.621
Resto urbano	126.807	223.469	4,2	533.132	939.526
Rural	87.269	135.000	4,7	410.189	634.539
País	124.422	232.028	4,4	550.479	1.026.562

Nota: Las líneas de pobreza a nivel de país y de una familia típica de cada dominio sólo son referenciales debido a que para las mediciones de la pobreza se utilizan líneas a nivel percápita de cada dominio. Una Canasta Básica cubre los requerimientos nutricionales mínimos de la población de cada dominio.
Fuente: Dgeec. EPH 2004.

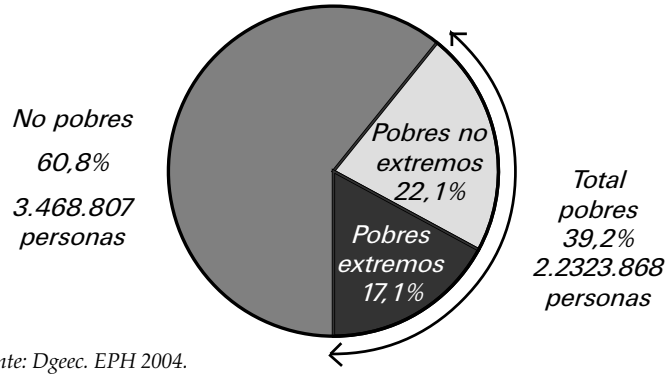
1 Serafini, Verónica. "Conceptos y medición de la pobreza. Algunos aportes conceptuales". Exposición realizada en el primer Seminario de Capacitación sobre Conceptos, Realidad y

Las líneas de pobreza para el año 2004 muestran que el costo mensual *por persona* de una canasta básica de consumo (línea de pobreza total) en Asunción es 2,7 veces más que en el área rural (G. 358.822 vs. G. 135.000, respectivamente, a octubre de 2004). Además puede observarse que en promedio la canasta básica de consumo alimentaria (línea de pobreza extrema) tiene un costo mensual por hogar de **G.550.479** (de octubre de 2003), y que la línea de pobreza total es de **G.1.026.562** (de octubre de 2003).

MEDICIÓN Y ESTIMACIÓN DE LA POBREZA

De acuerdo a la EPH 2004, la pobreza afecta a unas 2.232.868 personas, que representan el 39,2% de los habitantes del país, mientras que cerca de un millón de personas (17,1%) se encuentran en la pobreza extrema o indigencia debido a que sus ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo alimentaria (ver cuadro 2). En otras palabras, dos de cada cinco habitantes del país se encuentran en situación de pobreza, y casi uno de cada cinco personas se encuentra en la indigencia, es decir, aunque gaste todos sus ingresos en comprar alimentos, no conseguiría satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos en términos de contenido calórico y proteico. En palabras más crudas, están mal nutridos, desnutridos o directamente pasan hambre.

Gráfico 1: PARAGUAY. Población total y población pobre. EPH 2004.

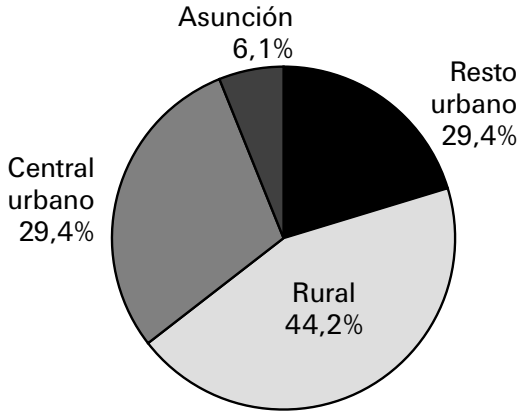


Fuente: Dgeec. EPH 2004.

Causas de la Pobreza en Paraguay (11-abril-2005). Mesa de Pobreza. Campaña "Paraguay Sin Excusas contra la Pobreza". 2005.

[2] *La línea de pobreza generalmente se construye estimando primero el costo de una canasta básica de alimentos cuyo contenido calórico y proteico satisfaga los requerimientos nutricionales, para luego añadirle el costo de la canasta básica no alimentaria (compuesta de otros bienes y servicios esenciales relacionados con la vivienda, vestido, educación, entre otros). El costo mensual por persona de la canasta de alimentos se denomina línea de pobreza extrema y el de la canasta total, línea de pobreza total.*

Cuadro 2: PARAGUAY. Población total y población pobre según área de residencia.



Fuente: STP/Dgeec. EPH 2004.

Analizando las cifras por áreas de residencia, se observa que la pobreza afecta al 38,4% de los habitantes de las áreas urbanas del país, mientras que de los habitantes del área rural, el 40,1% es pobre. Sin embargo, si observamos las cantidades de personas correspondientes a estos porcentajes (1.245.999 personas pobres en el área urbana y 986.869 en el área rural), se concluye que ***la mayor cantidad de pobres se encuentra en el área urbana del país***.

La EPH 2004 también revela que la pobreza en el área rural es más profunda, ya que el ingreso promedio de los pobres del área rural sólo cubre el 58,3% del costo de la canasta básica de consumo, mientras que en Asunción y Central urbano cubre el 61,7%. Por otra parte, el *ingreso promedio a nivel país de los pobres extremos* sólo cubre sólo el 66,1% del valor de la canasta básica de alimentos, variando esta proporción en los ámbitos rural y urbano entre 63,2% y 70,1%, respectivamente.

Del total de la población pobre, el 6,1% reside en Asunción, el 29,4% se concentra el Central urbano, y el resto urbano aglutina al 20,3% y el 44,29% vive en áreas rurales.

Gráfico 2: PARAGUAY. Distribución porcentual de la población pobre por área y dominio de residencia, 2004.

Área de residencia	Población total	Población pobre*	% población pobre*	Población pobre extrema	% población pobre extrema
Total país	5.701.675	2.232.868	39,2	974.403	17,1
Área urbana	3.241.503	1.245.999	38,4	413.470	12,8
Asunción	509.190	136.207	26,7	37.364	7.3
Central urbano	1.331.170	655.783	49,3	191.097	14,4
Resto urbano	1.401.143	454.009	32,4	185.009	13,2
Área rural	2.460.172	986.869	40,1	560.933	22,8

Fuente: Dgeec. Encuesta Permanente de Hogares 2004.
* Incluye pobres extremos y no extremos.

La población en situación de **extrema pobreza** llega a los 974 mil personas aproximadamente, afectando más al área rural (al 22,8% de sus habitantes) que al urbano (al 12,8%). El mayor número de pobres extremos también se encuentra en el área rural, albergando a 561 mil de ellos (57,6%).

Evolución de la pobreza en Paraguay entre 1994 y 2004

En el cuadro 3 se observa la evolución de la pobreza durante un poco de más de una década. Tomando como base el año 1995, se puede observar que la pobreza ha tenido un aumento sostenido hasta el 2002, año en que alcanza su máximo valor afectando al 46,4% de la población total del país. Entre 1995 y 2002 la pobreza en Paraguay aumentó de 30,3% a 46,4% y la pobreza extrema pasó de 13,9% a 21,7%. Las Encuestas de Hogares de 2003 y 2004 registran una disminución de la pobreza total, con cifras de 41,4% y 39,2%, respectivamente, y la pobreza extrema con cifras de 20,1% y 17,1%, respectivamente.

Por otra parte, esta disminución de la pobreza registrada desde el 2003, año en que accede al gobierno Nicanor Duarte Frutos, ha levantado suspicacias "en un país en que todo es sospechoso y nadie cree en nada", según el analista económico Pablo Herken[3]. El citado analista afirma que "si se mira la disminución de los niveles de pobreza del 2004 con los ojos del 2005 -y ya pasaron prácticamente nueve meses- la sensación de que hay un divorcio entre los datos y la realidad será muy fuerte".

[3] *Herken Krauer, Pablo Alfredo. "En el 2004 bajó el nivel de pobreza, aunque usted no lo crea". Artículo publicado en el diario Última Hora, sección"Economía, domingo, 25 de setiembre de 2005.*

Cuadro 3: PARAGUAY. Evolución de la pobreza de 1994 a 2004 según área de residencia.

Area de residencia / status de pobreza	Años								
	1994	1995	1996	1997/98	1999	2000/01	2002	2003	2004
TOTAL									
Pobres extremos	s.d.	13,9	s.d.	17,3	15,5	15,6	21,7	20,1	17,1
Pobres no extremos	s.d.	16,4	s.d.	14,8	18,2	18,3	24,6	21,3	22,1
URBANA	26,9	23,7	21,2	23,1	26,7	27,6	43,2	39,8	38,4
Pobres extremos	7,8	6,8	4,9	7,3	6,1	7,1	14,6	13,4	12,8
Pobres no extremos	19,1	16,9	16,3	15,9	20,6	20,5	28,6	26,4	25,7
RURAL		37,2		42,5	42	41,2	50,5	43,4	40,1
Pobres extremos	s.d.	21,4	s.d	28,9	26,5	25,6	31,1	28,7	22,8
Pobres no extremos	s.d.	15,8	s.d.	13,7	15,4	15,7	19,4	14,7	17,3
Total país	s.d.	30,3	s.d.	32,1	33,7	33,9	46,4	41,4	39,2

Fuente: Dgeec - EPH 2004

Herken afirma que "en el periodo 2003-2004 se dio una suma de factores internos y externos que influyeron positivamente en la marcha económica del país -y consecuentemente en las condiciones sociales de la población más necesitada".

Sin embargo, "aun con los resultados positivos del 2003-2004 todavía estamos en peor situación que en años anteriores", ya que la cifra actual de la pobreza total es casi 10% mayor a la que teníamos en 1995. "Queda, por lo tanto, un largo camino que recorrer para simplemente volver a estar como estábamos en 1995". Pero, desafortunadamente, para Pablo Herken "en el 2005 fueron más los factores negativos que los positivos afectando desfavorablemente el ritmo de crecimiento económico, la generación de empleo, el costo de la canasta básica familiar, con lo cual puedo asumir como mínimo un 'frenazo' en los menores niveles de pobreza este año, y no puedo descartar la suba de los niveles de pobreza. Pero eso lo sabremos recién en el 2006".

Al observar el cuadro 3 por área de residencia, se aprecia la misma tendencia creciente, ya que la pobreza aumentó tanto en el área rural -de 42% (1999) a 50,5% (2002) y disminuyó a 40,1% (2004)- como en el área urbana -de 26,7% (1999) a 43,2% (2002) y disminuyó a 38,4% (2004).

Sin embargo, el aumento no es similar en ambas áreas: mientras que en el área rural la pobreza, aunque tuvo un gran aumento, disminuyó a niveles similares, incluso un poco por debajo de la cifra inicial de 1999, en el área urbana el aumento muy fuerte sufrido en ese corto

tiempo, entre el año 1999 y el 2002 (16,5%), no se reduce a los niveles anteriores, quedando 11,7% por arriba de la cifra del año 1999. Por tanto, se puede concluir que la tendencia creciente de la pobreza a nivel nacional es producto de lo que está ocurriendo en el área urbana más que en el área rural. Esto se refleja mejor al observar los datos de pobreza extrema que, en el periodo 1999-2004, disminuyó de 26,5% a 22,8% en el área rural y aumentó de 6,1% a 12,8% en el área urbana.

En casi la totalidad de los departamentos del país se han incrementado los niveles de pobreza en el período 2001-2003 (ver Encuesta Integrada de Hogares (EIH)[4] 2000/01 y EPH 2003) alcanzando cifras que varían entre 25,9% en Asunción y 55,4% en San Pedro. En el mismo periodo, en Misiones la pobreza aumentó de 33,7% a 48%. El aumento más significativo se dio en el departamento Central, donde la pobreza pasó de 28,2% a 46,5%. Según la EPH 2003, los departamentos más pobres del país, en 2003 eran Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Misiones y Canindeyú.

Según la EPH 2003 y la EPH 2004, el factor principal que influyó en el aumento de la pobreza entre 1999 y 2004 fue la disminución de los ingresos en términos reales, principalmente en "el área urbana, ya que la misma fue la que experimentó una importante caída en los niveles de ingresos reales en los últimos cinco años, lo que explica el fuerte incremento de los niveles de pobreza en todos los dominios urbanos" (EPH 2003). Destaca además que la economía paraguaya en su conjunto se halla en una fase de estancamiento económico, "con una tasa promedio de crecimiento anual en el período 1999-2004 de apenas 0,8%, muy por debajo del crecimiento estimado de la población en el mismo periodo (2,2%)" (EPH 2004).

La desigualdad en Paraguay

El aumento de la desigualdad también contribuyó al aumento de la pobreza. Una de las razones de la persistencia de los altos niveles de pobreza radica en la inequitativa distribución de los ingresos entre la población". En 2003, el 10% más rico de la población concentraba el 43,9% de los ingresos, mientras que, en el otro extremo, el 40% de la población más pobre sólo alcanza a percibir el 9,6%. En 2003, en promedio ***el ingreso del 10% más rico es 47 veces más que el ingreso del 10% más pobre***. Esta relación de ingresos promedios disminuyó a 37 en 2004, según la EPH 2004.

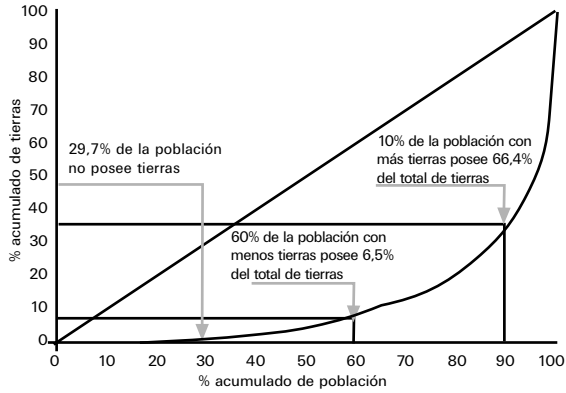
La desigualdad en la distribución del ingreso es confirmada por otra fuente. El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que reporta el estado de

[4] *Dgeec. EIH 2000/01.*

diversas variables relacionadas con las condiciones de vida a nivel mundial, toma como índice de desigualdad la relación de la participación en los ingresos o consumo del 10% más rico respecto al 10% más pobre. Según el índice de desigualdad del Informe sobre Desarrollo Humano[5] 2005, Paraguay es el cuarto país más desigual del mundo y el primero en América (cuadro 15, págs. 294-296).

La concentración de tierras en Paraguay también muestra la gran desigualdad existente, en este caso en el acceso a los recursos productivos. Según la EIH 1997/8, el 10% de la población con más tierras concentra el 66,4% del total de tierras, mientras que el 60% de la población con menos tierra sólo posee el 6,6%, y un 29,7% de la población no posee tierras.

Paraguay rural. Distribución de las tierras 1997/98.



Fuente: Dgeec. EIH 1997/98.

Otro indicador de desigualdad es el acceso a los servicios básicos. Según la EPH 2004, menos del 30% de los hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población tiene acceso al abastecimiento de agua potable a través de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap) o el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa), y prácticamente ninguno tiene acceso a los servicios de alcantarillado sanitario y telefonía fija. "Esto contrasta con el acceso a los servicios básicos que tienen los hogares del quintil más rico de la población, pues 60% o más de ellos tienen acceso a los servicios de Essap o Senasa, de telefonía móvil o de recolección de basura. Alrededor del 46% tiene acceso a los servicios de telefonía fija y una cuarta parte de ellos cuenta en sus hogares con el servicio de alcantarillado sanitario".

[5] *PNUD. "Informe sobre Desarrollo Humano 2005". Grupo Mundi-Prensa. Madrid, España. Tomado de http://hdr.undp.org*

"Cerca del 17% de la población perteneciente al quintil más pobre no sabe leer ni escribir y el 67% de ellos tiene seis o menos años de estudios. En tanto, menos del 4% de la población perteneciente al quintil más rico no sabe leer ni escribir y algo más del 50% tiene 10 o más años de estudios" (EPH 2004). En promedio, los hogares más pobres se hallan integrados por seis miembros, a diferencia de los hogares más ricos, que en promedio cuentan con tres integrantes, comprobándose que la presencia de niños en los hogares, en promedio, es mayor en los hogares de los quintiles de menores ingresos (EPH 2004).

Finalmente, el acceso a las tecnologías de la informática, y en el acceso a la red de redes, es mínimo. Según datos del Censo 2002, sólo el 6,4% de las viviendas del país tiene una computadora. En el área urbana, este porcentaje sube a 10%, pero en el área rural sólo el 1,2% de las viviendas poseen una PC. Sólo 1,4% del total de viviendas del país tiene un computador conectado a internet. En el área rural este porcentaje baja a 0,2% de las viviendas.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estimación de su cumplimiento en Paraguay

En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Paraguay se comprometió –al igual que otros 172 miembros de las Naciones Unidas– a "reducir a la mitad el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza" (Meta 01 del Objetivo 1) para el año 2015.

Sin embargo, el panorama descrito indica que Paraguay, antes que acercarse a la meta de reducir a la mitad la proporción de personas en extrema pobreza, se aleja de ella, ya que en 2000/1 la pobreza extrema afectaba al 15,6% de la población y en 2004 todavía afecta al 17,1%.

El informe sobre los ODM en Paraguay, elaborado en el año 2003 por la representación del Sistema de las Naciones Unidas en nuestro país, estima como "improbable" el cumplimiento del Objetivo 1 para el año 2015, debido principalmente a la "muy lenta mejoría" en el estado de las condiciones de apoyo para el logro de las metas (ver pág. 13).

No obstante, en la coyuntura actual existe una potencialidad de cumplimiento de gran parte de los objetivos, en la medida en que éstos se constituyan en prioridades nacionales, mediante decisiones políticas que permitan mejorar sustancialmente los índices de desarrollo del país.

El Proyecto Gasto Social en el Presupuesto, llevado a cabo por tres agencias del Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay –PNUD, el

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa)–, con respecto a la priorización del gasto social concluye que "Paraguay tiene recursos porque el aumento presupuestario de la recaudación es superior a lo que estamos mencionando como requerimiento. De modo que si se sigue manteniendo esa capacidad recaudadora y se orientan bien esos recursos, se priorizan hacia la misión social, las posibilidades (de cumplimiento de los ODM) son factibles para Paraguay (...). Paraguay es un país factible en términos sociales[6]".

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- En los últimos años el Estado paraguayo ha realizado intentos por combatir la pobreza[7], y cuenta con un marco legal e institucional[8], así como con propuestas escritas con carácter de planes y estrategias para lograr lo propuesto, destacándose la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Desigualdad (Enrepd), y el Plan "Jahapo'o Teko Asy"[9]. También cuenta con recursos, no solo internos, sino también externos, para llevar a cabo los objetivos establecidos.

Sin embargo, aunque la Enrepd constituye uno de los medios que reflejan los esfuerzos iniciales para resolver los problemas inmediatos y, a la vez, avanzar hacia cambios de transformación estructural de mediano y largo plazos, en el ámbito de la lucha contra la pobreza, y el Plan "Jahapo'o Teko Asy" cuenta incluso con metas intermedias, a fin de poder realizar el seguimiento y control de los objetivos propuestos. Ambos documentos generados en ámbitos institucionales carecen de un estatus oficial, ya que el gobierno actual no ha tomado una postura oficial asumiendo, al menos, uno de ellos como su guía orientadora de las medidas de política necesarias en la lucha contra la pobreza. Este hecho refleja la falta de voluntad real del gobierno por encausar de manera clara, firme y sostenida la lucha contra la pobreza y permite que subsistan más de 20 instituciones públicas que desarro-

[6] *Lic. Julio Manuel Fernández Frutos, coordinador técnico del"Proyecto Gasto Social en el Presupuesto. Presentación realizada en el tercer Seminario de la Mesa de Pobreza de la campaña "Paraguay Sin Excusas Contra la Pobreza". Junio de 2005.*

[7] *En el informe final de la Mesa de Pobreza de la Campaña "Paraguay Sin Excusas Contra la Pobreza" se incluye el análisis de los avances realizados en el país en cuanto a las propuestas, medidas y acciones tomadas para combatir la pobreza. Ver "Contrainforme. Informe de la Sociedad Civil sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio". Setiembre de 2005.*

[8] *Se destacan como entidades orientadoras de la política social a la STP, la Secretaría de Acción Social (SAS), el Gabinete Social y la Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra Pobreza (Diplanp).*

[9] *Una discusión más detallada de la Enrepd elaborada por la SAS y del plan "Jahapo'o Teko Asy""de la Diplanp se presenta en el artículo "La pobreza, acciones gubernamentales y desafíos para una política coordinada". Leticia Carosini. Revista Acción nº 259, noviembre de 2005.*

llan programas y proyectos en el ámbito del combate a la pobreza sin ninguna coordinación entre sí, con el consecuente desperdicio de recursos humanos y financieros. Este hecho, a su vez, se presta a la manipulación política de los beneficiarios y la utilización prebendaria de los recursos.

Del análisis anterior se desprende la necesidad de que el Estado paraguayo asuma oficialmente una estrategia clara de lucha contra la pobreza, que oriente las medidas de política necesarias y direccione los esfuerzos de la sociedad para superar este flagelo incompatible con la dignidad y los derechos humanos.

- De igual forma, es imprescindible ordenar las instituciones del sector y establecer un órgano rector de la política social capaz de marcar un rumbo y con suficiente fortaleza para implementar la estrategia escogida para hacer frente a la pobreza.
- Respecto a los recursos y la sostenibilidad de la política social, Carosini[10] advierte que los programas y proyectos de lucha contra la pobreza considerados en la Enrepd y, especialmente, los del plan "Jahapo'o Teko Asy", se encuentran financiados con recursos externos y, en menor medida, con recursos presupuestarios, por lo cual no solo cabe analizar su relación con el incremento de la deuda externa, sino también con la posibilidad de que sean sostenibles y autofinanciados a mediano y largo plazo, determinando su eficiencia, eficacia e impacto social.

El Estado paraguayo debe mantener y mejorar la capacidad recaudadora, pero con un criterio de progresividad –el que tiene más, debe pagar más– y, sobre todo, debe orientar esos recursos hacia el sector social más carenciado, no sólo para que los programas puedan autofinanciarse a mediano y largo plazos, sino para cumplir con el deber y la obligación de la distribuir de la riqueza generada entre todos los habitantes del país para que cada vez más personas puedan acceder a los beneficios del progreso y del desarrollo.

- La política social debe garantizar la cobertura universal de servicios sociales básicos, como educación, salud, acceso a agua potable, etc., y al mismo tiempo establecer mecanismos de discriminación positiva para compensar las desventajas producidas por la situación de exclusión social, que permita el acceso a los pobres a estos servicios universales.
- En su artículo citado, Pablo Herken afirma que "los reales, verdaderos y positivos cambios en los niveles de pobreza de un país requieren de un tiempo largo y de maduración continua de más

[10] *Carosini, Leticia.* "La pobreza, acciones gubernamentales y desafíos para una política coordinada". *Revista Acción nº 259, noviembre de 2005, Asunción, Paraguay.*

de una década como mínimo para que el bienestar de los pobres se consolide con fuerza y no esté bailando al compás de simples coyunturas buenas y malas o de los cambios de gobierno que no permitan el mantenimiento de políticas públicas o de Estado enfocadas a enfrentar el problema de la pobreza sobre la base de economías reformadas, modernas, competitivas y abiertas al mundo"[11].

En conclusión, la política social debe estar orientada a combatir las causas de la pobreza y la desigualdad, y no sólo paliar sus efectos. Para esto debe avanzar hacia el establecimiento de políticas de Estado consistentes y de largo plazo, con objetivos, metas y cronogramas bien definidos, con una asignación apropiada de recursos, que establezcan condiciones claras que permitan la creación de empleo formal y de calidad. Estas políticas de Estado deben estar basadas en amplios consensos no sólo con actores políticos, sino también con sectores sociales.

Paraguay cuenta con recursos legales, institucionales, humanos y financieros, tanto en el sector público como en el privado, para lograr con éxito la reducción de pobreza que se ha profundizado en los últimos tiempos. Sólo falta, como catalizador de estos factores, la voluntad firme y perseverante, expresada en obras y no en discursos y planes que no pasan del papel, de buscar el mejoramiento de la calidad de vida de paraguayas y paraguayos.

[11] *Herken agrega: "en nuestro caso, es aún muy prematuro afirmar que Paraguay como país esté con la decisión y la capacidad de mantener políticas de Estado con eficacia y eficiencia Que los niveles de pobreza hayan bajado desde agosto del 2003 a diciembre del 2004 -así indican los resultados de las encuestas no asegura la persistencia de la tendencia favorable. Y si tomé el periodo de gobierno nicanorista como etapa de comparación con respecto al 'piso' del 2002, no lo hice para propagandizar la gestión oficial, sino más que nada para que el nicanorismo sepa que no basta con superar lo peor en décadas sino que regresar a niveles de pobreza mucho mejores que los existentes en 1995 y realmente humanamente aceptables".*

Desarrollo rural: sigue postergada la reglamentación de Estatuto Agrario y del Indert

Walter Lezcano
Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (Cectec)

El desarrollo rural en Paraguay, en especial el referido a la generación de oportunidades de bienestar para las familias campesinas, es un tema aún pendiente. Y si analizamos el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, el déficit es aún mayor.

INTRODUCCIÓN

Toda sociedad se rige por normas, reglamentos traducidos en leyes, ordenanzas, etc. Paraguay –como nación soberana– no está exenta de esta regla, aunque en la práctica su aplicación guarda mucho que desear entre lo que es actualmente con el deber ser.

Históricamente, los asentamientos y las comunidades rurales fueron organizándose a partir de ocupaciones y movilizaciones espontáneas, algunas de carácter pacífico y otras con características de enfrentamientos entre intereses contrapuestos.

Los sucesivos gobiernos y –por qué no decirlo– la mayoría de los sectores vinculados al área rural no han encontrado los mecanismos y las formas de hacer frente de manera eficiente a la problemática del desarrollo de las comunidades campesinas y de las familias rurales.

Sin embargo, cuando se debaten los temas rurales, por lo general en momentos de crisis y de tensiones, las ideas y las formulas de solución surgen por doquier. Unos más que otros se esfuerzan y demuestran lo fácil que es encarar la problemática rural, solución que nunca llega tal como debería ser.

Y mientras la sociedad debate y los gobernantes proponen formulas y presentan las alternativas mágicas, aumenta la pobreza rural y la desnutrición infantil y materna, se desperdician recursos financieros, se degrada el medio ambiente y muy pocas veces son tenidas en cuenta o se cumplen las leyes hechas para solucionar tales efectos.

Nos interesa abordar esta problemática desde la perspectiva del cumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones y responsabilidades en relación al desarrollo rural. Para ello nos proponemos plantear aspectos no alcanzados por los organismos gubernamentales responsables de hacerlo a partir del análisis de las normas establecidas en el Estatuto Agrario y el organismo de aplicación, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert).

LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y EL DERECHO DE LOS CAMPESINOS Y CAMPESINAS

El Estatuto Agrario reglamenta el desarrollo rural en relación a la tierra, su distribución, la instalación de las familias en sus lotes y el arraigo, entre otras cosas. Básicamente debe garantizar los derechos sociales referidos a oportunidades de acceso a la tierra y al desarrollo rural sostenible. Fue promulgado en el año 2002 por la Ley Nº 1.863, como una primera condición, el soporte jurídico que permitirá al Estado paraguayo, en su segundo intento, consolidar una reforma agraria integral. El 15 de julio del

2004, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley Nº 2.419 de creación del Indert, siendo esta la segunda condición necesaria para establecer en la práctica los fines del reciente Estatuto Agrario.

A pesar de tan auspicioso inicio, quedan aspectos aún pendientes de ser encarados: el caso de los nuevos asentamientos, surgidos posteriores a la promulgación del Estatuto Agrario, y legitimar la figura del Indert como autoridad de aplicación de la ley promulgada; ambos son elementos aún por consolidar en el marco de una reforma agraria integral.

PRINCIPALES ENUNCIADOS DEL ESTATUTO AGRARIO

Nos referiremos solamente a tres artículos, que a nuestro entender constituyen herramientas valiosas cuya aplicación contribuirá de manera efectiva a un desarrollo rural sostenible, y a la ley del organismo de aplicación, el Indert, para analizar cómo éstos están siendo aplicados en la práctica y beneficiando realmente a las familias campesinas:

- el artículo 2 de la reforma agraria;
- el artículo 23 de los estudios previos;
- el artículo 25 de los sistemas de producción; y
- la Ley Nº 2.419/04 del organismo de aplicación y sus objetivos.

Artículo 2 de la reforma agraria

"La reforma agraria y el desarrollo rural se definen en los términos y alcances establecidos en los artículos 109, 114, 115, 116 y concordantes con la Constitución Nacional.

"Esta reforma promoverá la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al desarrollo nacional, para contribuir a superar la pobreza rural y sus consecuencias, a través de una estrategia general que integre productividad, sostenibilidad ambiental, participación y equidad distributiva.

"El desarrollo rural como producto de la reforma agraria comporta asimismo:

"a) promover la creación y consolidación de asentamientos coloniales oficiales y privados a objeto de lograr una racional distribución de tierras agrícolas a los beneficiarios de esta ley que no la posean o la posean en cantidad insuficiente;

"b) promover la igualdad de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico oportuno;

"c) promover el aumento de la productividad agropecuaria para estimular el desarrollo agroindustrial, que permita mejorar las condiciones de vida del sector rural;

"d) fomentar y estimular la participación del capital privado en los procesos de producción agropecuaria y en especial para la creación y el establecimiento de agroindustrias;

"e) fomentar la organización de cooperativas de producción agropecuaria, forestal y agroindustrial u otras organizaciones similares de productores rurales que permitan canalizar el crédito, la asistencia técnica y comercialización de la producción;

"f) promocionar ante las entidades especializadas en la generación y transferencia de tecnologías la asistencia técnica para los pequeños y medianos productores rurales;

"g) promover acuerdos interinstitucionales para el mejoramiento de la infraestructura vial, de viviendas, de educación y de salud;

"h) promover la reformulación del sistema impositivo sobre la tierra para la consecución de los propósitos previstos en esta ley;

"i) promocionar los estudios técnicos que tiendan a definir los nuevos asentamientos de acuerdo a la capacidad de uso del suelo en las diferentes regiones del país"[1].

La promulgación del Estatuto Agrario fue un logro importante (aunque el documento incluye ciertos retrocesos) para las comunidades rurales, pues en el proceso de su elaboración se ha dado una activa participación y un fuerte cabildeo durante el etapa de discusión en ambas cámaras del Congreso de la Nación.

Así, el inciso "b" posibilita que al momento de establecerse una colonización puedan las mujeres acceder a la tierra, al crédito y al asesoramiento técnico oportuno en igualdad de condiciones que los hombres. Se abre la posibilidad de que las organizaciones de mujeres exijan y que los responsables del Indert consideren al momento de la distribución de la tierra en los nuevos asentamientos, establecer cuotas de discriminación positiva hacia las mujeres cabezas de familia.

El inciso "i" faculta al organismo de aplicación a realizar los estudios técnicos necesarios en las diversas regiones del país tendientes a desarrollar futuras zonas de colonización. Sin embargo, a la fecha el Indert no realiza los estudios técnicos acabados de la zona a ser colo-

[1] *Brítez, Digno. "Estatuto Agrario comentado. Ley 1.963/02". Asunción, 2004.*

nizada, con lo cual se constata la improvisación en razón de que lo urgente (las demandas de tierra) prime sobre lo prioritario.

Cuando el problema de tierra estalla, es difícil realizar de manera responsable un estudio técnico y se corre el riesgo de que sucedan casos como el de Antebi Cué, San Pedro del Paraná, y recientemente el de Casado, en los cuales no se realizaron los estudios técnicos, afectando así negativamente la viabilidad futura del asentamiento.

Otro de los aspectos o puntos centrales que el nuevo Indert debe asegurar es el acompañamiento técnico necesario para la consolidación y el despegue económico y social de las familias (los 10 primeros años). El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), responsable del acompañamiento técnico, no llega ni al 10% de las familias campesinas, a pesar de que cuenta con una estructura y recursos para ello, y el Indert es aún ineficiente en el acompañamiento técnico para la producción, el fortalecimiento de la seguridad alimentaría y la creación de mini industrias. En esta situación las comunidades campesinas deben realizar un gran esfuerzo para construir las bases productivas mínimas para el arraigo de su familia.

Para el Indert un proyecto de asentamiento implica delimitar los terrenos, la apertura de caminos, algunas construcciones y energía eléctrica. La infraestructura en sí no asegura el desarrollo de la comunidad si ésta no está inserta en un plan de desarrollo integral. Así encontramos infraestructuras viales en el asentamiento 18 de Agosto, en el municipio de Edelira, en el cual la apertura de los caminos se da en casi todo el asentamiento siguiendo pendientes de hasta 60% y cercanas a nacientes de agua.

Como resultado, con las primeras lluvias se abrieron verdaderas cárcavas y los sedimentos colmataron las nacientes de agua, generando un impacto ambiental negativo (la colmatación de nacientes) y social (una parte del asentamiento quedó con los caminos intransitables).

Artículo 23. Estudios previos

"El organismo de aplicación por sí o por terceros especialistas, en el marco del artículo precedente, deberá realizar los estudios agroeconómicos, de plan de uso del suelo, de evaluación de impacto ambiental, con atención a criterios de conservación y manejo de cuencas hidrográficas, de modo a adecuar el diseño general de planeamiento físico del asentamiento a sus conclusiones, compatibilizando los aspectos económicos, productivos y sociales con los ambientales".

El Indert ha cambiado de forma, pero no de fondo, pues sigue con sus peculiares prácticas burocráticas y carentes de una visión de desarro-

llo construido o compartido con las comunidades campesinas y sin claridad en cuanto a los alcances de su nueva figura.

El Indert ahora –al disponer de una herramienta jurídica (Estatuto Agrario)– incumple disposiciones legales vigentes desde el año 1993, como la Ley Nº 294/93 que establece la obligatoriedad de una evaluación de impacto ambiental de toda actividad que pueda generar un impacto al ambiente[2].

La Ley Nº 294/93, si bien plantea una preocupación ambiental, establece un análisis técnico de las condiciones de suelo, agua, bosque, biodiversidad de la región (fauna, flora), lo cual apunta fundamentalmente a posicionar el nuevo asentamiento y a las personas según las características propias del ecosistema.

El ordenamiento del territorio según las características del suelo permitirá que todas las familias dispongan de una superficie de tierra con las mismas características, pues se da el caso que unas familias disponen de una finca totalmente plana y otras están sobre suelos accidentados. Ubicar a las familias sobre un terreno teniendo en cuenta las potencialidades de uso de los recursos y sobre la base de un uso racional representa un factor de arraigo fundamental.

En algunos asentamientos campesinos de la zona de San Pedro la evaluación de impacto se realizó años después del asentamiento de las comunidades, con lo cual los recursos naturales fueron mal utilizados, producto de la ausencia de un plan de uso del suelo, del agua, de los recursos forestales y de un apoyo al período de carestía (en la primera etapa del asentamiento).

Por otra parte, es común ver colonizaciones promovidas por el Indert donde se destinan para áreas de cultivo zonas de protección de cuencas hídricas nacientes. Como también casos de grandes superficies, 5.000 a 10.000 has., en las que no están consideradas ni siquiera mínimas áreas tendientes a la conservación de la fauna y la flora del lugar.

Al parecer, al Indert aún no le es claro que es responsable de los proyectos de asentamientos, en cuyo caso la Ley Nº 294/93 establece que el responsable del proyecto deberá elaborar un estudio de impacto ambiental. Aunque el Indert contrate a terceros para dicho trabajo, sigue siendo responsable del cumplimiento o no del estudio de impacto ambiental.

[2] *Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA). "Legislación ambiental concordada". Asunción, 2003.*

Artículo 25. Sistemas de producción

"En los asentamientos agrícolas se considera prioritario el arraigo de las familias campesinas, por lo que se promoverá y orientará la implantación de sistemas productivos que contemplen los siguientes aspectos, entre otros, buscando la sustentabilidad de los mismos:

"1) la recuperación, manejo y conservación del suelo, que deberá ser promocionado y practicado en todos los asentamientos, y que es la base fundamental de la sostenibilidad productiva;

"2) el estímulo al desarrollo de sistemas diversificados de la producción para el consumo familiar, con el objetivo de lograr la seguridad alimentaria de la misma;

"3) estimular la producción para el mercado, bajo sistemas de producción que contemplen la utilización de tecnologías económicamente viables, socialmente justas, culturalmente aceptables y ecológicamente sanas. Estimular el desarrollo de prácticas de producción que incorporen enfoques como la agroforestería, los sistemas agro–silvo–pastoriles, sistemas de labranza mínima, policultivos, entre otros, dependiendo de la ecorregión;

"4) incentivar prácticas productivas para la utilización adecuada y la preservación de los recursos hídricos y acuíferos, la prohibición de la quema, mantener la cobertura vegetal por medio del laboreo del suelo, y eliminar la contaminación del suelo, el agua, el aire y envenenamiento de las personas con el uso de agroquímicos;

"5) impulsar y estimular el desarrollo y la utilización de tecnologías limpias y sanas para el medio ambiente y las personas, y proteger e incentivar el fortalecimiento del patrimonio constituido por el germoplasma nativo;

"6) estimular la instalación y desarrollo de sistemas productivos de transformación y procesamiento de la materia prima de las fincas campesinas, familiares, asociativas o mixtas, a fin de disponer de alimentos transformados de calidad alimentaria;

"7) incentivar localmente las acciones tendientes a la búsqueda de mercados y a la comercialización justa de la producción campesina, incentivando la comercialización asociativa;

"8) estimular el fortalecimiento organizativo en los asentamientos campesinos; y

"9) promover el otorgamiento de créditos agropecuarios a bajo costo y sin intermediarios".

El artículo 25 genera oportunidades para que las familias rurales puedan implementar una propuesta productiva alternativa que permita

desarrollar un modelo de producción y utilización de tecnologías más acordes a sus condiciones sociales, económicas y culturales. Sin embargo, la producción orgánica, ecológica, silvo–pastoril y otras formas de producción limpias no representan justamente la política más promovida por las instituciones responsables del acompañamiento técnico a comunidades rurales. En ese marco, antes que salvaguardar el derecho consagrado a través del Estatuto Agrario, el Indert hasta la fecha no promueve este tipo de producción ni tampoco implementa medidas para defender los derechos de las familias campesinas violentadas por las prácticas agrícolas utilizadas por los grandes productores, que emplean masivamente potentes pesticidas en sus cultivos.

Es más, el uso de potentes pesticidas significó que comunidades enteras desaparezcan de los asentamientos promovidos por la reforma, pues en ellos, a más de los graves inconvenientes que enfrentaban las familias, se les sumaba la contaminación de su ambiente, su familia y de su propia producción para el auto sustento. Si el Indert pretende que en los nuevos asentamientos se impulsen propuestas productivas alternativas, deberá articular esfuerzos para que otros productores que implementan modelos productivos diferentes no pongan en riesgo los modelos de producción campesinos en los asentamientos de la reforma agraria.

LEY Nº 2.419/04 "QUE CREA EL INDERT"

Las funciones del Indert

"Entre las funciones del Indert se destaca el formular, normar e implementar la política de colonización agraria del Estado, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el gobierno nacional en la materia. La aplicación del Estatuto Agrario y demás leyes agrarias vigentes dentro de su competencia, según el Artículo 8 de la Ley Nº 2.419/04.

"Coordinará con la Secretaria del Ambiente (SEAM) la aplicación de los programas operativos en materia ambiental en los asentamientos, colonias y áreas del instituto, pudiendo llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental, según el artículo 9 de la Ley Nº 2.419/04".

"Artículo 7. Políticas institucionales básicas.

"La realización de los objetivos del instituto comporta el desarrollo de las siguientes líneas básicas de política institucional:

"(...) b) promover y apoyar la capacitación y organización de las familias asentadas, de modo a fortalecer la autogestión y la cogestión en el proceso de desarrollo;

"c) promover y apoyar la reestructuración productiva de las explotaciones, orientándolas a la consecución de la seguridad alimentaria y, asimismo, a las exigencias, opciones y restricciones que presentan los mercados;

"d) promover el acceso a la tierra para el sector campesino fortaleciendo las organizaciones asociativas de producción;

"e) promover, apoyar y estimular la creación de organizaciones de productores y productoras rurales e incrementar sus capacidades como agentes económicos y como actores sociales en función a los requerimientos del sector, de modo a crear condiciones efectivas para el acceso a los servicios institucionales de promoción y desarrollo, así como su integración efectiva a los sistemas públicos y privados de decisiones;

"f) promover una cultura productiva que incorpore, en consecuencia con las normas ambientales vigentes y políticas establecidas, condiciones de uso racional de los recursos naturales para el logro de la efectiva sostenibilidad;

"g) promover y apoyar la diversificación del ingreso familiar campesino propiciando otras actividades productivas practicadas por el núcleo familiar; y

"h) crear y coordinar la instalación de infraestructura básica de asentamiento y arraigo, de conformidad a los objetivos de la presente ley".

El Indert debe adelantarse y generar solución a los hechos concretos que se dan en las comunidades rurales y debe ser capaz de enfrentar los nuevos escenarios que son producto de las demandas emergentes de los grupos campesinos. En el caso de arroyo Claro del Sur, en Itapúa, el propio ex Instituto de Bienestar Rural (IBR, actual Indert) acompañó al asentamiento campesino construyendo escuelas y caminos, pero cometió el error de hacerlo en tierras pertenecientes a comunidades indígenas. Mezquindades políticas del momento hicieron que se diera tierra a costa de violentar los derechos ancestrales sobre la misma de parte de comunidades indígenas.

El IBR dejó que el conflicto persistiera y no planteó ni generó un proyecto de reubicación o arreglo del grave error cometido, y recién a mediados del 2005 y como producto de medidas precautelares promovidas por las comunidades indígenas, las familias campesinas abandonaron la zona luego de asegurarse su reubicación.

En el proceso de reubicación, las familias campesinas fueron instaladas en la zona de San Pedro del Paraná, en una región abnegadiza, con características del suelo muy por debajo de lo que se requiere para el arraigo de las familias, al no disponerse de condiciones bási-

cas mínimas: agua, puestos escolares, caminos, etc. El Indert tuvo casi 10 años para preparar la zona para reubicar a los campesinos de arroyo Claro, pero no lo hizo: esperó hasta el último momento y arrojó a su suerte a cientos de familias campesinas que durante más de 10 años estuvieron en condiciones precarias en arroyo Claro, para pasar a vivir en condiciones aún más precarias en San Pedro del Paraná.

Las acciones a emprender para la vigencia de estos derechos y el cumplimiento de los organismos gubernamentales de sus obligaciones y responsabilidades

En la reforma agraria para el Estado (lucha por la tierra para las organizaciones campesinas), en la mayoría de los casos el IBR no ha entregado de *motu propio* las tierras para los asentamientos, por lo que varios de éstos se han instalado en suelos de buena calidad agrícola, dado que las organizaciones tenían posibilidad de exigir los lugares en donde asentarse.

En los últimos años, sin embargo, y como consecuencia de la creciente presión, el IBR y el Indert –vía compra de tierras o tras largas negociaciones, muchas veces no exentas de represiones– distribuyó tierras que en realidad no son aptas para la agricultura. Pedregales, lugares con mucha pendiente, zonas sin caminos, etc.

Sin embargo, si se pretende lograr un desarrollo sustentable, es necesario asegurar que las tierras entregadas a las familias campesinas sean aptas para desarrollar las actividades agrícolas, ganaderas o los fines para los cuales es entregado, sobre todo en los departamentos donde las condiciones de la tierra son diferentes, como Concepción, San Pedro, Misiones e Itapúa.

Por otra parte, es necesario garantizar que las tierras entregadas a las familias campesinas se mantengan en su posesión, en contraposición a la situación donde como consecuencia de la demanda de tierra generada por la expansión de la soja, extensas superficies de tierra destinadas originalmente a la reforma agraria pasan a manos de extranjeros, la mayoría de los cuales incluso no pueden detentar tierras por su condición de ilegalidad.

LA HISTORIA DE LOS 10 AÑOS Y LOS GRANDES AVANCES

El año 1996 se caracterizó por la agudización de la lucha por la tierra en el país y el surgir o resurgir de una clase política que bajo el paraguas de la democracia ha instrumentado políticas que llevaron a la desintegración de las organizaciones sociales, con el agravante de una serie de desalojos violentos, asesinatos de dirigentes campesi-

nos, torturas, encarcelaciones, utilizando incluso el ataque ideológico para frenar y justificar sus atropellos.

Por otro lado, en la misma época se reflotó la idea de un Estatuto Agrario que solucione los problemas rurales de fondo, con las modificaciones necesarias en las instituciones encargadas de establecer la política agraria del país. El Estatuto Agrario'–con luces y sombras– fue promulgado, el IBR sufrió "modificaciones" y surgió el Indert, en teoría con atribuciones y mayor poder de decisión en la "política agraria" del país.

No establecemos un análisis de principio a fin, pero basta contrastar el inicio del '96 y el 2004, a partir de lo cual podemos decir que se han dado "importantes avances". Las organizaciones campesinas van fortaleciendo su estructura y práctica organizativa, con estrategias claras y prioridades visibles. En contraposición, los organismos públicos encargados de atender sus demandas no responden con la celeridad, eficiencia, justicia y equidad, como debiera ser.

La promulgación del Estatuto Agrario y la creación del Indert podrían ser consideradas como los avances más significativos si enfocamos desde el punto de vista de que era necesario disponer de un Estatuto Agrario y una institucionalidad acorde a los tiempos actuales. Las dos condiciones antes mencionadas se han cumplido con limitaciones –en eso estamos de acuerdo–, pero por otra parte esto abre importantes ventanas, generando condiciones propicias que pueden ser potencializadas en pos de un desarrollo rural sostenible.

Es de fundamental importancia centrar esfuerzos en buscar que se cumplan aquellos preceptos claramente favorables a un desarrollo campesino. Centrando energías en aquello que el Estatuto Agrario no incorpora o lo hace de manera ambigua en nada contribuirá a mejorar las condiciones del cumplimiento de los derechos de miles de familias campesinas y otras tantas que esperan acceder a un pedazo de tierra. Si por lo menos se cumpliesen algunos de los enunciados del Estatuto Agrario, implicaría un gran avance.

RECOMENDACIONES

- Urge la reglamentación del Estatuto Agrario.
- Para un desarrollo rural sostenible se deberá establecer las unidades básicas familiares para cada uno de los departamentos.
- Es perentorio que el Indert establezca de manera clara la política de desarrollo a implementar en los nuevos asentamientos.

- El Indert debe elaborar y presentar como responsable de los proyectos de asentamientos los estudios de evaluación de impacto ambiental, según lo establece la Ley Nº 294/93, como una condición previa a la parcelación de tierras y ubicación de las familias; caso contrario está violando leyes ambientales vigentes.
- Los proyectos de asentamientos del Indert deben incorporar los soportes técnicos que se dispondrá y se aplicarán para posibilitar el arraigo y el despegue de las familias campesinas.
- Se deberá conocer de parte del Indert de un plan y cronograma de entregas de tierra a mediano, corto y largo plazo, a fin de garantizar el acceso a la tierra a aquellos que no la posean.
- Es necesario establecer un programa de difusión del nuevo Estatuto Agrario, ya que es poco conocido en general, y solo a nivel de la dirigencia campesina.

Derecho al empleo

Derecho al empleo: Flexibilización y desregulación laboral por la vía de los hechos

Gustavo Zaracho
Servicio Ecuménico de Promoción Alternativa (SEPA)

El derecho de los ciudadanos y ciudadanas a un empleo digno sigue siendo uno de los temas postergados en la agenda nacional. Si bien se obtuvieron ciertos avances en cuanto al debate y acciones en áreas como la educación e incluso ciertos avances presupuestarios (insuficientes) en el tema de la salud, no se refleja el mismo proceso en cuanto al empleo y al desarrollo de una política de reactivación económica del país, a pesar de ser ésta una de las estrategias más duraderas y eficaces de generar integración social y desarrollo económico. Ahora que se acallan los cantos de sirena del recetario neoliberal y se ven sus perversos efectos reales, es hora de buscar nuevos modelos de desarrollo nacional.

INTRODUCCIÓN

El empleo ha sido uno de los temas siempre pendientes en cuanto a las acciones gubernamentales, a pesar de ser profusamente recordado y esgrimido. Desde las populistas campañas que prometían trabajo en primer lugar hasta los rimbombantes anuncios de la creación de 200 mil empleos en un solo año, todas han sido huecas promesas sin más asideros que los discursos.

El año que va feneciendo no es diferente al resto de los años de la transición e incluso va dándose un nuevo deterioro en la consolidación del derecho al empleo.

El paradigma neoliberal fue imponiendo la idea que el desempleo es estructural y permanente, cual catástrofe natural que se puede pronosticar pero no evitar. Las políticas de pleno empleo son equiparables a piezas de museo que solo sirven para recordar una época pasada. En este sentido, se argumenta que la única razón de ser del Estado es dejar totalmente libre al mercado para que éste se encargue de resolver el problema laboral de los ciudadanos y ciudadanas.

A más de 20 años de la aplicación de estas medidas conocidas como "Consenso de Washington" o de "Ajuste estructural", las mismas reafirman un nuevo consenso: la del aumento de la pobreza, la extrema pobreza y la desigualdad, así como el aumento de la informalidad y la precarización de las condiciones de trabajo de los asalariados (en este sentido, los informes de los últimos años de organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (Cepal) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dan cuenta de este proceso).

El 2005 es nuevamente un año con saldo negativo en cuanto a una política nacional de empleo.

Paraguay no ha entrado en un proceso de involución jurídica en cuanto a los derechos laborales y del marco jurídico que garantiza el derecho al empleo, como sí se ha dado en otros países de la región que han flexibilizado sus legislaciones laborales y han recortado derechos y prestaciones sociales, históricamente conquistadas por las clases trabajadoras de estos países. Sin embargo, el marco jurídico existente es "flexibilizado" por la vía de los hechos, es decir, por la inoperancia de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de las leyes laborales y por hacer efectivas las garantías constitucionales y los convenios internacionales firmados por el país.

MARCO JURÍDICO

El derecho al empleo se encuentra garantizado tanto en las principales leyes nacionales –Constitución Nacional, Código Laboral– como en los tratados, convenios, pactos y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por Paraguay.

La Constitución Nacional sancionada en 1992 es la máxima ley de la República del Paraguay. En su capítulo VIII, sección I, "De los derechos laborales", establece y garantiza el derecho al trabajo, al pleno empleo, a la no discriminación, el trabajo de las mujeres, el trabajo de los niños y niñas, la duración de las jornadas de trabajo y descanso, la retribución del trabajo, los beneficios adicionales al trabajador, la estabilidad y la indemnización, la seguridad social, la libertad sindical, la concertación de convenios colectivos, el derecho a la huelga y paro, y el cumplimiento de las normas laborales.

El Código del Trabajo, sancionado en el año 1993 (con modificaciones en 1995), es el documento jurídico que establece las normas que regulan las relaciones entre trabajadores/as y empleadores/as concernientes a la prestación subordinada y retribuida de la actividad laboral (art. 1), reconoce el trabajo como un derecho y un deber social que goza de la protección del Estado (art. 9), y dispone que todo trabajador debe tener las posibilidades de una existencia digna y el derecho a condiciones justas en el ejercicio de su trabajo, recibir educación profesional y técnica para perfeccionar sus aptitudes, obtener mayores ingresos y contribuir de modo eficiente al progreso de la nación (art. 15). En ese sentido, el Estado se compromete a brindar educación profesional y técnica a trabajadores/as de modo a perfeccionar sus aptitudes para obtener mejores ingresos y una mayor eficiencia en la producción (art. 16).

Otras leyes que afectan las condiciones de empleo y la regulación del relacionamiento laboral son el Código Procesal Laboral, sancionado en 1961, que regula el ejercicio de la aplicación de la justicia del trabajo y establece la organización, competencia y procedimientos de los órganos jurisdiccionales del trabajo. La Ley Nº 508/94 "De la negociación colectiva en el sector público", la Ley Nº 1.416/99 "Que modifica el artículo 385 de la Ley Nº 469/94, que modifica, amplía y deroga artículos del Código del Trabajo (Ley Nº 213/93)", y los artículos 5, 6 y 10 de la Ley Nº 884/81, que regulan las condiciones de trabajo en el transporte automotor terrestre, la Ley Nº 1.542/00 "Que establece el procedimiento para la calificación de huelga" y la Ley Nº 1.626/00 "De la función pública". Esta última regula la situación jurídica del funcionariado estatal, los cargos de confianza, las contrataciones y el personal auxiliar que presten servicios en la administración central, en

los entes descentralizados, los gobiernos departamentales y las municipalidades, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la banca pública y los demás organismos y entidades del Estado (art. 1).

También el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley Nº 1.680), promulgado en 2001, en el título segundo garantiza la protección a los adolescentes trabajadores, estableciendo el ámbito de aplicación (art. 52), las garantías en el trabajo (art. 53), los trabajos prohibidos (art. 54), el registro del trabajador (arts. 55 y 56), la comunicación del trabajo de adolescentes (art. 57), el horario y lugar de trabajo (arts. 58 y 59), la no discriminación de adolescentes con necesidades especiales (art. 62) y las condiciones del trabajo doméstico (arts. 63, 64, 65, 66 y 67).

A nivel internacional, Paraguay ratificó como Ley Nº 4/92 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), a partir del cual el Estado reconoce el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado (art. 6); asimismo, el Estado reconoce el derecho a trabajar en condiciones equitativas y satisfactorias (art. 7), y se compromete a garantizar la organización de los trabajadores y trabajadoras y las condiciones de funcionamiento de estas organizaciones (art. 8).

Igualmente, Paraguay, como miembro de la OIT, ratificó varios convenios que garantizan una política de empleo, condiciones laborales y protección para trabajadores/as. El Convenio 122, relativo a la política de empleo, fue ratificado por Ley Nº 67 en 1968. En el artículo 1 manifiesta que "con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Esta política deberá tender a garantizar:

"a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;

"b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;

"c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga, y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social; y deberá tener en cuenta el

nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales".

En el año 2003 Paraguay ratificó el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo. En el ámbito regional, en 1998 Paraguay firmó el acuerdo de Declaración Sociolaboral del Mercosur, mediante el cual se adoptan principios y derechos en el área del trabajo, entre ellos el compromiso de los Estados partes a promover el crecimiento, la ampliación de los mercados internos y regional y la puesta en práctica de políticas activas referentes al fomento y creación del empleo, a fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios sociales y regionales (art. 14).

SITUACIÓN DEL EMPLEO EN EL PERIODO 2004–2005

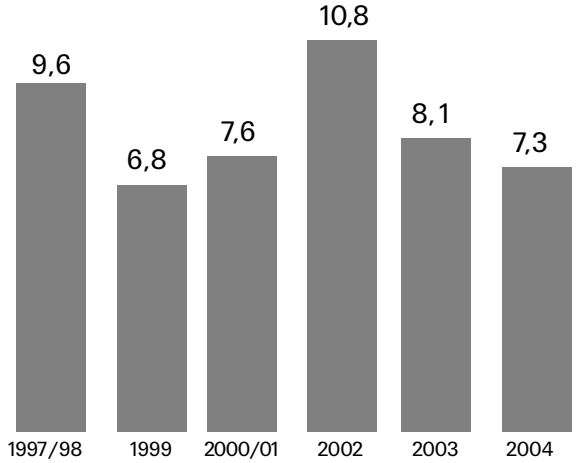
Disminución relativa del desempleo abierto y aumento del subempleo

Para describir la situación actual del empleo utilizaremos los datos surgidos de la Encuesta Permanente de Hogares 2004 (EPH 2004) de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec).

Paraguay sigue siendo un país eminentemente joven, y ello es comprobable a partir del análisis de la estructura de edades: el 63,9% tiene menos de 30 años y tan solo el 5% tiene 65 años o más. En cuanto a la distribución por sexos existe una ligera mayoría masculina a nivel país (50,2% de hombres y 49,8% de mujeres). Sin embargo, en áreas urbanas existe una mayoría femenina (51,7% de mujeres versus 48,3% de hombres), presumiblemente por el incremento de la migración de mujeres rurales a las ciudades.

En cuanto al mercado laboral propiamente dicho, sobre una Población Económicamente Activa (PEA) que representa el 63,4% del total de la población, o sea 2.762.459 personas, el 7,3% se encuentra en el desempleo abierto (201.547 personas) y el 3,9% en el desempleo oculto (112.297 personas), lo cual implicaría un desempleo total de 10,9% de nuestra población, que comparado al año 2003 –que registró un desempleo total del 13%– implica que hubo una muy leve reducción del desempleo. Sin embargo, no habría que engañarse con estos nuevos "ocupados", ya que los mismos pasaron a engrosar las filas de lo que se conoce como el subempleo (visible o invisible), que representa el 24,2% (687.735 personas).

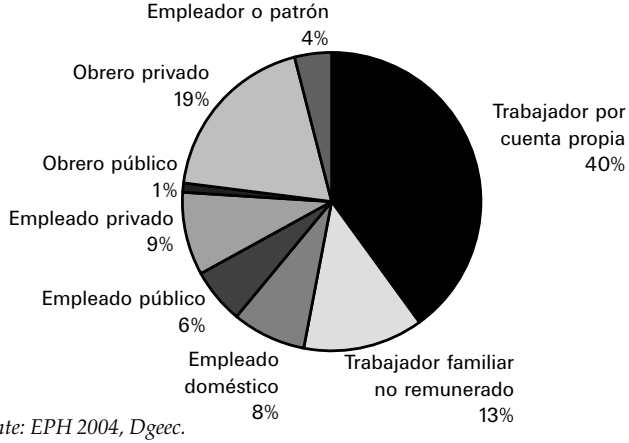
Cuadro Nº 1- Paraguay: Evolución de la tasa de desempleo abierto. 1997-2004



Fuente: EPH 2004, Dgeec.

Analicemos brevemente lo que ocurre con este 82,7% de la PEA que se encuentra "ocupada". Casi el 70% trabaja en establecimientos de hasta cinco empleados, es decir en micros y pequeñas empresas. Por otra parte, el 39,8% de estos trabajadores ocupados es cuentapropista, el 13,1% es trabajador familiar no remunerado, el 4,2% es empleador o patrón y, por último, el 8% es empleado doméstico. Sumados todos estos segmentos tenemos que el 65,1% de los ocupados trabaja en actividades altamente precarias y en condiciones en las que generalmente sufren explotación laboral (ver cuadro Nº 2).

Cuadro Nº 2- Paraguay: Distribución de la población ocupada según categoría de ocupación. Año 2004.



Fuente: EPH 2004, Dgeec.

Otro elemento que aparece escasamente en los análisis sobre la situación del empleo, pero de creciente importancia, es la migración interna y externa en busca de oportunidades laborales. Como muestra podemos utilizar el caso del departamento Central –y más concretamente la zona metropolitana de Asunción–, que ha duplicado su población en el periodo intercensal '92–2002, pasando de 866.856 habitantes a 1.362.650 personas en el año 2002. Es decir, Central fue recibiendo un contingente promedio de casi 50 mil nuevos habitantes por año en el periodo mencionado, con la consecuente presión sobre la vivienda, los servicios básicos, y por supuesto el empleo.

La crisis argentina clausuró definitivamente una válvula de escape en cuanto a la migración económica; la crisis de Ciudad del Este también cerró esta alternativa transitoria y esta ciudad pasó a convertirse en expulsora antes que receptora, como lo fue en décadas anteriores. La migración interna también se fue agravando a raíz de la expansión del monocultivo de la soja, que presionó a los pequeños agricultores a vender sus pequeñas parcelas y migrar a los centros urbanos, donde –como ya hemos visto– uno de los destinos más privilegiado fue la periferia de la capital.

Una nueva ruta se abrió a la emigración: España. Contingentes cada vez numerosos de compatriotas malvenden sus pertenencias y se ponen a merced de no muy confiables gestores que les prometen un contrato en Europa a cambio de una suma de dinero. El autor conoce de primera fuente uno de los muchos casos de estafa en el que un grupo de 60 personas que tenían la promesa de un contrato de trabajo en el sector de la construcción en Alicante, España, fueron timados por un ciudadano español y cómplices locales. Cada persona entregó la suma de 600 dólares para el pago del pasaje de avión, todo lo cual terminó con la fuga del principal implicado con el dinero. La denuncia fue presentada a la Fiscalía y el expediente sigue durmiendo en los cajones del ente, y todos los autores están libres. Mientras, las familias estafadas viven en la más absoluta desesperación, ya que en muchos casos tuvieron que vender y/o empeñar sus bienes más esenciales para poder pagar el monto solicitado.

Por último, podríamos mencionar brevemente la situación de los trabajadores y trabajadoras que son afectados por la entrada en vigencia de la nueva Ley de Adecuación Fiscal y Tributaria, mediante la cual se liberalizan las condiciones de trabajo de un importante sector de la clase trabajadora, que pasará ahora de un contrato laboral tradicional a un supuesto contrato de tipo civil de prestación de servicios, proceso mediante el cual son eliminados derechos históricos, como ser el seguro médico, el aguinaldo, bonificación familiar o incluso el tiempo de antigüedad, ya que se parte del supuesto de que todos estos bene-

ficios deben estar contemplados en los honorarios establecidos por el trabajador/a. Sin embargo, como bien sabemos, dichos honorarios no están establecidos por el trabajador, sino por el propio mercado de trabajo, en el que la situación de creciente desempleo vuelve imposible un margen de negociación para mejorar los montos de estos honorarios. Este proceso viene generalizándose entre los trabajadores de las organizaciones no gubernamentales y algunas dependencias gubernamentales, entre otros, pero en la medida de la extensión de la aplicación de la ley irá afectando a otras categorías profesionales.

En conclusión y a modo de síntesis podemos mencionar algunos aspectos relevantes sobre la situación del derecho al empleo digno en nuestro país:

- se observa una leve disminución de la tasa de desempleo abierto y total en el periodo estudiado, que sin embargo no puede atribuirse a un impacto directo de políticas específicas aplicadas a tal efecto. Esta disminución es prácticamente irrelevante teniendo en cuenta el crecimiento vegetativo de la población y la incorporación de nuevos jóvenes a la PEA;
- el 65,1% de la población ocupada detenta empleos de bajísima calidad, sin prestaciones sociales y con remuneraciones muy bajas, lo cual vuelve letra muerta todas las legislaciones existentes en materia de derechos laborales y beneficios sociales acordados a las personas en relación de dependencia;
- las únicas empresas que generan empleo en el país son las micro y pequeñas empresas, que albergan al 70% de la mano de obra ocupada. Sin embargo, no existen ambiciosos programas de apoyo a estas empresas de manera a darles mayor productividad y mejoras en las condiciones laborales de sus empleados;
- se observa un aumento de los procesos migratorios tanto al nivel interno como al exterior, lo cual está dando lugar a la conformación de redes mafiosas de trata de personas, situación que es alentada por la falta de eficiencia y celeridad de las instituciones responsables de controlar estos procesos;
- los programas de contención a la pobreza, que incluyen ciertos elementos de promoción del empleo, no dependen de fondos genuinos del Presupuesto General de Gastos de la Nación, sino de préstamos internacionales que por lo general están sujetos a condicionalidades que fragilizan la protección del mercado interno y la inversión productiva en el país. Igualmente, varios de estos programas tienen financiamiento a partir de presupuestos no controlados por el Parlamento Nacional, como los fondos de Itaipú, lo cual ha generado un intenso debate, y el gobierno es

acusado de un manejo prebendario y clientelístico de estos programas sociales;

- la fragmentación y pérdida de representatividad de las organizaciones de trabajadores, sumadas a varios escándalos de corrupción que han salpicado a numerosos dirigentes sindicales, hicieron perder fuerza y capacidad de negociación colectiva a los sindicatos, en especial a los del sector privado;
- la persecución sindical sigue siendo una realidad en varias empresas, y sin embargo el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) no ha mejorado sustancialmente sus mecanismos de control y fiscalización, y sigue la percepción ciudadana de una alta corrupción de los encargados de dichos controles, que "fabrican" informes favorables a las empresas a cambio de coimas;
- en cuanto a la formación profesional y capacitación para el empleo, las instituciones estatales creadas para tal efecto –como el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) o el propio Colegio Técnico Nacional, así como las escuelas vocacionales en distintos puntos del país– demuestran una gran parálisis y poca capacidad de respuesta a nuevas alternativas de formación, y en muchos casos siguen capacitando en oficios con escasa salida laboral, y sin incluir componentes que apoyen a la autogestión y el trabajo cooperativo como medio de crear nuevas oportunidades laborales para los jóvenes.

LOS 10 AÑOS DE "DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY" Y LA SITUACIÓN DEL EMPLEO

Los 10 años de publicación del informe "Derechos Humanos en Paraguay" es sin duda un hecho sumamente importante, ya que la aparición de este material llena un enorme vacío en cuanto a un conjunto serio y confiable de informaciones que permitan analizar y tener un panorama de la situación de los derechos humanos en nuestro país.

En cuanto a la situación del derecho al empleo, podemos mencionar que estos 10 años marcan escasos avances en cuanto a la consolidación efectiva de este derecho fundamental de las personas, y que a pesar de estar omnipresente en los discursos políticos, y ser siempre uno de los ejes principales de los programas de gobierno de los diversos partidos políticos, no se han dado pasos efectivos para su generalización como un medio de integración social y de desarrollo social y nacional.

En este periodo de tiempo, Paraguay pasó a ser un país más urbano que rural, aunque con un gran predominio del sector primario en la economía. Los procesos previsibles de migración del campo a la ciu-

dad no fueron acompañados por ningún tipo de políticas públicas o de alternativas que mitiguen los efectos adversos que este fenómeno ha tenido siempre en diversas sociedades. A diferencia de varios de nuestros vecinos de la región, y en especial los del Mercosur, nuestro país no ha atravesado por el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, con lo cual el sector secundario, valga la redundancia, siempre ha sido secundario en cuanto a aporte al Producto Interno Bruto (PIB) y no ha absorbido a un importante número de la mano de obra del país.

En la década de aparición del informe "Derechos Humanos en Paraguay" se han agudizado los efectos de la llamada globalización y las recetas neoliberales que han impactado negativamente sobre el empleo en diversas partes del mundo. Nuestro Estado no ha sabido promover ningún tipo de cambios que impulsen el desarrollo nacional y la expansión del mercado interno y del ahorro nacional. Antes bien, propició políticas que alentaban la especulación financiera y la recesión. El informe siempre ha dado cuentas de este proceso y ha sugerido pistas de acción y alternativas posibles. Lastimosamente su impacto ha sido escaso en las esferas gubernamentales, que prefieren seguir haciendo "oídos sordos" a las propuestas de la sociedad civil.

Sin embargo, la importancia estratégica del informe es su valor para denunciar y contrarrestar la desinformación y parcialización de los datos que muchas veces intentan proyectar los diversos gobiernos nacionales sobre su actuar. El Estado paraguayo ha sido históricamente débil ante los grupos oligárquicos que frenan el desarrollo nacional y el bienestar general de la población y esto ha sido muchas veces alentado por la escasa participación y falta de informaciones adecuadas para echar por tierra los discursos populistas.

RECOMENDACIONES

- Paraguay necesita abrir un intenso debate sobre su modelo de desarrollo social y económico, y sobre el tipo de Estado que necesita para enfrentar este momento histórico en el que se encuentra. Si bien en procesos contradictorios, los diversos gobiernos de la región han ido cambiando hacia propuestas que buscan una sustitución del consenso neoliberal y de relanzar ideas y propuestas que pongan la reactivación económica y el desarrollo de los pueblos en primer lugar, antes que el desarrollo económico desligado de la vida de los ciudadanos y ciudadanas.
- Existe una necesidad imperiosa de renegociar determinadas deudas contraídas por el país, para que los fondos ahorrados puedan utilizarse en la reactivación económica y el fomento del empleo,

sobre todo a partir de obras públicas y de infraestructuras sumamente necesarias para la comunicación interna. En este sentido, la renegociación de la llamada "deuda espuria" de Itaipú nos brindaría importantes recursos para encarar este y otros procesos.

- La llamada Ley de Adecuación Fiscal debería ser reformulada hacia un esquema verdaderamente redistributivo, antes que regresivo, como es ahora. Ya que termina finalmente cargando con el mayor peso tributario a los sectores de menores ingresos y los sectores acaudalados y poderosos, a través de sus efectivos lobbyings, han ido conquistando sistemáticamente mejoras y reducciones impositivas. Si se quiere contar con recursos genuinos para invertir en programas sociales y fomento del empleo, el Estado debe promover la justicia tributaria.
- Es necesaria una profunda revisión y desburocratización del MJT, que no cumple con ninguno de los componentes que hacen a su denominación –justicia y trabajo–, sobre todo en el'ámbito de la protección del derecho laboral y la promoción del empleo. Este ministerio debe tener un rol más activo en cuanto al cumplimiento de las leyes laborales, y en la propuesta de una política nacional de empleo.
- El proceso de reforma agraria integral sigue siendo un tema pendiente que tiene directa relación con el empleo urbano en nuestro país. A pesar de la urbanización creciente de nuestra sociedad, a nivel económico seguimos siendo altamente dependientes del sector primario. Una política de reforma agraria nacional incidirá grandemente en la reducción de los procesos de flujo migratorio hacia la ciudad y una adecuada política de desarrollo rural podría crear empleos en el sector rural, y tener un efecto multiplicador sobre el empleo.

Derecho a la salud

Derecho a la salud: continúan reclamos por el exiguo presupuesto destinado a la salud[1]

Desireé Masi
Círculo Paraguayo de Médicos (CMP)

Reclamos y movilizaciones de varios sectores de la salud en nuestro país por el recorte presupuestario destinado a este sector hacen que se espere un panorama poco alentador para el año 2006.

[1] *Este artículo utiliza como fuente principal el informe publicado en "Objetivos del Milenio (ODM). Informe alternativo de la sociedad civil. Paraguay". Plataforma sin Excusas contra la Pobreza. Setiembre, 2005.*

INTRODUCCIÓN

En Paraguay se invierte en la salud de cada habitante **19 dólares anuales**, mientras que el promedio de América Latina es de **133 dólares**. En ese sentido culmina el año con protestas de todos los sectores de la salud por el recorte del presupuesto 2006.

A pesar de las leyes nacionales y los compromisos internacionales asumidos con la ratificación de los dos pactos –el Pacto de San José y el Protocolo de San Salvador[2], del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y en el ámbito universal, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[3]–, es evidente para gran parte de la población paraguaya, que la obligación internacional y constitucional por parte del Estado de proteger la salud queda en entredicho con la baja inversión presupuestaria, lo que en realidad pone de manifiesto que desde el propio órgano responsable del cumplimiento de la normativa se viola la vigencia de ese derecho.

A nivel legislativo se requieren de herramientas legales que de manera urgente acompañen y posibiliten la necesaria reforma del sector. Se debe revisar, actualizar y corregir las leyes vigentes como el Código Sanitario[4] y la Ley Nº 1.032/96[5]. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) debe diseñar un nuevo modelo de salud basado en la situación epidemiológica y demográfica del país y con un enfoque de calidad y equidad. Se requiere además de una política nacional de recursos humanos sanitarios y de la implementación de herramientas de control de la gestión sanitaria, entre otras.

Marco legal. Políticas y programas existentes en el país

La Constitución Nacional –en sus artículos 68 y 69– garantiza el derecho a la salud como un derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad, también se establece que el Estado protegerá y promoverá la salud.

El capítulo IV –en sus artículos 49, 50, 51, 52, 53, 55, 59, 60 y 61– garantiza los derechos de la familia, de la mujer, especialmente el artículo 61, que establece garantías para la salud materno-infantil y la planificación familiar.

[2] *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", Ley N° 1.040/97.*

[3] *Suscripto por el Paraguay el 10 de junio de 1992 (tomado de http://www.unhchr.ch/pdf/reportsp.pdf).*

[4] *Ley Nº 836/80.*

[5] *Ley Nº 1.032/96 "Que crea el Sistema Nacional de Salud", reglamentada por el Decreto N° 19.966/98.*

Además, estas garantías fueron reglamentadas. Se encuentran vigentes la Ley Nº 836/ 80 del Código Sanitario, que regula las funciones del Estado en lo relativo al cuidado integral de la salud del pueblo y los derechos y obligaciones de las personas en la materia, y la Ley Nº 1.032/96 y sus decretos reglamentarios, por la cual se crea el Sistema Nacional de Salud.

Situación actual de la salud en Paraguay

Porcentaje de la población con cobertura de servicios de salud: según la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/01, la población total según el tipo de seguro médico poseído se distribuye en la siguiente proporción.

INSTITUCIÓN	NÚMERO	%
Instituto de Previsión Social (IPS)	635.065	10.9
Privado	381.947	6.5
Sanidad militar	38.970	0.7
Sanidad policial	26.146	0.4
En el exterior	23.956	0.4
No tiene	4.724.394	81.1

El 81,1% de la población que no posee seguro de salud debe ser atendido por el sector público. En este caso, el MSP, que reconoce una cobertura poblacional de aproximadamente el 60%, aunque se resalta que la citada cobertura se refiere probablemente a la población asignada geográficamente a los establecimientos de salud del país, y no a la capacidad resolutiva y la presencia de personal sanitario calificado disponible en los centros asistenciales.

Si tenemos en cuenta la cobertura citada por el MSP, podemos estimar que del total de 4.724.394 habitantes, son asistidos por el sector público de salud 2.834.636 habitantes (el 60%), y se encuentran actualmente excluidos 1.889.758 habitantes.

Tomando en consideración la realidad sanitaria del país con relación a la situación de desabastecimiento continuo de insumos médicos en los hospitales públicos, la existencia de aranceles en el pago de consultas, de métodos auxiliares de diagnóstico (laboratorio, imágenes, etc.), de procedimientos quirúrgicos, la carencia de equipamiento médico o su inadecuado funcionamiento por falta de mantenimiento,

la insuficiencia de personal sanitario calificado en zonas rurales o la disponibilidad de tiempo parcial de los mismos, entre otras barreras que limitan la accesibilidad, podemos estimar que la capacidad resolutiva de los centros públicos de salud se encuentra muy por debajo de la cobertura asumida por el MSP, y por lo tanto la exclusión sanitaria es probablemente mayor que la citada oficialmente.

Respecto a la cobertura real, una aproximación posible a la situación podría encontrarse en la publicación "Exclusión social en salud"[6], que presenta una estimación basada en la demanda asistida obtenida de la población enferma o accidentada por tipo de seguro y establecimiento de consulta de la EIH 2000/01.

Según los datos de la citada encuesta, el 41,7% de la población que no tiene seguro fue atendida en instituciones públicas y se resalta el hecho que las del primer y segundo quintil más pobre consultan en su mayor parte en farmacias o recurren a curanderas.

El gasto total en salud con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) es de 8,1%; sin embargo, esta cifra global esconde la verdadera situación de la salud pública. En efecto, si se desdobla el gasto total de 8,1% en sus dos componentes –gasto público y gasto privado en salud– nos encontramos que para el indicador del sector público corresponde el 2,7% del PIB (1,3%, MSP, y 1,4%, IPS) y para el gasto privado en salud, el 5,4% del PIB.

Desde otra perspectiva, si se considera el gasto del gobierno en salud, por un lado, y el gasto privado, por el otro, cada uno, como porcentajes del gasto sanitario total, se puede constatar que el gasto público constituye el 38,1% y el gasto privado el 61,9%.

El gasto *per cápita* en salud del gobierno es de US$ 31. Si tomamos en consideración que el gasto del gobierno incluye también los ingresos provenientes del pago de los aranceles en el sector público de salud y que el presupuesto del MSP aproximadamente está constituido por 60% de recursos que provienen del Estado (fuente de financiamiento 10) y 40% de la citada recaudación (fuente de financiamiento 30), se estima que en realidad el gasto *per cápita* en salud genuino del Estado es de US$ 18,6. El Sistema de Naciones Unidas en Paraguay estima la cifra en US$ 19.

A fin de comparar el gasto *per cápita* con otros países de la región, se utiliza el indicador de US$ 31, ya que probablemente en los demás países los datos que se publican también poseen un componente privado, y de esta manera es posible establecer comparaciones. Por ejemplo, en Argentina el gasto es de US$ 120; Bolivia, US$ 38; Brasil, US$

[6] *Organización Panamericana de la Salud (OPS), MSP y Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec).'"Exclusión social en salud". Paraguay, 2003.*

94; Uruguay, US$ 105. De toda la región de las Américas, podemos encontrar que solo Haití, con un gasto *per cápita* de US$ 12, y Nicaragua, con 29 US$, poseen cifras menores a Paraguay.

Respecto al número de profesionales sanitarios por región y densidad poblacional, según datos del último censo de recursos humanos del MSP la distribución de los citados profesionales por 10.000 habitantes es la siguiente.

REGIONES	MÉDICOS	LIC. ENFERMERÍA
Concepción	1,79	0,34
San Pedro	1,44	1,28
Cordillera	2,27	1,33
Guairá	3,20	1,91
Caaguazú	1,33	1,24
Caazapá	1,22	1,01
Itapúa	2,20	1,20
Misiones	3,03	1,66
Paraguarí	2,89	1,20
Alto Paraná	1,79	0,95
Central	4,40	2,85
Ñeembucú	3,26	1,17
Amambay	3,90	1,39
Canindeyú	1,71	0,71
Presidente Hayes	2,80	0,98
Alto Paraguay	4,53	1,51
Boquerón	2,53	1,61
Asunción	19,55	7,18

El 70% de médicos y médicas y el 65% de enfermeros/as, que constituyen el personal sanitario calificado, se encuentra en Asunción y el departamento Central.

Comparando esta situación con los otros socios del Mercosur, por cada 10.000 habitantes Argentina posee 30 médicos, médicas y seis licenciadas y licenciados; Brasil, 14 médicos/as y cinco enfermeros/as; y Uruguay, 43 médicos/as y nueve enfermeros/as.

Aún cuando no existe una proporción ideal de personal sanitario, habitualmente en países con una exclusión menor se cuenta con aproximadamente un médico/a cada 1.000 habitantes o incluso más. La recomendación con relación al personal de enfermería es que debe al menos triplicar la cantidad de profesionales médicos.

El siguiente cuadro presenta la cobertura en establecimientos sanitarios y camas disponibles, según datos estadísticos del año 2003 del MSP.

Regiones sanitarias	Habitantes	Km^2	HR	CS	PS	HD	HE	CE	DISP.	Total	Camas
Concepción	180.607	18.051	1	5	35	0	0	0	22	63	207
San Pedro	319.601	20.002	1	8	87	1	0	0	0	101	229
Cordillera	235.410	4.948	1	17	24	0	0	0	0	42	187
Guairá	179.171	3.846	1	7	39	1	0	0	0	48	168
Caaguazú	435.957	11.474	1	11	52	0	0	0	0	64	197
Caazapá	140.106	9.496	1	7	40	0	0	0	0	48	170
Itapúa	453.052	16.525	1	11	73	2	0	0	0	87	261
Misiones	101.826	9.556	1	8	22	1	0	0	0	32	79
Paraguarí	222.348	8.705	1	11	28	3	0	1	0	44	208
Alto Paraná	554.341	14.895	1	4	46	2	0	0	0	53	259
Central	1.352.577	2.465	1	15	43	5	3	2	0	69	264
Ñeembucú	76.301	12.147	1	2	53	1	0	0	0	57	112
Amambay	114.429	12.933	1	0	16	2	0	0	2	22	76
Canindeyú	139.454	14.667	1	2	43	1	0	0	0	47	125
Pdte. Hayes	82.450	72.907	1	3	23	1	0	0	7	38	62
Alto Paraguay	11.813	82.349	1	2	13	0	0	0	8	24	15
Boquerón	40.975	91.669	1	4	9	1	0	0	7	22	36
Asunción	510.741	117	0	15	10	0	9	5	0	39	1730
TOTAL	**5.151.159**		**17**	**132**	**656**	**21**	**12**	**8**	**46**	**900**	**4385**

Ref.: HR, hospital regional; HD, hospital distrital; CS, centro de salud; PS, puesto de salud; HE, hospital especializado; CE, centro especializado; disp., dispensario.

El MSP y BS afirma que, en promedio, se encuentran disponibles siete camas por 10.000 habitantes; sin embargo, como se aprecia en el cuadro anterior, existen diferencias importantes por regiones sanitarias. Asunción cuenta con 30 camas por 10.000 y en el resto del país el promedio baja a ocho camas por igual cantidad de habitantes. Si se compara Asunción con otros departamentos, por ejemplo Alto Paraná, con poblaciones similares, la diferencia es aún mayor: 1.730 para

el primero y 259 para el segundo, con el agravante de las distancias: Asunción con 117 km2 y Alto Paraná con 14.895 km2.

Siguiendo con el cuadro, el total de establecimientos es 900, de los cuales el 78% (puestos de salud y dispensarios) corresponde al nivel básico I de atención; el 15% (centros de salud), al nivel básico II de atención; el 4%, al nivel complementario (hospital regional y distrital); y el 2%, al nivel especializado (hospital y centro especializado). Estos últimos en gran parte en el departamento Central y Asunción, tres y nueve, del total de 12 para hospitales especializados, y dos y cinco del total de ocho para centros especializados.

Tomando en consideración número y distribución por regiones sanitarias de los establecimientos, comparados con la población total y la extensión geográfica, se podría considerar que no existe enfoque demográfico o consideraciones geográficas para su instalación. El sistema de salud debería analizar, entre otros múltiples factores, estas informaciones con el objetivo de disminuir o eliminar las barreras de acceso a los servicios sanitarios. Como ejemplo resaltamos la situación de los departamentos de San Pedro, con 319.601 habitantes y una extensión de 20.002 km2, que posee un hospital regional y ocho centros de salud; Cordillera, con 235.410 habitantes y una superficie de 4.948 km2, posee un hospital regional y 17 centros de salud; y Alto Paraná, con 554.341 habitantes y 14.895 km2, posee un hospital regional y cuatro centros de salud.

Si analizamos la situación de los establecimientos de salud con respecto al financiamiento del MSP y BS, y consideramos que por cada 10 guaraníes que esa institución gasta solo un guaraní va destinado a la promoción y prevención de la salud –funciones que deben ser realizadas prioritariamente en los puestos, dispensarios y centros de salud–, podemos expresar que la mayoría de los establecimientos no cuenta con financiamiento de los programas que deben implementar y ejecutar en esa área.

El MSP destina el 66% de sus gastos en servicios personales, 11% en medicamentos y el resto en inversión física. Por lo tanto, podemos considerar que los establecimientos sanitarios poseen una insuficiencia crítica de personal calificado según los indicadores poblacionales, agravada esta situación por su mala distribución geográfica.

Existe carencia de financiamiento para la salud preventiva, y además insuficiencia de capacidad resolutiva en todos los niveles por la falta de insumos requeridos para la población que debe atendida.

POCA INVERSIÓN EN SALUD

En noviembre, un grupo de 193 personas del departamento de San Pedro, en dos viajes financiados íntegramente por los gobiernos de Cuba y Venezuela –como parte de la denominada "Operación Milagro", que también se implementa en Uruguay y Bolivia– fueron a Cuba para ser intervenidos quirúrgicamente de la vista. Los profesionales locales critican la falta de criterios científicos para la selección y envío de los beneficiarios, e incluso la falta de sentido común, ya que el viaje de 100 personas tiene un costo superior a los 100.000 dólares. Por esa suma, el Hospital de Clínicas opera cada año a 2.000 personas insolventes de cataratas[7].

El presidente de la Sociedad Paraguaya de Oftalmología, Walter Martínez Gill, expresó que el MSP tomó una decisión unilateral e inconsulta. Remarcó que el país cuenta con profesionales oftalmólogos de alto nivel científico, además de contar con tecnología de última generación con capacidad de solucionar todos los tipos de patología ocular. "Para realizar estas cirugías solo se necesita que el gobierno garantice los insumos", señaló[8].

Respecto a ese caso, el Círculo Paraguayo de Médicos (CPM), a través de su vicepresidenta, puntualizó que el país se comporta como mendigo en lugar de asumir su responsabilidad de proveer recursos para la salud. «Rechazamos esta actitud mendicante del gobierno, ¿acaso ahora, porque no hay fondos para la nutrición, vamos a enviar a niños para que les den de comer en otro país, o porque tenemos alta mortalidad materna vamos a hacer partos en el extranjero?»[9].

PROTESTAS DEL SECTOR SALUD POR PRESUPUESTO APROBADO PARA EL 2006

El 20 de octubre de 2005, en un comunicado firmado por gremios de la salud –como el Comité de Prensa de la Federación Nacional de Trabajadores de la Salud (en formación), el CPM y la Asociación Paraguaya de Enfermería– se expresó el rechazo al anteproyecto del presupuesto público correspondiente a salud porque "permite la continuidad de las deplorables condiciones hospitalarias, sin las más mínimas condiciones para la atención básica en salud. Mantiene los servicios sin la provisión de medicamentos e insumos, como por ejemplo guantes, jeringas, etc., invirtiendo en cada paraguayo la insultante suma de 120 mil guaraníes por persona; y perpetúa las pésimas condiciones de vida del trabajador de la salud, con magros salarios, sin estabilidad

[7] *Diario Última Hora, 17 de noviembre de 2005.*
[8] *Ibídem.*
[9] *Ibídem.*

laboral, sin beneficios básicos como el seguro médico, jubilación, entre otros beneficios y derechos adquiridos". Los representantes de las diferentes organizaciones denunciaron la falta de una política de Estado para la salud que garantice la cobertura y el acceso de la mayoría de la población. Se anunciaron movilizaciones continuas hasta conseguir revertir este presupuesto.

Días después, los medios de comunicación informaban que la Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso aprobaba una suma menor a la ejecutada en el 2005. Entre los gremios de salud existe preocupación debido a que no se podrán atender todos los requerimientos del país en materia sanitaria. El MSP tuvo para el 2005 asignado un presupuesto total de 800.521 millones de guaraníes. El Congreso autorizó una ampliación presupuestaria de 22.000 millones de guaraníes, unos 5.000 millones menos de lo que había planteado inicialmente la entidad ministerial.

Para el presupuesto del 2006, el Poder Ejecutivo había solicitado 815.936 millones de guaraníes. La cifra fue elevada por los legisladores a 850.014 millones de guaraníes, lo que representa apenas 6% por encima de lo que tuvo para el 2005. Si se toma en cuenta la inflación del 2005, que a octubre se ubicó a 8,6%, en realidad el SP tendrá menos presupuesto que el ejercicio en curso[10].

Los gremios presentaron una propuesta alternativa que eleva el presupuesto a 1.100.000 millones de guaraníes, distribuidos en insumos y medicamentos, mantenimiento de equipos biomédicos, ambulancias, mantenimiento de edificios y equiparar al sueldo mínimo al porcentaje del personal sanitario que gana menos del mínimo establecido por ley, asegurándoles socialmente también.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Un alto porcentaje de la población paraguaya se encuentra excluida de la cobertura sanitaria por parte del sector público y probablemente este porcentaje sea mayor que la citada oficialmente si se toma en consideración la exclusión por las diversas barreras económicas, geográficas, de accesibilidad, culturales.

El gasto sanitario total del país proviene en 62% de las propias familias (gasto de bolsillo) y Paraguay posee con relación al gasto *per cápita* en salud una de las cifras más bajas del continente. El Estado debe asumir a nivel presupuestario su obligación constitucional. Para el efecto es inadmisible la situación actual referente a que los gastos en salud provengan en mayor porcentaje de las propias familias, sin alternativas para las de escasos recursos

[10] *Diario Abc Color, domingo, 27 de noviembre de 2005.*

El sistema de salud está basado en un modelo predominantemente curativo y asistencial, en detrimento de la promoción y prevención de la salud, y presenta una alta segmentación en subsistemas (MSP; una sanidad militar y policial; IPS; prepaga; privados) que no poseen articulación ni coordinación entre ellos.

El personal sanitario calificado (médicos y enfermeras) es insuficiente para la atención de la población y además su distribución no es la adecuada.

Los establecimientos de salud son insuficientes en cantidad para la población asignada, no poseen una adecuada distribución geográfica y se encuentran con limitaciones críticas en relación a su capacidad resolutiva por el desabastecimiento permanente de insumos, la falta de equipos e infraestructura básica para su funcionamiento.

Se debe realizar una reforma del sector salud que incluya el cambio del actual modelo a uno basado preferentemente en la promoción y en la prevención sanitaria, sin desconocer la importancia de contar con una red de atención médica especializada con capacidad resolutiva suficiente, con enfoque de derechos humanos.

Se enfatiza la obligación del Estado con relación al financiamiento público de los gastos sanitarios y la necesidad de un incremento importante del porcentaje destinado a salud con relación al PIB. El financiamiento debe provenir de recursos genuinos del Estado que garanticen el acceso universal a la salud integral.

RECOMENDACIONES

- El Estado debe financiar la totalidad o gran parte del gasto de salud y las partidas presupuestarias deben provenir de sus recursos genuinos, a través del cobro de impuestos, control de la evasión, eliminación de la corrupción en el sector público, eliminación de gastos innecesarios o superfluos, redireccionamiento hacia la inversión social de las partidas destinadas a la deuda externa, etc.
- No es recomendable que el MSP y BS dependa presupuestariamente, en un porcentaje importante, para el financiamiento de sus programas de ingresos por cobro de aranceles en establecimientos públicos de salud que, por otro lado, deben brindar servicios gratuitos a la población. Para el efecto se requiere aumentar el porcentaje de gasto en salud del actual 1,6% del PIB a los niveles recomendados del 5% del PIB o más.
- Con relación al modelo actual del sistema basado en una medicina curativa y asistencial, a nivel internacional se ha evidenciado

que no es el adecuado desde el punto de vista de la eficacia en el abordaje de los problemas de salud (es más eficaz en términos médicos evitar una enfermedad o se logra un porcentaje mayor de curación, con detecciones precoces, como por ejemplo el cáncer de cuello uterino en las mujeres, que asistirlas en el caso de un cáncer avanzado) a nivel de indicadores de costo efectividad, se logra mayor impacto y menores gastos promoviendo hábitos saludables y una dieta adecuada que tratando las complicaciones de una patología crónica (ejemplo: diabetes o hipertensión) y sobre todo es el modelo basado predominantemente en la prevención el que articula y potencia la participación de la ciudadanía y fomenta el ejercicio de la salud como un derecho fundamental que debe ser protegido y promovido.

- El modelo requiere –y el desarrollo debe ser paralelo y articulado– de un nivel de atención médica especializada que pueda resolver en tiempo oportuno las complicaciones sanitarias o las patologías de mayor complejidad que en un porcentaje determinado son inevitables. Este nuevo modelo de funcionamiento, al ser estructurado con un enfoque epidemiológico y demográfico, corregirá las actuales deficiencias que hemos señalado con relación a los establecimientos de salud, número, ubicación, asignación poblacional, capacidad resolutiva, entre otros.
- Otra dificultad que debe ser abordada es la actual segmentación del sector. Se debe tender a un sistema único de salud que –además de potenciar y lograr un mayor impacto sanitario– garantiza la calidad y la seguridad de la atención sin exclusiones por motivos de ingresos económicos u otro tipo de discriminaciones.
- Concerniente a la situación de los recursos humanos en salud, se requiere de una política nacional que incluya a sus instituciones formadoras. Se requiere la incorporación de más personal sanitario calificado y con experiencia en resolver los principales problemas de salud a fin de mejorar los niveles de cobertura que son críticos en la actualidad. Se debe implementar, desde el sector salud, como un tema prioritario todo lo concerniente a la capacitación continua del personal a fin de garantizar efectivamente sus competencias técnicas y asegurar la calidad de la atención. La capacitación debe incluir la actualización científica y además la posibilidad de adquisición de herramientas de gestión, administración, planificación y otras áreas necesarias para el correcto funcionamiento del sistema.
- Con relación a la formación de nuevos profesionales, se debe realizar un estudio serio a fin de establecer las habilidades y competencias que el modelo de salud requiere de los profesionales,

la cantidad de especialistas versus generalistas, la incorporación transversal en la carrera de todo lo concerniente a la salud pública, su duración adecuada, la oferta de postgrado que contribuya a la calidad de la formación, entre otros. Las instituciones formadoras (universidades) no pueden permanecer divorciadas de la realidad sanitaria del país y necesariamente se debe establecer una vinculación y coordinación con la institución proveedora de servicios (MSP y BS) con el objetivo de elaborar una política única en relación a los nuevos profesionales y su inserción en el mercado laboral.

- Se deberá abordar la situación salarial actual de los profesionales de salud, que ocasiona su mala distribución y la concentración en la capital y sus alrededores del mayor porcentaje debido a la necesidad, por los bajos salarios públicos, de recurrir a la práctica del pluriempleo en detrimento de la disponibilidad a tiempo completo y el compromiso con el sector público. En el caso del sector de enfermería el problema es aún mayor debido a la alta demanda de profesionales de esta categoría en el extranjero y a la migración, que agravaría aún más el déficit.

Diez años de falta de compromisos gubernamentales con la salud

Equipo editor

Los gobiernos en Paraguay han asignado históricamente recursos insuficientes al sector salud, considerando la magnitud de los problemas sanitarios, pero lo más grave es que anualmente se repite la misma situación.

La falta de presupuesto genera la falta permanente de insumos y medicamentos en los establecimientos de salud, sobre todo en las regiones sanitarias a nivel de centros y puestos de salud.

En estos años fue agravándose la situación por la que atraviesa el sector social y en especial el sector salud en Paraguay. Los problemas denunciados no sólo no han mejorado, sino que la mayoría de ellos ha empeorado bajo la mirada y el silencio cómplice de todos los partidos políticos del país.

En cada uno de los informes publicados desde 1996 se fue denunciando que el alto grado de deterioro moral de la clase política de todos los partidos que participan de la vida política nacional, la falta absoluta de respuesta de los gobiernos que se han ido sucediendo a los problemas sociales y económicos del país, el aumento de la pobreza en calidad y cantidad, el desempleo, el grave déficit fiscal y el desabastecimiento de los servicios públicos de salud, la inestabilidad e inseguridad ciudadana, la agudizada "partidización" de la administración pública, la corrupción, el prebendarismo, han conformado el marco general político y social del país que impidió e impide que los problemas sociales en general, y la salud en particular, sean atendidos con la urgencia y prioridad que lo ameritan.

Derecho a la seguridad alimentaria

El derecho a la alimentación y la pérdida de la soberanía alimentaria

Diego Segovia
BASE Investigaciones Sociales

La soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sustentable para todos los pueblos. Entendemos por soberanía alimentaria el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental[1].

[1] *Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. La Habana, Cuba. 2001.*

INTRODUCCIÓN

Si bien los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, la satisfacción del derecho a la alimentación es uno de los requisitos básicos para el goce de otros derechos. Una persona que no recibe una alimentación adecuada, no podrá ejercer otros derechos como la salud, el trabajo, la educación, la vivienda, etc. Es por ello fundamental que las políticas que tienen como objetivo el desarrollo humano y sostenible, y la defensa integral de los derechos humanos, consideren en profundidad la soberanía alimentaria.

En este informe se abordará las siguientes cuestiones referentes al derecho a la alimentación: a) definición del derecho a la alimentación; b) situación alimentaria del Paraguay; c) acciones del Estado tendientes a la consecución de la seguridad y soberanía alimentarias; d) las violaciones del derecho a la alimentación identificadas; e) las acciones de la sociedad civil para paliar las deficiencias del Estado en materia de alimentación; y f) las recomendaciones al Estado para mejorar la situación alimentaria nacional.

El derecho a la alimentación adecuada: el acceso, la adecuación y la estabilidad

La Observación General N° 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que *"el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla"*[2].

De esta definición se desprenden las partes fundamentales del derecho a la alimentación:

- adecuación: la ingesta de alimentos debe ser adecuada en cantidad y en calidad, es decir debe proporcionar a cada persona, según sus necesidades físicas, calóricas, proteínas, grasas y micronutrientes suficientes para el crecimiento físico y mental, y el desarrollo de las actividades cotidianas, y al mismo tiempo deben estar ausentes todo tipo de sustancias nocivas para el organismo. La alimentación tiene que ser también adecuada en cuanto a las normas culturales de un pueblo;
- acceso físico y económico: el Estado no sólo debe garantizar la disponibilidad de alimentos adecuados para sus ciudadanos, sino

[2] *Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cdesc), 1999.*

que, y por sobre todo, garantizar el acceso a los mismos mediante la intervención del mercado alimentario e inmobiliario, y mediante un sistema de seguridad social; y

- en todo momento: el suministro de alimentos debe ser estable no sólo para las generaciones presentes sino también para las futuras. El Estado debe pues salvaguardar la sostenibilidad del sistema alimentario[3].

Todas estas garantías deben ser ofrecidas por el Estado sin discriminación alguna.

LA SITUACIÓN ALIMENTARIA DEL PARAGUAY

A continuación se presenta un breve diagnóstico de la situación alimentaria del Paraguay. Se tendrá en cuenta, por un lado, los indicadores que respectan a la situación nutricional y, por otro, los aspectos más significativos del sistema alimentario.

La situación nutricional: desnutrición, carencia de micronutrientes y obesidad

El Informe sobre Desarrollo Humano 2005 indica que el 14% de la población paraguaya es desnutrida. También se ha reportado que el 9% de los niños nace con peso inferior al normal (menos de 2.500 gr.). Esto mantiene alejado a Paraguay de la consecución de uno de los Objetivos del Milenio, establecido ya en la Cumbre Mundial de la Alimentación de Roma en 1996: reducir el hambre a la mitad para el año 2015.

Otros problemas nutricionales en Paraguay son:

- la carencia de hierro y el alto índice de mujeres y niños con anemia ferropénica;
- la carencia de yodo y la elevada prevalencia de bocio endémico; y
- la carencia de flúor y los problemas bucodentales.

Los casos de enfermedades o problemas nutricionales son siempre proporcionalmente mayores en áreas rurales que en urbanas y tienen mayor incidencia en mujeres, niños e indígenas.

Un problema muy relacionado con el consumo de alimentos inadecuados es la obesidad. En una encuesta realizada en el año 2000 se encontró que el 12% de niños tiene sobrepeso y el 12% con obesidad

[3] *El sistema alimentario son todos los procesos por los cuales pasan los alimentos desde la provisión de insumos y la producción hasta el consumo.*

en el área metropolitana marginal de Asunción[4]. Datos más recientes señalan que el 30% de los paraguayos mayores de 20 años, sin importar la clase social, padece obesidad. En el estudio presentado por el diario Última Hora[5] se asegura que existe una fuerte relación entre la obesidad y el consumo de "comidas chatarra". Los efectos de la obesidad en la salud física y mental son importantes, entre ellos: diabetes, colesterol, hipertensión, gota, artrosis, mareos, decaimiento, somnolencia, pérdida de la memoria, fatiga, etc.

SITUACIÓN DEL SISTEMA ALIMENTARIO

Aumenta la disponibilidad, disminuyen la soberanía y la calidad

Si bien la disponibilidad de alimentos en Paraguay supera las necesidades alimentarias de la población, la calidad de los alimentos disponibles no está garantizada. En varias localidades se ha constatado la aplicación excesiva de potentes herbicidas, insecticidas, funguicidas y otros tipos de tóxicos, de los cuales no pocos pertenecen a la "docena sucia" o agrotóxicos de franja roja. Los riesgos de estos productos sobre la salud humana son ampliamente conocidos. En el caso del ganado bovino y menor, el uso de algunos antiparasitarios, vacunas y hormonas también puede resultar nocivo para la salud humana. Ante esta situación, el Estado sigue ignorando la urgente necesidad de realizar controles ambientales, fitosanitarios y bromatológicos, hecho que pone en riesgo la salud de todos los ciudadanos y ciudadanas.

La salubridad de alimentos procesados disponibles tampoco está garantizada. La difícil situación económica de la población en general ha incidido en la proliferación de puestos de expendio de alimentos en la vía pública en las áreas urbanas. Otro tanto ocurre en áreas rurales, en las que se da aglomeración de personas (en torno a silos, desmotadoras, ingenios azucareros y otros). En estos lugares no existe, en la práctica, control alguno de las autoridades sanitarias sobre las condiciones de venta de los alimentos procesados. Estos productos son cocinados con cualquier tipo de insumos e ingredientes, quedan expuestos a la intemperie y a la polución del ambiente (muy alta por tratarse de la vía pública) y son manipulados sin consideración alguna a mínimas normas de higiene. Otro tanto ocurre con las frutas y hortalizas comercializadas por ambulantes en semáforos y puestos

[4] *Sisvan. Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN). Citado en: INAN. "*Situación *de la alimentación y nutrición del Paraguay". Asunción, 2000, pág. 22.*
[5] *Diario Última Hora, 20 de agosto de 2005, pág. 34.*

callejeros. A esto debe agregarse la sobreoferta de comida chatarra en la mayoría de los puestos de venta de alimentos procesados.

Considerando los mecanismos mediante los cuales se hacen disponibles los alimentos, se observa una disminución de la soberanía alimentaria. En el último año se ha continuado agravando la situación campesina por causa de la expansión de los monocultivos de renta de gran escala, especialmente los de soja. Estas plantaciones dejan cada vez menos terreno a las fincas familiares, en las que se practica una agricultura diversificada y cuyos productos se dividen entre el autoconsumo y la comercialización de los excedentes. Esto significa una reducción de la disponibilidad de alimentos en cuanto a diversidad y, en consecuencia, una mayor dependencia de los mercados internacionales.

La decreciente capacidad de acceder a la alimentación adecuada

No obstante la suficiente disponibilidad, existen sectores más vulnerables a problemas de seguridad alimentaria, ya que no pueden acceder a alimentos adecuados a través del mercado ni a través de la producción por problemas estructurales de empleo y tierras. Esto es, en parte, representado por el elevado coeficiente Gini (57%) de la distribución del ingreso a nivel nacional. A nivel alimentario el coeficiente Gini se mantiene alto (15%) en relación con otros países[6].

La capacidad de acceder a la alimentación adecuada ha continuado su tendencia decreciente en el 2005. A principios de noviembre la inflación acumulada superó las previsiones del Banco Central, alcanzando el 8,6%[7]. Los precios de algunos bienes de la canasta básica, sin embargo, han aumentado hasta en 46%[8]. Esto representa una fuerte caída de los salarios reales y de la posibilidad de acceder a una alimentación adecuada. Las consecuencias se demuestran en un estudio publicado por el diario La Nación[9]. La investigación asegura que el 75% de los residentes del Gran Asunción ha tenido que reducir el consumo de alimentos debido a los constantes aumentos de precios y que la gran mayoría de la población opta por consumir alimentos de menor calidad para ajustarse a las restricciones presupuestarias.

En el campo, la inversión extranjera no produce los beneficios esperados, ya que priva a los campesinos de la posesión de tierras cultivables y no genera puestos de trabajo que puedan absorber su mano de obra. Como resultado, campesinos e indígenas no pueden obtener

[6] *Faostat. Última versión disponible el 4 de noviembre de 2005.*
[7] *Diario Última Hora, 2 de noviembre de 2005, pág. 3.*
[8] *Diario La Nación, 31 de octubre de 2005, Suplemento Negocios.*
[9] *Diario La Nación, 6 de noviembre de 2005, págs. 1-3.*

alimentos ni de la propia chacra ni a través del mercado debido a la escasez cada vez mayor de tierras y empleos. Los datos demuestran una clara relación entre la tasa de expansión de la soja y la incidencia en pobreza extrema[10]: el coeficiente de correlación Rho de Spearman, que mide la dependencia entre dos variables, ha dado un valor de 0.500 (considérese que el coeficiente va de –1 para una relación nula a +1 para una relación perfecta). Asimismo, entre 1995 y 1999 el coeficiente Gini de concentración pasó de 0,56 a 0,66 en las áreas rurales de expansión sojera[11].

Acciones del Estado: se pretende combatir la desnutrición con medio litro de leche diario por cada 17 personas desnutridas

En Paraguay no existe una política alimentaria. Sólo y en algunos casos hubo algunos programas de asistencia directa, vinculados normalmente a situaciones de catástrofes climáticas (sequías, inundaciones, tormentas, etc.), y leyes que han respondido a problemas nutricionales específicos de la población. Tampoco existe un sistema de vigilancia nutricional que permita monitorear la situación, medir daños o predecir tendencias que permitan diseñar políticas públicas para restablecer ese derecho conculcado[12].

Entre las leyes más importantes hoy vigentes en campo alimentario podemos mencionar las siguientes:

- Ley Nº 1.793/2001 "Que define el Sistema de Complemento Nutricional y Control Sanitario en las escuelas", que consiste en: a) provisión de leche natural o enriquecida; y b) provisión de un alimento sólido rico en proteínas con refuerzo de vitaminas "A" y "D", hierro y yodo, u otro alimento que complemente las necesidades nutritivas diarias del escolar;
- Ley Nº 1.478/99 "De comercialización de sucedáneos de la leche materna", que garantiza la nutrición segura y eficiente a los lactantes mediante la regulación de la comercialización de los alimentos infantiles, incluyendo los sucedáneos de la leche materna;
- Ley Nº 836/80 "Que establece las disposiciones generales sobre la producción, la distribución, la preparación, el comercio y el consumo de los alimentos". El contenido de esta ley se amplía por el Decreto N° 1.635/99 mediante el cual se declara obligato-

[10] *Por definición, la línea de pobreza extrema fija el nivel de ingresos por debajo del cual la persona no puede acceder a una canasta básica de alimentos.*
[11] *Fogel, Ramón y Riquelme, Marcial (comp.). "*Enclave *sojero". Asunción, 2005, págs. 37-39.*
[12] *Aguirre, Patricia. "Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis". Buenos Aires, 2004, pág. 69.*

rio el Registro Sanitario de los productos alimenticios, bebidas y aditivos destinados al consumo humano;

- Ley Nº 808/95 "Que declara obligatorio el Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa en todo el territorio nacional";
- Ley Nº 1.334/98, en la que se presentan los derechos básicos del consumidor;
- Decreto Nº 2.0830/98 "Que declara obligatorio el enriquecimiento de la harina de trigo (industrializada, importada, fraccionada o comerciada en el país) con hierro y vitaminas"; y
- Decreto Nº 3.597/99 "Que reglamenta el artículo 182 del Código Sanitario y establece que toda la sal importada para consumo humano, animal e industrial alimenticio deberá estar yodada".

El Código Penal prevé penas privativas de libertad o multa para aquellos que comercialicen alimentos nocivos.

El proyecto más importante que encara directamente la problemática nutricional del país es el Programa Nacional de Asistencia Nutricional (Proan), a cargo del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN). El Presupuesto General de Gastos de la Nación ha asignado a dicho proyecto la suma de 17.000 millones de guaraníes (US$ 3 millones aproximadamente) para el año 2005. Estos recursos serían complementados con fondos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). Se prevé que los recursos puedan beneficiar a 10.000 niños y niñas de menos de 5 años con desnutrición global (del total de 35.000), a 15.000 de menos de 5 años en riesgo de desnutrición (del total de 140.000) y a 10.000 mujeres embarazadas desnutridas (del total de 45.000)[13].

Observamos pues que las metas de este proyecto son bastante modestas, ya que se pretende dar asistencia a unas 35.000 personas con problemas de desnutrición, de las casi 800.000 que actualmente hay en el país, lo cual representa menos del 5%. A esto se suma el hecho que se pretende reducir el monto destinado al combate contra la desnutrición de 17.000 millones de guaraníes en 2005 a 15.000 millones de guaraníes en 2006. A la fecha el presupuesto no ha sido aprobado pero, aún considerando el presupuesto asignado en 2005, se observa que la inversión del Estado alcanza poco más de 1.300 guaraníes por día por una de cada 17 personas desnutridas. ¡Esto equivale a poco más de medio litro de leche por día para 17 personas!

Al mismo tiempo, el gobierno sigue adoptando políticas neoliberales expresadas en la desregulación de precios y aranceles, en la caída de

[13] *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa). "Ejecución del gasto social del año 2004 y perspectivas para el 2005". Asunción, 2005.*

la inversión social y el gasto público. La política impositiva también afecta los precios de los alimentos con la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA). La política de empleo ha tendido a la desregulación del mercado de trabajo y hay una total falta de asistencia a desocupados, los contratos de trabajo se tercerizan y existe una profunda crisis en los fondos provisionales, lo que afecta de manera directa a las personas de edad avanzada.

Todo esto ha dejado a merced de la mano invisible y todopoderosa del mercado la regulación del acceso a los alimentos para la población urbana y la regulación del acceso a la tierra (y por ende de la producción de alimentos) para la población rural.

VIOLACIONES IDENTIFICADAS

En general para la población paraguaya

- El 14% de la población sufre de desnutrición, mientras en el país existe disponibilidad suficiente de alimentos y el 9,1% de los niños nace con un peso inferior a lo normal, hecho que refleja la mala alimentación de las madres.

  Estos hechos constituyen una violación del derecho a la alimentación ya que el Estado no garantiza el acceso a la alimentación adecuada a casi 800.000 personas y tampoco se intenta seriamente hacerlo ya que es irrisoria la inversión de US$ 0,23 diarios por una de cada 17 personas desnutridas del país.
- El modelo de producción sojera está concentrando en pocas manos las tierras cultivables del país y expulsando a agricultores e indígenas del campo, para quienes se hace imposible continuar con la producción de alimentos para la propia subsistencia.

Este hecho representa una violación del derecho a la alimentación ya que el Estado no adopta ninguna medida para fortalecer el arraigo campesino en condiciones de vida dignas y los mismos son expulsados de sus tierras y sometidos a la dependencia del mercado para la obtención de alimentos en los suburbios marginales de algún centro urbano. Al mismo tiempo, los modos culturales de obtención y consumo de alimentos de los indígenas corren el riesgo de ser exterminados por el asedio de la agricultura de gran escala, que aniquila los recursos naturales –fuente principal de alimentos para los indígenas– en calidad, cantidad y diversidad, y restringe cada vez más las fronteras de las tierras que quedan en posesión de sus patronos ancestrales.

- La expansión del monocultivo deteriora el ambiente, contamina cursos de agua, animales y poblaciones humanas. El deterioro

de los recursos naturales pone en riesgo la sostenibilidad del sistema productivo y, por tanto, la disponibilidad alimentaria. La contaminación de las fuentes de agua y demás recursos naturales pone también en riesgo la inocuidad de los alimentos.

- Los controles ambientales, bromatológicos y sanitarios por parte del Estado son prácticamente inexistentes, hecho que indica una violación de la garantía de inocuidad de los alimentos y de la Ley N° 836/80 del Código Sanitario.
- Muchas personas paraguayas han tenido que disminuir el consumo de alimentos en cantidad y calidad debido a la fuerte caída del salario real. En este caso el Estado no garantiza, más allá de las condiciones de mercado, la estabilidad del acceso a la alimentación.
- La contaminación genética ocasionada por los transgénicos niega a los campesinos la posibilidad de obtener las propias semillas, hecho que representa una grave amenaza para acceso a una alimentación adecuada.
- Los más afectados por la inseguridad alimentaria son los pobladores de áreas rurales, y entre ellos los niños, mujeres e indígenas, lo que representa una violación del principio de no discriminación establecido en todos los instrumentos legales internacionales y en la propia Constitución Nacional.
- Muchos docentes y padres de familia pertenecientes a distintas comunidades campesinas aseguran que el complemento nutricional escolar no llega o lo hace en cantidades insuficientes a sus escuelas. Esto constituye una violación de la Ley N° 1.793/2001.
- No existe una regulación en cuanto a la producción ni al etiquetado de alimentos transgénicos. La inocuidad de los mismos en el organismo humano actualmente es discutida en muchos centros académicos. Además, la contaminación genética en variedades vegetales autóctonas[14] y la contaminación causada por el uso de potentes herbicidas amenazan el equilibrio natural del ecosistema y la soberanía alimentaria.

LA DIFÍCIL SITUACIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

El drama que viven las comunidades indígenas en cuanto a la alimentación parecería ser el más grave al que se enfrentan los habitantes del territorio nacional. Las muertes por desnutrición de niños y niñas

[14] *Greenpeace y la Gene Watch UK han creado un registro de casos de contaminación genética de plantaciones autóctonas. El mismo está disponible en:*

en estas comunidades son frecuentes. En 2005 los medios de prensa reportaron al menos ocho casos de muerte por desnutrición de niños indígenas[15]. Cabe aclarar que fueron circunstancias particulares las que trajeron a conocimiento de la opinión pública estos casos. Sin embargo, se presume que son muchos más los casos reales. Los estudios realizados por el doctor Ovidio Rolón en "25 Leguas" señalan que el 80% de los niños indígenas tiene desnutrición crónica.

Esto representa la más grave violación del derecho a la alimentación ya que repercute directamente sobre el más fundamental derecho a la vida establecido en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Frente a las violaciones mencionadas, varios actores civiles han entrado en acción para cubrir algunas falencias del sistema alimentario nacional. Entre ellos:

- **Pastoral del Niño**: trabaja desde hace 10 años con programas para la erradicación de la desnutrición en niños. El proyecto tiene como objetivo detectar el 90% o más de casos de niños o niñas con desnutrición y tratarlos oportunamente. Se calcula que actualmente la asistencia alimentaria alcanza a 9.630 niños de 81 distritos pobres del país. El trabajo de la Pastoral del Niño es, en algunos casos, complementado por el MSPyBS;
- **Banco de Alimentos**: esta organización no gubernamental funciona como puente entre la oferta alimentaria que no ha encontrado demanda efectiva en el mercado y la demanda agregada que no ha podido acceder a los alimentos bajo las condiciones del mercado. En el año 2004 se calcula que han recogido siete toneladas de alimentos y las han distribuido entre varias instituciones de beneficencia;
- **Proyecto de ley para la regulación del uso de agrotóxicos**: varias organizaciones civiles están trabajando en la elaboración de un proyecto de ley que regula la utilización de agrotóxicos para prevenir la contaminación del suelo, el agua, las poblaciones rurales y los productos agrícolas. De ser aprobado este proyecto de ley se daría un paso fundamental para asegurar la disponibilidad alimentaria adecuada mediante la protección de los recursos naturales y la regulación de los niveles permitidos de residuos químicos en los alimentos;

http://www.gmcontaminationregister.org/última versión disponible el 28/11/2005.

[15] *Diario La Nación, 10 de agosto de 2005, pág. 42, y 18 de setiembre de 2005, pág. 46; Diario Última Hora, 27 de octubre de 2005, pág. 27.*

- **Campaña Nacional por la Reforma Agraria Integral**: la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (Mcnoc) está realizando una campaña por la reforma agraria, en la que adquiere particular importancia la redistribución de tierras, requisito fundamental para impulsar la diversificación de la producción agrícola y el avance progresivo hacia la soberanía alimentaria.

RECOMENDACIONES

Todos los programas, tanto los estatales como los de la sociedad civil, se ocupan de paliar los efectos últimos de un sistema alimentario que es incapaz de satisfacer el derecho a la alimentación de cada ciudadano/a. No es pues factible que los mismos den solución permanente a los problemas estructurales del sistema. Es entonces imperiosa la necesidad de elaborar una política que considere seriamente la seguridad y soberanía alimentarias desde un enfoque estructural del problema. Para ello se recomienda al Estado paraguayo:

- estimular la creación de pequeñas y medianas empresas agrícolas que puedan dar sustento a todas las familias campesinas mediante la aplicación de una reforma agraria integral que incluya la redistribución de tierras, un plan de desarrollo agropecuario con créditos agrícolas y la mejora de las condiciones de vida en el campo (creación de escuelas, centros de salud, cobertura sanitaria, etc.);
- considerar que la dependencia alimentaria significa a la larga dependencia política, económica y cultural y es necesario luchar por la conquista de la soberanía alimentaria mediante el fomento de la diversificación de la producción alimentaria para el autoconsumo y el mercado interno;
- asegurar la calidad de los alimentos disponibles y la sostenibilidad del sistema mediante la creación de rígidas normas que regulen la producción (uso de agrotóxicos, antiparasitarios, etc.) y las demás etapas de la cadena alimentaria (procesamiento, manipuleo, expendio, etc.), y hacer intensos controles del cumplimiento de las mismas;
- disminuir la dependencia de los combustibles fósiles mediante la creación de sistemas de producción y transporte que utilicen fuentes de energía alternativa, y mediante el fomento de microsistemas alimentarios locales; y
- adoptar una política redistributiva y otras medidas necesarias que aseguren la igualdad en el acceso a la alimentación adecuada,

Derecho a la educación

Entre riesgos y exclusiones

Ramón Corvalán y Marta Almada
Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj - Py)

La reforma educativa puede exponer logros y avances en determinados ámbitos, como la cobertura y la consolidación del proyecto como política educativa nacional. Sin embargo, también registra problemas en cuanto a cobertura. La ausencia de definiciones políticas en áreas claves como bilingüismo, educación indígena, educación para población con necesidades educativas especiales implica la exclusión de importantes sectores de la población, que en la práctica implica ubicar en situación de riesgo su derecho a la educación.

INTRODUCCIÓN

La calidad educativa se había constituido en el 2004 como la cuestión pendiente en relación al derecho a la educación en Paraguay. La persistencia de los indicadores de pobreza, desigualdad y exclusión registrados en el 2005 vuelve a instalar el mismo problema teniendo en cuenta que "los países con mayor desigualdad tienen más dificultad para producir buenos resultados escolares, justamente porque deben compensar un mayor déficit de origen sociofamiliar"[1]. En una sociedad con problemas de pobreza, exclusión, desigualdad, degradación social, cultural y ambiental[2], el derecho a la educación tiende a asumir las características de un derecho en riesgo.

Esto se comprende al considerar que la calidad educativa abarca un conjunto de situaciones identificadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas mediante cuatro características interrelacionadas: a) disponibilidad (instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente; edificios; instalaciones sanitarias para ambos sexos; agua potable; docentes calificados con salarios competitivos; materiales de enseñanza; bibliotecas; servicios de informática; tecnología de la información); b) accesibilidad (no discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica); c) aceptabilidad (programas y métodos pedagógicos pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad); d) adaptabilidad (flexibilidad necesaria para adaptarse a necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a necesidades de alumnos en contextos culturales y sociales variados).

Conforme a los criterios mencionados, la situación del derecho a la educación puede analizarse siguiendo el esquema de obligaciones y derechos conocido como "Sistema de las 4 A" (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) desarrollado por Catarina Tomasevski, anterior relatora especial de Naciones Unidas para el derecho a la educación a la luz de las obligaciones contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por el Estado paraguayo mediante la Ley Nº 4/92.

ASEQUIBILIDAD

Este año quedaron fuera del sistema educativo aproximadamente 230 mil niños, niñas y jóvenes. Pese a que se incorporaron 26.870 estudiantes más que el año pasado, la cantidad que quedó fuera represen-

[1] *Brunner, José Joaquín y Elacqua, Gregory. "Factores que inciden en una educación efectiva". Evidencia Internacional.*

[2] *Plataforma Paraguay sin Excusas contra la Pobreza. "ODM. Objetivos de desarrollo del milenio. Informe alternativo de la sociedad civil – Paraguay 2000/2005". Asunción, 2005.*

ta al sector que no se puede incorporar y en él se encuentran adolescentes de entre 12 y 18 años inclusive. Debe recordarse que la educación escolar básica obligatoria y gratuita se extiende hasta el noveno grado y tiene por objetivo elevar a por lo menos 10 los años de escolaridad, contando con el preescolar.

Este objetivo configura aún todo un desafío para el sistema educativo, en el que el 18% de la población de entre 12 y 15 años –unos 75.915 adolescentes– no estudia o abandona la escuela. El desgranamiento afecta con mayor rigor al nivel de la secundaria, sector en el que el porcentaje de alumnos que queda fuera de la educación es del 42% (unos 175.129 jóvenes de entre 15 y 18 años)[3].

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) dispone de un programa de otorgamiento de becas vinculado a un proyecto de expansión de la educación media. Este año dos mil alumnos y alumnas más fueron beneficiados (845 estudiantes en el 2004) con el programa consistente en la entrega de 18 dólares mensuales durante 10 meses, luego de una entrega de 30 dólares iniciales para compra de útiles y materiales. El proyecto es financiado por el Banco Mundial y se dirige a jóvenes en situación de pobreza con un enfoque de focalización, motivo por el cual el porcentaje de estudiantes beneficiados resulta particularmente reducido. En el marco del mismo proyecto se adquirieron 23 vehículos para las Coordinaciones Educativas Departamentales y otras oficinas.

En cuanto al déficit de aulas se destaca que en los últimos cinco años se crearon al menos 500 secciones nuevas –grados o cursos– por cada período, pero sólo se pudieron construir 50 aulas anualmente. Para el 2005, el MEC previó la construcción de 600 nuevas aulas y 90 servicios higiénicos; por otro lado, existen alrededor de 60 escuelas y colegios en avanzado estado de deterioro[4].

De acuerdo al Informe de Gestión del Primer Semestre del 2005 del MEC, se habilitaron "en preescolar 210 secciones nuevas para atender a 4.100 niños/as, en educación escolar básica (1º y 2º ciclo) 357 secciones para incorporar a 10.700 alumnos/as aproximadamente, en educación escolar básica (3º ciclo), 181 secciones para incorporar 4.959 alumnos/as más, y en educación media, 424 secciones para incorporar a 10.873 nuevos alumnos/as"[5]. De cualquier manera, estas 1.202 secciones creadas aún resultan insuficientes, sumándose a esto la sobrepoblación o la carencia de alumnos/as; se requiere, por tanto, de una mejora en la distribución de los establecimientos.

[3] *Diario Última Hora, 21 de febrero de 2005, pág. 17.*
[4] *Diario La Nación, 8 de marzo de 2005, pág. 39.*
[5] *MEC/DGPEC. "Informe de gestión del primer semestre de 2005". Paraguay.*

Con relación a la obligación del Estado de asegurar la existencia de "docentes calificados con salarios competitivos"[6], este año las protestas de los gremios docentes se centraron precisamente en la necesidad del cumplimiento de la Ley Nº 1.725 (estatuto docente), la regularización salarial y el establecimiento de un salario básico. Asimismo, solicitaron rubros para docentes *ad honorem*, una política de capacitación y actualización gratuita, complemento nutricional para todos los educandos y una política de Estado que garantice la gratuidad de la educación. Debe señalarse que los resultados de la prueba nacional de docentes tornó visible el problema de su escasa preparación: en Ciudad del Este sólo el 30% de los postulantes logró el puntaje requerido para continuar en el concurso; en Asunción, un poco más del 50% obtuvo el puntaje exigido. Otro problema que se plantea en este punto es el superávit de docentes por año. El siguiente cuadro describe la situación[7].

Año	Docentes requeridos	Egresados/as de institutos de formación docente	Superávit
2004	290	7.038	6.749
2005	369	8.235	7.866
2006	492	9.635	9.142
2007	544	11.273	10.728
2008	565	13.189	12.624
2009	576	15.431	14.855
2010	587	18.054	17.468

Si al problema del superávit de docentes se le suman la baja calidad de los institutos de formación docente, la no regulación y ausencia de mecanismos de control de calidad educativa de estas instituciones, la superpoblación de alumnos/as, la ausencia de equipos de orientación en varios establecimientos educativos, puede disponerse de un panorama crítico en cuanto al cumplimiento de las obligaciones del Estado con relación a la asequibilidad.

[6] *Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones generales 13. E/C.12/1999/10.*

[7] *Proyección de la Dirección de Estadística del MEC. Se aclara que posterior al concurso del presente año todavía unos 13.000 maestros quedarán desempleados.*

ACCESIBILIDAD

Las obligaciones del Estado respecto a este punto giran básicamente en torno a la gratuidad de la educación pública. En ese sentido, se registraron denuncias vinculadas a determinados pagos que los padres deben realizar en los establecimientos educativos para que sus hijos e hijas puedan acceder a los mismos. En el caso de la escuela María Auxiliadora de Capiatá, los padres denunciaron ante la supervisión de la zona que la directora de la institución, en complicidad con la cooperadora escolar, cobra mensualidad e inspección médica[8]; por su parte, en el colegio Ysaty, en educación escolar básica los padres no pagan matrícula pero aportan 60 mil guaraníes a la comisión cooperadora de padres, 25 mil para seguro médico y 50 mil guaraníes para adquisición de muebles, copias de tests, avisos y libretas[9].

Particular atención requieren las comunidades rurales que siguen siendo las más desprotegidas y excluidas. Debe destacarse que entre las razones porque no asisten a las instituciones educativas la población de cinco años y más, el 57% responde a cuestiones económicas y el 7% por la distancia de la escuela[10]. Por estas razones la educación en zonas rurales aún mantiene una brecha en la cobertura, en especial en el tercer ciclo de la educación escolar básica y la educación media. Esto se percibe en que el número de matriculados en instituciones de zonas urbanas es aproximadamente cuatro veces más que el de zonas rurales[11].

Similar situación, pero con un nivel de exclusión más preocupante, afecta a los niños y niñas indígenas. En el país existen actualmente 87.099 indígenas, de los cuales 41.045 son niños de hasta 14 años de edad. El promedio de años de estudio de la población indígena mayor de 10 años es apenas de 2,2 años y el 51% de la población indígena es analfabeta. Igualmente, la educación media no es ofertada en la modalidad indígena[12].

Con relación a la población con necesidades educativas especiales, se estima que las personas con discapacidad rondarían las 500 mil personas en Paraguay; sin embargo, el MEC, pese a que cuenta con un Departamento de Educación Especial, hasta ahora no ha formulado una política clara que permita la integración de las personas con discapacidad al sistema regular de educación; tampoco se cuenta con un programa nacional de detección temprana de discapacidades y el

[8] *Diario Abc Color, 16 de abril de 2005, pág. 4.*
[9] *Diario Abc Color, 3 de febrero de 2005, pág.26.*
[10] *MEC. "Realidad educativa nacional: logros, desafíos y perspectivas". Asunción, 2005.*
[11] *Plataforma Paraguay sin Excusas contra la Pobreza. "Informe alternativo de la sociedad civil – Paraguay 2000 – 2005". Asunción, 2005.*
[12] *Diario Última Hora, 10 de agosto de 2005, pág. 19.*

plan nacional de formación docente no incluye la educación de niños y niñas con discapacidad[13].

Desde la perspectiva de la accesibilidad, la educación pública excluye a la población más vulnerable (sectores rurales, barrios marginales de zonas urbanas, personas con discapacidad, indígenas, niñas). Para ellos la educación no es gratuita y requieren recorrer grandes distancias en caso de acceder.

También el acceso a tecnologías de información constituye un tema pendiente en cuanto a la accesibilidad. Los establecimientos escolares, particularmente en sectores rurales, no escapan al fenómeno de la brecha comunicacional y digital pero su abordaje supone la promoción del software libre a fin de asegurar la accesibilidad de toda la población y la sostenibilidad futura de este recurso[14].

ACEPTABILIDAD

Este criterio supone fundamentalmente la pertinencia y adecuación cultural de los programas y métodos de estudios y pedagógicos. Deben mencionarse al respecto el cruce de una serie de situaciones que obstaculizan el cumplimiento de esta obligación: la baja calidad de la capacitación a docentes; la no preparación de los mismos para la educación bilingüe en un país donde el porcentaje mayoritario habla guaraní; metodología tradicional de formación docente; programas de capacitación y sistemas de actualización no pertinentes; materiales didácticos culturalmente inadecuados; y ausencia de una política de educación indígena[15].

La aceptabilidad se encuentra estrechamente relacionada con la participación de la comunidad y el nivel de confianza de ésta en la calidad del sistema educativo. Varios estudios sugieren que las variables vinculadas con la comunidad (vecindario organizado, mayor involucramiento en la escuela, más actividades comunitarias, mayor confianza en la escuela) pueden ser mejores predictores del rendimiento escolar que los insumos educacionales y las variables socioeconómicas[16].

En un diagnóstico sobre necesidades y posibilidades de desarrollo educativo en sectores sin recursos del Gran Asunción precisamente se menciona este aspecto: "toda actividad educativa en los sectores carentes de recursos económicos deberá respetar los modos de com-

[13] *Proyecto Internacional de Monitoreo de los Derechos de las Personas con Discapacidad (IDRM). "Informe regional de las Américas. Monitoreo Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad 2004". Estados Unidos, 2004.*
[14] *Op. cit. Plataforma Paraguay sin Excusas contra la Pobreza.*
[15] *Op. cit. Plataforma Paraguay sin Excusas contra la Pobreza.*
[16] *Op. cit. Brunner, José Joaquín y Elacqua, Gregory.*

promiso (involucramiento) y participación de los pobladores. Las características culturales que impregnan su acción y sus necesidades perentorias. Es imprescindible pensar en una nueva forma de educación que contemple y respete las características de estos pobladores para lograr la sostenibilidad de los proyectos"[17]. La perspectiva intercultural en la educación encuentra aquí sus obstáculos más importantes porque la reforma educativa no incorpora el carácter multicultural del país.

ADAPTABILIDAD

Esta dimensión abarca desde los reglamentos internos de los establecimientos escolares hasta la consideración de la variedad de grupos de niños, niñas y adolescentes que existen en el país. Con relación al primer aspecto, se señala que el Código de la Niñez y la Adolescencia reconoce el carácter de ciudadano pleno del niño, la niña y el adolescente, y especialmente el artículo que alude al interés superior del niño y la niña sitúa al educando como el principal beneficiario del derecho a la educación.

En base a esa consideración, preocupa la persistencia de prácticas discriminatorias, autoritarias y sexistas en el aula; igualmente, aún no existe una inclusión planificada del componente de equidad, democracia y derechos humanos en las actividades escolares[18]. De hecho, tanto padres y madres como estudiantes no suelen participar en la elaboración de los reglamentos internos de las instituciones y tampoco existe una práctica de revisión participativa de los criterios planteados en los mismos desde el enfoque de derechos que implica, a su vez, una difusión más sistemática de los mencionados derechos a nivel de los docentes, estudiantes y padres. En otros términos, la reforma educativa carece de una educación con perspectiva de derechos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La reforma educativa puede exponer logros y avances en determinados ámbitos -tales como la cobertura y la consolidación del proyecto como política educativa nacional: comparada con años anteriores, es posible registrar un mayor acceso de niños, niñas y jóvenes al sistema de la educación pública.

[17] *Alda Educa. "Necesidades y posibilidades de desarrollo educativo en sectores sin recursos del Gran Asunción". Fundación Alda, 2004.*

[18] *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). "Prácticas sexistas en el aula". Asunción, 2004.*

Sin embargo, la reforma educativa también registra problemas en cuanto a cobertura, particularmente en la educación media, calidad de la educación, eficiencia del sistema, equidad y formación de docentes. La ausencia de definiciones políticas en áreas claves como bilingüismo, educación indígena, educación para población con necesidades educativas especiales, implica la exclusión de importantes sectores de la población, que en la práctica implica ubicar en situación de riesgo su derecho a la educación.

Tampoco es posible postergar la reformulación, actualización y elevación de la calidad de los institutos de formación docente. Hasta ahora los docentes incorporan en aula de manera superficial los principios pedagógicos de la reforma y con ello se perpetúan las condiciones básicas que impiden el cumplimiento de las responsabilidades del Estado definidas en el marco del "Sistema de las 4 A", conforme a la Ley Nº 4/92, instrumento normativo por el cual el Estado paraguayo ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Tales responsabilidades son exigibles y judicializables en caso de persistencia de incumplimiento.

Por estas razones se insiste, desde la perspectiva de la progresividad de los derechos, en considerar la vigencia de las recomendaciones formuladas en el informe 2004, además de:

- promover la modificación legislativa requerida para garantizar la gratuidad, calidad y obligatoriedad de la educación media;
- garantizar la pertinencia del currículo teniendo en cuenta consideraciones de género, etnia, región, edad, idioma hablado;
- disminuir en 50% el gasto de bolsillo de los padres del primer quintil, especialmente de poblaciones de mayor vulnerabilidad;
- fortalecer el programa de complemento nutricional;
- consolidar los programas de educación inicial;
- mejorar la cadena de distribución de material didáctico;
- desarrollar una política de formación docente que permita la adaptación a situaciones educativas diversas;
- promover una planificación lingüística más global que incorpore la educación bilingüe y apoyar la normativización de la lengua guaraní; y
- promover la atención a las necesidades educativas de las comunidades particulares, tales como indígenas, adultos mayores, personas con necesidades especiales.

¿Reforma educativa o exclusión educativa?

Ramón Corvalán y Marta Almada
Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj – PY)

La reforma educativa comenzó a implementarse en Paraguay en el año 1994, dos años antes del inicio de la década abarcada por el informe "Derechos Humanos en Paraguay", que comprende el lapso entre 1996 y 2005. En ese tiempo se registraron indicadores de inequidad económica –política y social extrema en el país, fenómeno que también se tradujo en el sector educativo. Particularmente el problema de la pobreza aumentó entre 1999 y 2003 en Paraguay, de 33,7% a 41,4%, y la pobreza extrema de 15,5% a 20,1%[1]. Por su parte, la reforma educativa se instaló sin establecer puentes entre dicha situación contextual, y en la actualidad el sistema educativo nacional no garantiza que todos los paraguayos y paraguayas tengan las mismas posibilidades de desarrollarse y formarse de acuerdo a sus potencialidades. Los datos muestran, en ese sentido, que si uno es básicamente pobre, indígena, mujer, con discapacidad y/o vive en el campo, sus oportunidades de acceder a una educación de calidad son menores a las de la población no indígena, masculina y/o de la ciudad.

[1] *Plataforma Paraguay sin Excusas contra la Pobreza. "ODM. Objetivos de milenio. Informe alternativo de la sociedad civil – Paraguay 2000/2005". Asunción, 2005.*

Desde esta perspectiva, la reforma educativa, en estos 10 años considerados, no ha podido asumir suficientemente las condiciones de pobreza y exclusión de sectores claramente identificados (mujeres, niños/as trabajadores/ras, personas con discapacidad, indígenas, poblaciones rurales y periurbanas y adultos mayores). Específicamente la población del área rural y de zonas periurbanas tiene graves problemas para permanecer en el sistema educativo, así como para contar con una educación con calidad y pertinencia. Una gran parte de los niños, y especialmente las niñas de dichas áreas, no terminan ni siquiera el segundo ciclo de la educación escolar básica.

Al mismo tiempo, persisten los problemas relacionados al acceso, permanencia y la calidad en los niveles de educación inicial, educación escolar básica y media. Los grados de atención a cada uno de estos niveles siguen siendo significativamente diferenciados y se ha dado prioridad a la educación escolar básica.

En términos de eficiencia del sistema, fue posible avanzar en aspectos puntuales en función a lo programado en el planeamiento estratégico de la reforma educativa. Se ejecutaron varios proyectos particularmente concentrados en la educación escolar básica y que produjeron resultados como el aumento de la cobertura, diseño y desarrollo curricular, capacitación de docentes, dotación de textos y materiales, elaboración y ejecución de planes y proyectos educativos. Complementariamente, la ejecución del proceso se caracterizó por deficiencias en los mecanismos de ejecución, acompañamiento y evaluación. De esa manera, se constatan importantes retrasos principalmente en cuanto a la transformación de las prácticas de aula, la organización y gestión escolar, la disponibilidad de recursos básicos, la incorporación práctica de los ejes transversales, la eliminación de prácticas sexistas[2]. Estos problemas se relacionan con el hecho de que los componentes de equidad, democracia, derechos humanos y género aún no se incluyeron de manera planificada; persiste el método de enseñanza pasivo, unidireccional, que no propicia la participación, el protagonismo ni el liderazgo de niños, niñas y adolescentes, pese a que tales derechos se encuentran reconocidos en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

[2] *Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). "Estudio y análisis del sector educativo en Paraguay. Informe final". JICA/Instituto Desarrollo. Asunción, 2004.- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). "Prácticas sexistas en el aula". Unicef. Asunción, 2004.- Proyecto Internacional de Monitoreo de los Derechos de las Personas con Discapacidad (IDRM). "Informe regional de las Américas. Monitoreo Internacional de los Derechos de las Personas con discapacidad 2004". IDRM, Washington, 2004.*

En los hechos, la reforma educativa se concentró en la educación escolar básica con el criterio de gradualidad y esto significó que la reforma efectivamente asumiera más un perfil de modificaciones escolares antes que una reforma educativa propiamente.

Pese a que resulta "tremendamente difícil medir la magnitud y alcance de las reformas en el período de una década -no sólo por la falta de información confiable sino porque se necesita de dos o tres decenios para observar cambios en el rendimiento interno del sistema educativo y en los resultados del aprendizaje"[3]-, es posible destacar lo que el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (Preal) considera "serias deficiencias" que siguen persistiendo en la educación pública en Paraguay: la diversificación curricular aún constituye un enunciado sin referencia con prácticas pedagógicas concretas; las orientaciones metodológicas para el cambio de la práctica en el aula en la educación escolar básica, media e inicial no son suficientemente operativas, y se acentúan con los temas transversales; la educación bilingüe implementada tiene limitaciones en cuanto a la formación y capacitación del docente; la calidad de los aprendizajes tuvo avances escasamente significativos; existe un porcentaje importante de docentes no titulados (muchos de ellos bachilleres) que ejercen en los diferentes niveles educativos; estudiantes que finalizan su carrera docente tienen un rendimiento bajo tanto en el manejo conceptual mínimo necesario de materias básicas como en el conocimiento de metodologías de enseñanza; el manejo económico de los recursos administrativos se caracteriza por la poca información, la dependencia financiera externa, la injerencia partidaria y el uso clientelista de cargos públicos[4].

En este conjunto de problemas, particularmente preocupa el tema de la calidad de la educación. Ésta persiste en su cualidad de tema pendiente al considerar determinados indicadores: bajo rendimiento en pruebas nacionales en los distintos ciclos de la educación; altas tasas de repitencia escolar, especialmente en el primer ciclo de la educación escolar básica; alta deserción en el tercer ciclo de este nivel y en la educación media; baja calidad de los institutos de formación docente con bibliotecas obsoletas y/o subutilizadas; ausencia de tecnologías de información en la mayoría de los institutos; escasa conciencia por parte de docentes de los efectos discriminatorios del lenguaje genérico masculino y de la invisibilización de las experiencias femeninas en el discurso y en la práctica.

[3] *Fajardo, Marcela. "Reformas educativas en América Latina. Balance de una década". Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Nº 15, septiembre, 1999. Reproducido de: http://www.preal.org- Instituto Desarrollo – JICA. "Estudio y análisis del sector educativo en Paraguay. Informe final". 2004.*

[4] *Campaña Paraguay sin Excusas contra la Pobreza. ODM. Objetivos de desarrollo del milenio. Informe alternativo de la sociedad civil – Paraguay 2000/2005". Asunción, 2005.*

Al vincular este panorama con la situación regional, es posible distinguir que Paraguay no escapa del diagnóstico efectuado por el Preal del progreso educativo en la región. En su informe titulado "Quedándonos atrás", el Preal señala: "el mayor –y muy significativo– logro de la región durante las tres'últimas décadas ha sido la expansión de las matrículas principalmente en los niveles preescolar y primario. Sin embargo, la calidad sigue siendo baja, la desigualdad sigue siendo alta y son pocas las escuelas que se responsabilizan por los resultados antes los padres y las comunidades que atienden. El resultado es que, en una época en la cual la calidad de los recursos humanos constituye cada vez más la ventaja comparativa de las naciones, América Latina se está quedando atrás"[5].

Entre los indicadores de la mencionada situación, el documento citado destaca que el rendimiento en las pruebas sigue siendo bajo, los niveles de educación son bajos, pocos alumnos permanecen en la escuela y las desigualdades abundan en los sistemas educacionales.

Por tanto, a una década de la implementación de la reforma educativa en Paraguay, la educación pública aún debe resolver problemas relacionados con la cobertura (mejoramiento de infraestructura y equipamiento para el tercer ciclo), la calidad (mejoramiento de práctica docente en el aula, de la gestión escolar, de aspectos curriculares y de dotación de materiales didácticos), eficiencia (disminución de deserción y la repitencia escolar), equidad (adecuación curricular, educación bilingüe, perspectiva de género, educación indígena)[6]. Además se requiere avanzar hacia la gratuidad de la educación media y formular y consolidar un plan para una educación superior con enfoque de derechos.

[5] *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina, 2001. Reproducido de: http://www.preal.org*

[6] *Instituto Desarrollo/JICA, documento citado.*

Derecho a la vivienda

El Estado no garantiza el acceso a la vivienda digna

Cristina Vila y Ricardo Canese
Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (Cipae)

A pesar de que la Constitución Nacional establece que todos los habitantes tienen derecho a una vivienda digna, el Estado no garantiza el acceso a la vivienda y a la tierra para los sectores populares. No existen políticas públicas para reducir el déficit habitacional ni mucho menos que busquen optimizar el uso del suelo urbano y optimizar la prestación de servicios públicos. No hay limitación legal al monopolio de la tierra urbana, uno de los mayores obstáculos para que las familias de escasos recursos económicos puedan acceder a una tierra. En las áreas rurales el déficit de la vivienda es más acuciante aún por las condiciones de precariedad, insalubridad y carencia de servicios básicos. En el año 2005 continuó la política de ofrecer viviendas populares a través de dos organismos del Estado. No hubo ningún avance en materia de distribución de tierras. No existe propuesta alguna de ordenamiento territorial ni tampoco de poner límites al monopolio inmobiliario privado.

DIAGNÓSTICO

Marco legal e institucional

El Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional no reglamentaron el derecho a una vivienda digna establecido en el artículo 100 de la Constitución Nacional, luego de 13 años de su promulgación.

En diciembre de 2003 se promulgó la Ley Nº 2.329 "*Que establece el marco de administración de las cooperativas de vivienda y el fondo para viviendas cooperativas*", el cual tampoco fue reglamentado.

La falta de reglamentación de ambos preceptos legales dificulta su adecuada aplicación.

La reglamentación de la Ley Nº 2.329/03 no avanzó pese a que el Ministerio de Hacienda dispuso de un borrador de decreto consensuado entre las cooperativas de vivienda y el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi). No obstante, varios proyectos planteados para la financiación de barrios cooperativos por parte del Estado fueron aprobados por el Conavi, no así por el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, en su estudio en el Congreso a través de la Cámara de Diputados recibieron un tratamiento favorable, lo que hace prever un financiamiento público para el ejercicio 2006 aún no aprobado por la Cámara de Senadores.

La discusión política en relación a la vivienda giró en torno a la Banca de Segundo Piso, la que, aparentemente, daría financiamiento a viviendas para la clase media y media baja. En este debate no se incluyen los sectores cuyos ingresos se reducen al sueldo mínimo o por debajo de sueldo mínimo legal, por tanto las respuestas a la vivienda popular para estos niveles de ingresos no forman de parte de esta iniciativa del Poder Ejecutivo y del Congreso.

En cuanto al ente regulador y aplicación de las políticas de viviendas, sigue siendo el Conavi, creado por Ley Nº 118 del año 1990, a pesar de las severas críticas sobre de su gestión. Si bien se mantiene latente la creación de una Secretaría o Ministerio de Vivienda en sustitución, la permanencia del Conavi no fue el principal tema de discusión en 2005.

En el año 2005 continuó la política de ofrecer viviendas populares a través de dos organismos del Estado: el Conavi –el único ente público con atribuciones al efecto– y la Secretaría de Acción Social (SAS), hacia donde se canaliza la mayor parte de las donaciones recibidas de Taiwán, particularmente para asentamientos populares. No se entrevé

que vaya a llegarse a un órgano estatal único donde se centralice la atención a este derecho humano, a un hábitat digno.

En cuanto a la **utilización y distribución de tierras,** la Ley N° 1.284/87 Orgánica Municipal otorga a las municipalidades la potestad para dictar planes de desarrollo. Son muy escasas las municipalidades que cuentan con un plan de desarrollo urbano y la mayoría de los pocos planes existentes no tienen vigencia en la práctica.

No hubo ningún avance en materia de distribución de tierras, la situación está igual que en años anteriores. No existe propuesta alguna de ordenamiento territorial ni tampoco de poner límites al monopolio inmobiliario privado, que eleva artificialmente el precio de los lotes en el área metropolitana de Asunción y en todas las ciudades del país. Aunque esta práctica está condenada por la Constitución Nacional (art. 107), luego de 13 años de vigencia no existe iniciativa alguna para limitar el monopolio de la tierra y la propiedad urbana, lo que vuelve cada vez más inaccesible la vivienda a los sectores medios y populares.

La inminente vigencia del impuesto a la renta personal ha intranquilizado a sectores de alta renta, quienes han presentado diversos proyectos legislativos para derogar o demorar la aplicación de este impuesto, particularmente porque exige una declaración jurada de activos, entre ellos las propiedades inmobiliarias.

En cuanto a **leyes relativas a las normas de construcción**, el debate, desde la tragedia del supermercado Ycuá Bolaños (en cuyo incendio murieron más de 400 personas en agosto del 2004), estuvo centrado en mejorar las normas de seguridad y control de calidad de las construcciones, entre ellas también la vivienda. Sin embargo, las municipalidades –comenzando por la de Asunción– se declaran impotentes de controlar siquiera los planos que se le presentan y mucho menos las construcciones sin permiso, que es lo más frecuente, particularmente a nivel de vivienda popular. Tampoco ha habido cambios en la legislación concerniente a los **derechos de los inquilinos**, quienes siguen sujetos al monopolio inmobiliario.

Tampoco hay cambios en cuanto a la legislación relativa a los que viven en una **ocupación de muchos años**, quienes siguen en la incertidumbre jurídica. Como uno de los pocos aspectos positivos es que sigue vigente la ley de usucapión que permite que, en el plazo de 20 años, el ocupante de un terreno privado pueda ser propietario del terreno que ocupa, si bien esto se aplica tan sólo a terrenos privados y no a los públicos.

A pesar de lo previsto en el 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 (...)", el marco legislativo e institucional del país no garantiza el acceso a la vivienda y a la tierra para los sectores populares. No existen políticas públicas para reducir el déficit habitacional ni mucho menos políticas urbanas que busquen optimizar el uso del suelo urbano y optimizar la prestación de servicios públicos. No hay limitación legal al monopolio de la tierra urbana, uno de los mayores obstáculos para que las familias de escasos recursos económicos puedan acceder a una tierra urbana, primero, y a una vivienda después. En las áreas rurales el déficit de la vivienda es más acuciante aún por las condiciones de precariedad, insalubridad y carencia de servicios básicos. Sin embargo, el Estado no ha puesto ninguna atención a este sector siempre postergado.

Descripción de la situación general de la vivienda

Si bien no hay datos actualizados luego del Censo 2002 –cuyos resultados recién comienzan a ser analizados–, cabe presumir que, por el aumento de la migración campo-ciudad, la desocupación y la pobreza, el déficit habitacional de 55,7% del total, medido en dicho censo, podría haber aumentado en términos porcentuales. Aún si se mantuviera en el mismo orden, en 2005 el déficit habitacional llegaría a 754.000 familias[1].

El déficit de viviendas del Paraguay se debe a viviendas que en sí son materialmente deficitarias (16,3% del total, o bien 211.000 viviendas), de mala calidad, en muchos casos también insalubres y/o con hacinamiento; viviendas que son de calidad insatisfactoria o regular (20,8% del total o bien 282.000 viviendas) y también con presencia de hacinamiento y/o insalubridad; y viviendas que son de buena calidad, pero en las que se observa hacinamiento y/o insalubridad (18,6% del total o bien 252.000 viviendas).

Más del 50% de las viviendas del Paraguay carece de agua potable y/o un sistema adecuado de tratamiento de los efluentes cloacales y más del 40% cocina con leña y/o carbón, en condiciones insalubres; es decir, carece de condiciones adecuadas de salubridad. A su vez, en el 22,4% de las viviendas se observa un preocupante hacinamiento (tres personas o más por pieza o dormitorio). Igualmente, el 23,9% de las familias carece de título de su vivienda, de lo cual un alto porcentaje (aproximadamente el 20%) de la población urbana vive en ocupaciones precarias, ya sea de tierra pública (calles, plazas, bañados,

[1] *Ver Bogado, Daniel. "Situación habitacional en Paraguay. Condiciones de habitabilidad, hacinamiento y déficit habitacional". Asunción, 2003, y Dirección General de Estadísticas y Censos (Dgeec). "Censo 2002". 2005.*

salamancas) o privada. La cantidad de desalojos (de viviendas de alquiler, en proceso de compra, etc.) está creciendo según se observa a simple vista, con el aumento de la crisis económica y el desempleo, si bien no existen datos estadísticos confiables al respecto.

Medidas adoptadas para poner en práctica el derecho a la vivienda

El Estado ha tenido pocas iniciativas para que el derecho a la vivienda sea accesible. Las principales iniciativas del Gobierno son las siguientes: la creación de la banca de segundo piso; la construcción de viviendas gratuitas en base a la donación de Taiwán; y pequeños créditos para sectores de clase media.

La disponibilidad de recursos para la vivienda, a través de la Banca de Segundo Piso, está aún por verse en el ejercicio 2006. En principio sería para sectores de clase media por la modalidad adoptada (de las instituciones financieras intermedias), que elevará el costo del dinero y que ha sido un modelo que fracasó en el pasado.

La construcción de viviendas populares en barrios de extrema pobreza, tanto a través del Conavi como de la SAS, ha continuado en el 2005. Las cantidades han sido inferiores a 1.000 viviendas por año por entidad, lo que se mantendría según el presupuesto 2006. Siguen siendo cifras muy inferiores al aumento del déficit habitacional (de más de 15.000 viviendas/año). Estos planes van orientados exclusivamente a las áreas urbanas, y no se prevén planes para la vivienda rural. En los planes y proyectos oficiales no se prevé la participación de los pobladores, por lo que se crea poco o ningún capital social. Las viviendas son pequeñas y muchas veces de deficiente calidad. No se busca la sustentabilidad del barrio. Los fondos no son retornables. El beneficio social es escaso. Lo más criticable es que no se busca generar capacidades ni sustentabilidad, por lo que en poco tiempo los beneficiarios vuelven a su situación de precariedad, incluso en condiciones peores.

Los fondos previstos en el presupuesto 2006 del Conavi para compra de terrenos (de asentamientos) son de apenas 1,2 millones de dólares y para construcción de viviendas subsidiadas (extrema pobreza) de tres millones de dólares (600 viviendas de 5.000 dólares cada una).

El Conavi ha iniciado algunos planes a través de cooperativas de construcción para sectores medios. Si bien los fondos son retornables, la cuota resulta bastante elevada (en torno a un salario mínimo/mes) y, por consiguiente, accesible apenas para la clase media. Para el sector medio, el Conavi prevé 800 mil dólares en el presupuesto 2006, lo que daría para 100 viviendas de 8.000 dólares cada una.

Las cooperativas de vivienda son una nueva propuesta de la sociedad civil, que está demostrando su efectividad como modelo alternativo y sustentable a partir de la organización y la autogestión de los afectados. Mediante su propia gestión, están logrando la inclusión en el presupuesto 2006 del Conavi la suma de 6.000 millones de guaraníes (unos 900 mil dólares), lo que daría para construir unas 200 viviendas de 4.500 dólares cada una.

Presupuesto 2006 - Conavi	
a. Compra de tierra	US$ 1,2 millones
b. Viviendas para extrema pobreza	US$ 3 millones
c. Viviendas para clase media (cooperativas de construcción)	US$ 800 mil
d. Cooperativas de vivienda (pobreza)	US$ 900 mil
Total	US$ 5,9 millones
Total viviendas	900

La SAS, como se indicó, prevé la construcción de unas 1.000 viviendas para 2006, con un presupuesto de 6 millones de dólares.

Otras iniciativas a destacar son las de la Franja Costera, la Entidad Binacional Yacyretá (EBY) e Itaipú Binacional.

La Franja Costera es un emprendimiento de la Municipalidad de Asunción que contaría con el aval del gobierno central, así como el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por 100 millones de dólares para una primera etapa de unas 4.500 familias (mejoramiento de vivienda) que viven en el bañado Norte de Asunción (Chacarita, hasta el camino al Mbiguá o barrio San Estanislao). La cuestión estaba en discusión a fines de 2005 y no se puede afirmar que el proyecto se llevará a cabo o no. De cualquier forma, una primera etapa piloto, de 3,5 millones de dólares, podría comenzar en 2006, el denominado "Proyecto arranque", para 135 familias.

La EBY, por otra parte, tiene previsto iniciar las denominadas "obras complementarias" del embalse que afecta a los departamentos de Itapúa y Misiones por un total de 653 millones de dólares, lo que supondría la construcción de varios miles de viviendas. De hecho, algunos cientos de viviendas se han construido recientemente o están en proceso de ser construidas en el área de afectación del embalse de Yacyretá. En este caso, sin embargo, se puede hablar de mejoramiento de la vivienda apenas en ciertos casos, pues en otros se trata de una simple relocalización a familias afectadas por el embalse que ya disponían de una vivienda digna. Muchas veces las condiciones de relocalización y los barrios proyectados no son los mejores, como se

puede observar en el reciente barrio construido en Carmen del Paraná (Itapúa), aún no habitado, pero de muy baja calidad.

Itaipú Binacional, finalmente, ha comenzado hace un par de años a tener un creciente rol social en todos los órdenes (educación, salud, agricultura, etc.), sin control de ningún tipo (lo que preocupa, pues varias veces se gasta mucho más de lo necesario), previéndose en el 2006 algunos planes bastante significativos de mejoramiento de viviendas, como el proyecto para el asentamiento rural de Brítez Cué, con cientos de familias que eventualmente se beneficiarían con un mejoramiento en sus viviendas. Éste sería uno de los primeros proyectos de mejoramiento de la vivienda rural.

En resumen, se ven varias iniciativas en cuanto a la vivienda, sin un órgano rector que conduzca una política de mejoramiento del hábitat popular de modo integral.

RECOMENDACIONES

En el caso del Paraguay, para que el derecho a la vivienda digna sea una realidad lo que más falta hace es:

- **la construcción colectiva de un modelo sustentable del hábitat** a partir de la redistribución de la renta con sentido social; el combate a la pobreza y la exclusión; el cuidado del ambiente; el crecimiento ordenado y racional de las ciudades, la ampliación y acceso a todos los sectores del uso comunitario de los bienes y los espacios públicos;
- **acrecentar la conciencia**, tanto en el área rural como en las zonas urbanas, de que la vivienda digna es uno de los derechos humanos más trascendentes para el respeto de otros derechos como la salud y la educación. Se debe crear conciencia no sólo de la importancia de la vivienda digna, sino de un hábitat digno con todos los servicios que garantice la calidad de vida;
- **recuperar las prácticas culturales y crear una nueva hegemonía** a partir de la práctica comunitaria y generando nuevos consensos. Crear espacios para la convivencia en la solidaridad, la participación y las relaciones fraternas, que posibiliten la gestión democrática del espacio construido colectivamente;
- **lograr la reglamentación de la Ley Nº 2.329/03** *"Que establece el marco de administración de las Cooperativas de Vivienda y el Fondo para Viviendas Cooperativas"*, de tal forma a que las cooperativas de vivienda puedan ser un salto en calidad para una vivienda y hábitat digno en forma sustentable;

- **reforzar el rol del Estado en base una política pública coherente y participativa que contemple:**
- **un adecuado marco jurídico que posibilite la gestión democrática del espacio urbano,** con políticas tributarias, a fin de viabilizar la obtención de fondos, la erradicación de la especulación y el monopolio de la tierra y la vivienda con fines especulativos;
- **la creación de una "cartera" de tierras** para asentamientos populares a bajo costo y redistribución de la renta;
- **facilitar créditos "blandos" (subsidiados) para viviendas populares,** tanto en zonas urbanas como rurales, en por lo menos el 20% de lo que se destina a la educación pública. Para ello dispone de beneficios de las hidroeléctricas que se malgastan en el pago de la deuda externa o gastos corrientes, los que serían de mucho más provecho financiando viviendas populares;
- **favorecer el pleno acceso a la totalidad de los derechos a la ciudad** en base a una planificación participativa, que mejore la construcción y calidad de los barrios y facilite la prestación de los servicios públicos, como los demás derechos a la ciudad (recreación, deportes, cultura, educación, salud, medio ambiente) en el mismo barrio o sus cercanías;
- **establecer mecanismos estrictos para el control del uso de los fondos,** tanto del Estado como de la sociedad civil, debiendo privilegiarse las soluciones participativas y cogestionarias, en las que participan activamente los beneficiarios organizados, las organizaciones no gubernamentales y el Estado, con total transparencia y con fuerte supervisión de la Contraloría General de la República, por una parte, y de entes como la Contraloría Ciudadana, por otro lado.

Derechos de la infancia y la adolescencia

Otro año lleno de promesas, postergaciones y amenazas

Luis Claudio Celma
VinculArte / Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)[1]

El incumplimiento de las promesas expresadas hasta en los presupuestos confirma la postergación de, aproximadamente, la mitad de la población de nuestro país al silencio, la frustración y el camino a la muerte en vida. La institucionalidad de los sistemas de protección se ve amenazada por estas carencias, por las acciones represivas de sus agentes y por la ausencia de acciones en los compromisos asumidos en el contexto internacional, haciendo tambalear la tímida confianza que estaban logrando, principalmente a escalas departamental y municipal.

[1] *La CDIA es una coalición de 22 organizaciones de la sociedad civil que se orienta a promover la vigencia, el cumplimiento y el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Sus miembros son: Alternativa Cied, Atyha, Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA), Centro de Ayuda Mutua Salud para Todos (CAMSAT), Callescuela, Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (Cectec), fundación Asociación de Padres y Amigos de Minusválidos del Alto Paraná (Apamap), fundación Don Bosco, fundación Marco Aguayo, fundación Vida Plena, Global... Infancia, Hermanas del Buen Pastor, Hogar Santa Teresa, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip), Luna Nueva, Plan Paraguay, ProJoven, Promoción y Mejoramiento de la Salud (Promesa), Rondas, SOS Aldeas de Niños, VinculArte Asociación Civil. El autor agradece la colaboración especial de Heve Otero, como secretaria ejecutiva de la CDIA; de Celeste Houdin, como representante de las organizaciones de la sociedad civil ante el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia; y de Elisabeth Weber de Gavilán (fundación Vida Plena), Marta Benítez, Mabel Benegas, María Silvia Calvo, Tina Alvarenga (Global... Infancia) y Soledad Rojas (Rondas) por sus aportes a este trabajo.*

SEIS DESTINOS DEL ABSURDO

Uno: destino desconocido[2]

Treinta niños y niñas que se encuentran en las calles de Ciudad del Este en la mañana del 5 de mayo de 2005 son retenidos por agentes de policía y por la responsable de la Consejería Municipal por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Codeni). En esta acción de "salvar" y "recuperar" a niños y niñas, se desconoce el lugar al que fueron llevados. Mediante una acción de habeas corpus, que luego resulta improcedente, se busca encontrarlos.

Dos: destino de muerte[3]

En agosto de 2005 dos niños indígenas mueren en el Chaco por beber agua contaminada, en medio de una sequía sostenida a lo largo de los meses de otoño e invierno. Mientras tanto, el Servicio Nacional de Salud Ambiental (Senasa) a esa fecha ejecutó solo el 30% de su presupuesto, dejando en suspenso 8,7 millones de dólares estadounidenses destinados a la construcción de pozos artesianos en comunidades indígenas.

Tres: destino de trauma[4]

El 1 de septiembre un adolescente trabajador en la vía pública en Asunción es demorado por agentes de policía y liberado tras hacer 400 "payasitos"; al día siguiente se encuentra con contracturas físicas. El 5 de septiembre, otro adolescente trabajador, esta vez con una discapacidad evidente y sostén de una familia con serios conflictos, es detenido por la policía, y en la comisaría le cortan el cabello, le golpean y le hacen limpiar los baños.

[2] *Datos tomados de Otero, Heve. "La mitad olvidada. Situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Paraguay". En Celma, Luis Claudio y Dora Cristaldo Raskin (coordinadores). "Un Paraguay con todas y todos ¿cómo lo hacemos posible?". Global... Infancia. Asunción, 2005. Complementados con el informe de la CDIA ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington (documento inédito titulado "Informe sobre violaciones de derechos a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle en el Paraguay. Privaciones ilegales de libertad").*

[3] *Cf. Otero, Heve. "La mitad olvidada. Situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Paraguay". En Celma, Luis Claudio y Dora Cristaldo Raskin (coordinadores). "Un Paraguay con todas y todos ¿cómo lo hacemos posible?". Global... Infancia. Asunción, 2005. Con datos del proyecto "Gasto Social en el Presupuesto" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), y del diario Última hora, 30 de agosto de 2005, pág. 19.*

[4] *Otero, Heve. "La mitad olvidada. Situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Paraguay". En Celma, Luis Claudio y Dora Cristaldo Raskin (coordinadores). "Un Paraguay con todas y todos ¿cómo lo hacemos posible?". Global... Infancia. Asunción, 2005. Con datos de archivos de la CDIA.*

Cuatro: destino de silencio[5]

Tras una audiencia con la ministra de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), organizaciones de niños, niñas y adolescentes solicitan en una sesión del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia su participación en esta instancia, al menos en carácter de observadores a través de un representante. La decisión del Consejo es que esta participación será solo a convocatoria del mismo y cuando éste considere oportuno y en los temas que considere necesarios. De esta manera, niños y niñas una vez más están destinados a mantenerse en silencio incluso en las cuestiones que les afectan directamente.

Cinco: destino de más silencio

El 28 de abril de 2005 se da a conocer la situación de al menos cuatro niñas y adolescentes que residían como criaditas en las unidades militares de Mariscal Estigarribia y estaban siendo maltratadas y abusadas sexualmente por sus "patrones"[6].

"Cuando llegué a Córdoba no había tal empleo. Tuve que ir a trabajar con tan mala suerte de que esa misma noche caímos presas", cuenta la joven mientras ofrece otro tereré. Lo primero que le enseñaron fue a dar un número de documento falso. "Me hicieron aprender de memoria los tres primeros números y a esos les agregué el de mi cédula. Por nada del mundo tenía que decir que era paraguaya". Es el testimonio de Eva, joven paraguaya de Alto Paraná, quien viajó engañada a Argentina para mejorar sus condiciones económicas y logró escapar de la red de explotación sexual[7].

Seis: destino al *opareí*[8]

Once de octubre de 2004. Amín Riquelme es asesinado en la calle al salir del colegio. De muchos casos de muertes violentas en calle, este fue llevado a la justicia, pero todavía no se tienen resoluciones. Otros quedan impunes porque las familias no pueden llegar hasta los juzgados[9].

[5] *Actas del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.*

[6] *Coalición para acabar con el uso de niños como soldados, Vicariato Apostólico del Chaco paraguayo, Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (Afavisem) y CDIA (28 de abril de 2005). "Paraguay: Víctima de una triple discriminación: niña, pobre y mujer. Por la protección de niños, niñas y adolescentes expuestas a abusos por parte de las fuerzas armadas y personal militar en tiempos de paz". Gacetilla de prensa.*

[7] *Durán, Miguel. "La ciudad de las esclavas". En: diario La Voz del Interior, Córdoba, 15 de mayo de 2005.*

[8] *"Opareí", expresión del guaraní que podría traducirse como "se acaba sin más". Se utiliza para referirse a la práctica de dejar abandonada sin justificación válida una acción ya iniciada.*

[9] *Diario Abc Color, 5 de julio de 2005, pág. 27; diario La Nación, 5 de julio de 2005, pág. 45.*

PROMESAS Y COMPROMISOS

Las promesas del Estado paraguayo en cuanto a derechos de niños, niñas y adolescentes se refieren, tienen que ver con aquellos compromisos que asume efectivamente a partir de acciones que va realizando. Sin embargo, veremos que estas promesas no siempre se cumplen, pues estas acciones carecen por lo general de continuidad. Así tenemos la decepción de que rubros asignados en el Presupuesto General de Gastos de la Nación no se cumplen. El declarado y alardeado reconocimiento de los derechos humanos y de las instancias internacionales de control y vigilancia se limita a transcribir informes y las acciones de reparación y prevención son todavía tenues.

Rubros en el presupuesto, pero sin ejecución

El Presupuesto General de Gastos la Nación es la ley que indica la utilización de los recursos disponibles año tras año y se constituye en la expresión fundamental de los intereses y las voluntades políticas. Una de las tareas más fuertemente desarrollada por organizaciones de la sociedad civil, la campaña "Desarmemos el presupuesto", logró la inclusión de rubros destinados a la atención de emergencia frente a la desnutrición[10].

El siguiente paso a la inclusión en el presupuesto es su ejecución en tiempo y forma. Sin embargo, estos rubros no fueron liberados de esta manera ni aplicados como se tenía previsto, lo que conlleva una demostración de la falta de voluntad política completa y concreta para hacer frente a las necesidades más apremiantes de la población.

Si cotejamos este dato de ejecución del presupuesto para combatir a la desnutrición con los pozos artesianos de comunidades indígenas –también incluidos en el presupuesto pero nunca ejecutados– tenemos dos muestras de una situación donde podemos empezar a hablar de una constante en la proliferación de promesas a la población que terminan sin cumplirse.

[10] *La campaña llevaba por lema "Demos vida al presupuesto" y proponía desafectar rubros del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas para ser asignados a salud. Uno de los rubros más promocionados fue la atención a la desnutrición que, según datos difundidos, afectaba a más de 45.000 niños y niñas, a 15.000 mujeres embarazadas y había un conjunto de aproximadamente 145.000 niños y niñas en riesgo severo de desnutrición en todo el país.*

LOS DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: IMPORTANTES EN EL DISCURSO

A escala internacional

El gobierno de Paraguay reconoció la importancia de los derechos humanos en su gestión al declarar ante la Comisión de Derechos Humanos en Naciones Unidas su apertura e invitación a todos los organismos y mecanismos del sistema internacional de monitoreo de derechos humanos a realizar visitas al país, garantizando la disponibilidad de información y la disposición del personal de gobierno para el acompañamiento, el apoyo y el asesoramiento a los y las especialistas.

Como consecuencia de esta acción, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Miguel Ángel Petit, realizó una visita a Paraguay del 23 de febrero al 5 de marzo de 2004, recorriendo la capital y localidades del interior, manteniendo entrevistas con agentes gubernamentales, niños y niñas víctimas de estas violaciones de derechos y sus familiares. En su informe, presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 2005, detalla las prácticas que encuentra peligrosas en relación con estas temáticas en el país y realiza recomendaciones, sobre las cuales el Estado paraguayo no ha respondido oficialmente sobre los mecanismos de aplicación que piensa implementar.

Para que las declaraciones ante las Naciones Unidas no queden como promesas incumplidas, el Estado no solo debe recibir a los relatores y las relatoras especiales, sino que debe responder inmediatamente sobre los mecanismos de acción frente a las recomendaciones e iniciar su aplicación con premura tras la recepción de los informes.

Tampoco se tienen noticias sobre el informe que el Estado debe presentar al Comité de Derechos del Niño sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Las responsabilidades asumidas al ratificar una convención incluyen el informe periódico elevado a tiempo a las instancias pertinentes. Su retraso indica una falta de compromiso efectivo con la garantía del cumplimiento y la vigencia de los derechos humanos, que no se puede suplantar por palabras conmovedoras en las reuniones internacionales.

A ESCALA NACIONAL

Programas y planes de acción. Por un lado, se encuentran los programas de combate a la pobreza y de acción a favor de los derechos de

niños, niñas y adolescentes. Éstos se debaten y publican, manteniéndose las reuniones pertinentes y llevando a cabo diferentes acciones. Sin embargo, su inclusión en los presupuestos gubernamentales no está contemplada ni siquiera de parte de la SNNA.

Así, la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (Polna) y el Programa Nacional de Acción por la Infancia (PNAI), elaborados en forma ampliamente participativa ya en la administración del presidente González Macchi, no cuentan con inclusión en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, mucho menos los programas focalizados destinados a erradicar la explotación económica, a prevenir y eliminar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y a promover la educación sexual y atención primaria en salud sexual de adolescentes[11]. Las acciones emprendidas hasta ahora respondiendo a estos planes resultaron de los fondos de la cooperación internacional -como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa). Incluso la publicación y difusión de estos planes fueron financiadas por la cooperación internacional[12].

Asimismo, la conformación de la Comisión Nacional para la Atención a la Niñez en Situación de Calle (Conasica) generó amplias expectativas de acción. Incluso hubo temores de parte de la sociedad civil por posibles acciones represivas hacia niños y niñas, fundadas en las actuaciones violatorias de derechos practicadas por los y las agentes gubernamentales –avaladas por la misma titular de la SNNA de ese entonces, Mercedes Brítez de Buzó. Sin embargo, el trabajo de esta comisión se discontinuó. Solo quedaron en relación con esta temática programas como "Abrazo", a cargo de la Secretaría de Acción Social (SAS), y las becas de la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (Diben), que si bien tienen un alto impacto en la vida de niños y niñas y sus familias, no se constituyen más que en parches de la problemática, cuyas raíces tienen que ver con el modelo económico imperante, para cuya modificación no se conocen programas ni acciones desde el Estado.

Un hecho que sin lugar a dudas representó una posición favorable a la vigencia de los derechos humanos fue la destitución de la titular de la SNNA, Mercedes Brítez, cuyas acciones en sus tiempos de jueza del

[11] *El Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, el Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes y el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Los dos primeros planes crean la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (Conaeti) y la Comisión Nacional para la Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (Conaesci).*

[12] *SNNA. "Construir otro Paraguay para niños, niñas y adolescentes". OIT/Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) y Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL). Asunción, 2005.*

Menor habían motivado una causa contra el Estado paraguayo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y el nombramiento en ese cargo de una titular con conocimiento del contexto nacional de la niñez y la adolescencia en prácticamente todos los rincones del país y con trayectoria de trabajo serio y responsable en conjunto con organizaciones sociales, como es Victorina Ruiz Díaz, de quien se esperan sus primeras acciones y pasos a favor de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Investigación para la acción. Por otro lado, una acción importante en relación con la vigencia de los derechos humanos tiene que ver con la actualización de datos, su interpretación y su utilización en la generación de políticas públicas. Esta actualización de datos e interpretación se realiza a través de dos vías esenciales, como son las estadísticas oficiales y las investigaciones tendientes a comprender el grado de cumplimiento de los derechos humanos.

Pareciera que las investigaciones en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes son llevadas a cabo principalmente por las organizaciones de la sociedad civil en alianza con entes gubernamentales, con escasa participación de las universidades y con presupuestos proveídos una vez más por la cooperación internacional al desarrollo.

Como muestras de ello se encuentran en el año dos diagnósticos: uno sobre el déficit en el registro de la niñez a lo largo de diez años[13] y el otro sobre la trata de personas en Paraguay con fines de explotación sexual[14], financiados por Plan Paraguay y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), respectivamente.

Los resultados de ambos estudios demuestran ineficiencia en el sistema de protección y atención, prácticas de corrupción entre los agentes responsables de su implementación y escaso interés por el mejoramiento del mismo sistema con trabas burocráticas para la protección de las personas.

Dos cuestiones que parecen opuestas -como el registro de niños y niñas y su trata con fines de explotación sexual (e incluso su tráfico a otros países)- presentan características similares originadas en el acostumbramiento a modos de acción que no contemplan los derechos humanos, menos aún de quienes se hallan vulnerables y carecen de la fuerza para defenderse de los abusos, como son niños, niñas y adolescentes.

[13] *Céspedes, Roberto. "Déficit en el registro de la niñez 1992-2002". Global... Infancia, Plan Paraguay y Dirección del Registro Civil de las Personas del Ministerio de Justicia y Trabajo. Asunción, 2005.*

[14] *Grupo Luna Nueva. "La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual". OIM y Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay. Buenos Aires, 2005.*

A raíz de estas informaciones obtenidas en las investigaciones, todavía no se han publicitado las medidas que ambos entes gubernamentales participantes asumirán a partir de ahora para revertir la situación.

Legislación. Por otro lado más, un avance en materia de legislación es el Decreto N° 4.951/2005 por el que se establece la nómina de las peores formas de trabajo infantil[15], basado en un proceso participativo de debate realizado en el segundo semestre de 2004. Enumera 24 actividades económicas que el Estado paraguayo considera prohibidas para niños, niñas y adolescentes, pero no establece con claridad los mecanismos de control y seguimiento, así como tampoco se mencionan las medidas preventivas que asegurarán que las familias no necesitarán del aporte económico de sus hijos e hijas para sobrevivir.

INSTITUCIONALIDAD CON PASOS CONCRETOS PERO INSUFICIENTES

A escala nacional: construcción de la institucionalidad

Un proceso de construcción de institucionalidad se da con el funcionamiento del denominado Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Snppi), creado por el Código de la Niñez y la Adolescencia, y el conjunto de mecanismos coordinadores a escala nacional para prevenir y eliminar prácticas violatorias de derechos de niños, niñas y adolescentes a través de comisiones especiales de trabajo (Conasica, Conaeti, Conaesci).

El Snppi está siendo sostenido a escala local por las Codeni que funcionan en el 50% de las municipalidades, generalmente con exiguo presupuesto, mientras que las gobernaciones están asumiendo progresivamente una tarea de reconocimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes asignando tareas de apoyo a sus secretarías sociales y convocando a los consejos departamentales, mientras que la SNNA cuenta con un presupuesto para su funcionamiento y el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia se sigue reuniendo periódicamente.

[15] *El Decreto Nº 4.951/2005 reglamenta la Ley Nº 1.657/2001 por la que Paraguay ratifica el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil. En torno al término "trabajo infantil" se encuentra instalada una polémica entre diversos sectores: mientras unos consideran toda forma de trabajo como dañina para niños, niñas y adolescentes, otros consideran que el problema está en la explotación económica y no en el hecho de que trabajen; sin embargo, ambas convergen en la necesidad de asegurar que todos los derechos de niños, niñas y adolescentes sean garantizados y en prevenir cualquier forma de explotación, abuso y maltrato y sancionar a los y las responsables.*

Todavía quedan pendientes que la otra mitad de las municipalidades organice su servicio de Codeni, que las representaciones en los Consejos Municipales y Departamentales de Niñez y Adolescencia sean efectivas, que la SNNA cumpla su rol articulador de políticas públicas y que el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia cuente con participación infantil y representantes ministeriales con condiciones de tomar decisiones políticas en las sesiones.

Asimismo, los roles de las diferentes instancias deben estar claros para todos y así el circuito para la resolución de los problemas será más efectivo: la SNNA es la responsable de las políticas públicas, el Consejo Nacional es responsable de su articulación, mientras que las Codenis deben trabajar a escala local la atención directa de los casos y los consejos municipales definir las prioridades en cada comunidad, generando estrategias para su logro, y los consejos departamentales apoyar a las municipalidades en estas tareas y asegurar un trabajo coordinado en relación con las políticas nacionales.

A escala departamental: compromisos con la participación

Este fue un año especialmente fructífero en espacios de participación, principalmente a escala departamental, donde diversas gobernaciones apoyaron procesos de encuentro, intercambio, reflexión, discusión y tomas de decisiones para la acción de grupos y organizaciones de niños, niñas y adolescentes; incluso apoyando decididamente su participación en espacios interdepartamentales.

Así se realizaron foros departamentales de niñez y adolescencia en Alto Paraná, Caaguazú, Central, Cordillera, Guairá y San Pedro y el primer Congreso Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes con apoyo de organizaciones de la sociedad civil y entidades de cooperación internacional y con un compromiso significativo de las gobernaciones departamentales.

Este compromiso se ve opacado lastimosamente a escala nacional con la actitud de los representantes gubernamentales en el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, quienes, como hemos visto, negaron la participación permanente de organizaciones de niños, niñas y adolescentes en sus sesiones.

Una mirada en foco: menos adolescentes privados de libertad y en mejores condiciones

Frente a la sensación de inseguridad ciudadana y a las exigencias de hacer algo al respecto, junto con la tradición de encerrar sospechosos y sospechosas, principalmente por "portación de cara", resulta difícil

plantear una propuesta socioeducativa con adolescentes en conflicto con la ley. El Código de la Niñez y la Adolescencia establece que la última medida debe ser la privación de libertad y que ésta debe darse en condiciones que aseguren un proceso educativo y social para el y la adolescente.

Así, los centros de privación de libertad, como el Centro Educativo de Itauguá y el Centro La Esperanza, mejoraron progresivamente las condiciones de reclusión. La más notoria de todas fue el Centro Virgen de Fátima, donde se encuentran las adolescentes, al lado de la penitenciaría de mujeres "Buen Pastor", pues el número de privadas de libertad se redujo y la atención que mantienen se centra en las normas internacionales de derechos humanos.

Sin embargo, todavía cuesta que los jueces y las juezas planteen las medidas socioeducativas y correccionales antes que las medidas privativas de libertad con adolescentes en infracción con la ley. En algunas jurisdicciones, los equipos interdisciplinarios y el recurso de las asesorías de prueba u orientaciones juveniles está siendo practicado con éxito, pero la experiencia resulta todavía novedosa y sus logros y aprendizajes no han sido suficientemente difundidos.

Postergaciones

Tras las promesas, las postergaciones se constituyen en una forma de opare'i, que finalmente deja las cosas como están e incluso peor que antes, pues la esperanza y la confianza se diluyen y la institucionalidad se ve carcomida.

Entre las promesas y compromisos planteados pudimos ver cómo un presupuesto escasamente ejecutado mata lentamente a nuestra población –principalmente a niños, niñas y adolescentes–- y a la vez cómo los programas sociales sin rubros en el presupuesto no dejan de ser meras ilusiones.

En estas postergaciones no acaba la lista. Otras se hicieron presentes este año como las prórrogas en el tratamiento de leyes que generaban polémicas: las demoras en el resarcimiento a las víctimas del incendio en el Panchito López –establecidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos–, los retrasos en la consideración de las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño y las ya acostumbradas falencias en atención primaria en salud.

Leyes polémicas al cajón

En el transcurso del año, un proyecto de ley para la protección en el proceso penal de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos contra la autonomía sexual generó una polémica que alcanzó a diferentes

sectores sociales, los cuales se confrontaron en el Congreso y lograron la paralización del estudio del proyecto.

Las principales discusiones del proyecto de ley no tenían que ver con los mecanismos de protección ni con la importancia de proteger a niños, niñas y adolescentes, sino con el alcance del término "autonomía sexual", que llegó a ser interpretado como una apertura a considerar jurídicamente la "orientación sexual", cuando que el término "autonomía sexual" está delimitado por el Código Penal, sin incluir esta última expresión.

De esta manera, el temor a plantear cuestiones de orientación sexual –incluso cuando éstas no formaban parte de la agenda ni estaban siquiera insinuadas– terminó impidiendo que se asegurara jurídicamente la protección de quienes habían sufrido como víctimas formas de delito tan terribles como el abuso sexual a un niño o una niña.

Este hecho nos lleva a reflexionar sobre el concepto de niños y niñas que impera en el Congreso, y en la sociedad en general, donde su protección está supeditada a otros intereses y no son considerados sujetos sociales.

Otro caso vinculado a la legislación es la penalización del uso de niños y niñas en la pornografía, hecho no contemplado como delito en el Código Penal vigente y que dificulta la implementación de medidas en el país para prevenir y sancionar esta práctica, así como la vinculación con sistemas judiciales de la región dada la extensión internacional de la red de pornografía con uso de niños y niñas. El proyecto ley ingresó al Congreso pero continúa en tratativas, incluso en sucesivos plenarios fue pasado al orden del día de la siguiente sesión.

SE ACATA, PERO NO SE CUMPLE

Cada uno de los derechos de niños, niñas y adolescentes

En 2001, Paraguay presentó ante el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas su segundo informe sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño. El Comité realizó sus observaciones finales, que incluyen un conjunto de recomendaciones que el Estado se obliga a cumplir como parte de la convención[16] y sobre los cuales debe reportar la siguiente vez. El tercer informe debe ser presentado en 2006, sin embargo no se cuenta con información desde el Estado acerca de su estado de elaboración.

[16] *Estas observaciones finales se encuentran publicadas en el informe "Derechos Humanos en Paraguay 2001", CODEHUPY, Asunción, págs. 275-292. CRC/C/15/Add.166 del 12 de octubre de 2001.*

Entre esas recomendaciones, muchas no fueron totalmente tomadas en cuenta por el Estado en este tiempo, sin que medie una justificación suficiente para ello. Consideramos importante destacar de manera sucinta.

- Si bien el Código de la Niñez y la Adolescencia entró en vigencia, se mantiene entre los agentes de gobierno una concepción del niño y la niña como objetos antes que como sujetos; no se cuenta con asignación presupuestaria a escala nacional ni con rubros suficientes a escalas departamentales y locales para la implementación de las medidas establecidas en el Código. Tampoco se prevén acciones suficientes para difundir los derechos de la niñez en guaraní y en las principales lenguas indígenas, y entre los profesionales que trabajan con la infancia. En los últimos años se ha percibido una hostilidad y recelo desde la administración del gobierno hacia el trabajo con las organizaciones no gubernamentales, lo que va en detrimento de la acción coordinada para la implementación del mismo Código.
- Aunque el Estado aprobó como edad mínima de trabajo aquella en la cual se culmina la educación escolar obligatoria, no se cuenta con instituciones educativas que puedan albergar toda la demanda existente, situación complicada aún más por la discriminación que sufren todavía en el acceso a la educación y la salud niños y niñas de los grupos más vulnerables (indígenas, monolingües guaraní, en condiciones de pobreza, en situación de calle, con discapacidad, de áreas rurales, especialmente en el acceso a la salud y la educación).
- No obstante las campañas de sensibilización y el mejoramiento tecnológico de los sistemas de registro de nacimientos, en las zonas rurales y distantes e incluso en las zonas periurbanas se dificulta la inscripción de niños y niñas por la burocracia que representa el trámite para las familias de escasos recursos económicos[17].
- Asimismo, siguen vigentes prácticas de castigo corporal en la educación familiar y escolar, aprobadas socialmente y no adecuadamente sancionadas, sin contarse con servicios de asesoría y programas con base comunitaria para evitar el maltrato en cualquiera de sus formas.
- Como resultó evidente en el último año una vez más, la situación de salud de niños y niñas en el país sigue en franco deterioro, mientras la atención primaria está centralizada y es insuficiente y las familias –principalmente en los grupos más vulnerables– no reciben las orientaciones adecuadas sobre salud infantil, niños,

[17] *Cf. Céspedes, Roberto. Op. cit.*

niñas y sus madres sufren condiciones de desnutrición que son previsibles en su mayoría.

- Si bien la legislación contempla rubros para la prevención de discapacidad, éstos no son aplicados en los sucesivos presupuestos; por tanto, niños y niñas con discapacidad no pueden ser atendidos de forma adecuada, sobre todo en zonas rurales, y las instituciones tienden a excluirlos del sistema escolar y de las actividades comunitarias, reforzadas por el desinformación de la población en general.
- La salud del sector adolescente carece de una atención adecuada, pues en los servicios no son contempladas dimensiones esenciales de desarrollo psicosocial, afectivo y sexual propios de esta etapa de la vida.
- La escasa capacitación de personal de seguridad y de justicia, de salud y de educación en cuestiones de derechos de niños, niñas y adolescentes afecta directamente a su calidad de vida y al cumplimiento de estos derechos, pues favorece el ejercicio de prácticas contrarias a los mismos en la vía pública, los procesos judiciales, los centros de salud y las instituciones educativas.
- El informe del Estado y las observaciones del Comité no fueron difundidos por el Estado ni siquiera en castellano entre la población. Esta responsabilidad fue asumida por las organizaciones no gubernamentales aun cuando no es responsabilidad suya.

El caso del Pachito López

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) en el caso "Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay", emitida el 2 de septiembre de 2004[18], afirmaba un conjunto de reparaciones para las víctimas de los malos tratos comprobados en el antiguo correccional de adolescentes "Panchito López", así como para sus familiares y para la comunidad nacional e internacional, donde el Estado debía asumir sus responsabilidades públicamente. Paraguay es un Estado parte de la Convención Americana de los Derechos Humanos (Ley N° 1/1989), que reconoce todos los derechos humanos y específicamente los derechos de niños, niñas y adolescentes[19], y de esta manera nuestro Estado se somete a la Comisión y la Corte IDH, comprometiéndose a cumplir con sus disposiciones en relación con la actuación de sus agentes.

De las disposiciones de la sentencia, el Estado no publicó el capítulo relativo a los hechos probados, no realizó acto público alguno donde reconociera su responsabilidad ni su compromiso en la elaboración

[18] *Sentencia disponible en www.corteidh.or.cr/seriecpdf/seriec_112_esp.pdf*
[19] *Convención Americana sobre los Derechos del Hombre, artículo 19.*

de una política nacional en materia de atención a adolescentes en conflicto con la ley (debía realizar ambas acciones antes de abril de 2005) ni ha informado acerca de las reparaciones comprometidas a las víctimas[20]. Tampoco hay noticias del informe establecido en la misma sentencia que debe dar el Estado sobre el cumplimiento de estas medidas antes de los 12 meses de la notificación ante la misma Corte IDH. Es decir, simplemente creemos que el Estado no cumplió con ninguno de los puntos de la sentencia.

Prevenir, verbo difícil de conjugar

El crimen-tragedia del Ycuá Bolaños no solo dejó al desnudo un conjunto de inseguridades a los que estamos expuestos como ciudadanos y ciudadanas en el país, sino que nos habilitó a comprender que las situaciones de inseguridad pueden ser prevenidas antes de que se constituyan en emergencia y que esa es una de las responsabilidades primarias del Estado.

La caída del cielorraso en un aula del Colegio Nacional de la Capital[21] vuelve a colocar el debate por la seguridad de nuestra población, especialmente de niños, niñas y adolescentes y, en esta ocasión, en un edificio público y oficial. El estado edilicio de las entidades educativas impide brindar condiciones básicas de seguridad a las y los estudiantes y al personal docente, administrativo y de servicios que asisten a ellas. Si bien la Municipalidad de Asunción anunció un control de estas instituciones e insistió sobre su facultad para inhabilitarlas[22], no se han dado a conocer acciones de seguimiento a esta situación.

Por otro lado, en el año resultaron significativas la sequía en el Chaco y las constantes tormentas con vientos huracanados y granizadas en la región Oriental, donde evidentemente se ven afectadas las familias con niños, niñas y adolescentes y las mismas comunidades en su hábitat, su productividad y su acceso a la salud y la educación.

Aun cuando estas cuestiones climáticas son todas previsibles por el simple hecho de su periodicidad, las respuestas siguen haciéndose esperar, tanto antes de que sucedan estas situaciones como una vez que sucedieron. No existe una política de prevención y de emergencia clara, difundida ni eficaz. Es así que en las instituciones educativas del

[20] *Entre las reparaciones se encuentra la atención psicológica de las víctimas, la provisión de un lugar próximo a la residencia de una de las familias para el entierro de una de las víctimas fatales, la indemnización y la compensación en efectivo por un total superior a los tres millones de dólares estadounidenses, la protección especial de testigos y víctimas que presentaron testimonio en la causa. Estas reparaciones se encuentran detalladas en el párrafo 340 de la sentencia.*

[21] *Diario La Nación, 30 de agosto de 2005.*

[22] *Diario Crónica, 27 de julio de 2005, pág. 2.*

país, donde asisten a diario un elevado número de niños, niñas y adolescentes, tampoco cuentan con medidas claras de seguridad ni de acciones en casos de emergencias, situación que es reforzada por una invisibilidad de los riesgos presentes en el entorno escolar y de los modos de abordarlos[23].

ATENCIÓN EN SALUD: UNA VIOLENCIA SELECTIVA Y EXCLUYENTE

Niños y niñas de comunidades indígenas

Aparte de la postergada atención en salud descrita al inicio con la nula provisión de agua a las comunidades indígenas, en ellas niños y niñas perciben que la forma más fuerte de violencia que sufren es la falta de atención en salud, desde el momento en que no hay centros de salud cercanos a sus comunidades y que quienes pueden llegar a uno, son recibidos en ocasiones con malos tratos y en la mayoría de las veces no hay profesionales ni medicamentos[24].

Embarazos: el encuentro de la adolescencia y la primera infancia

Las madres embarazadas, los niños y niñas de menos de cinco años de edad si bien cuentan con exención de aranceles en las consultas en los centros de salud, no acceden a las medicinas y los insumos porque éstos no llegan a tiempo ni se encuentran en cantidades suficientes.

Por otra parte, los y las adolescentes carecen de orientaciones adecuadas en salud sexual y reproductiva -no se cuenta con servicios amigables para ellos y ellas en los puestos de salud-, mientras que quienes cuentan con información adecuada en la gran mayoría no tienen acceso a los insumos para su protección y cuidado, ya sea por las distancias de los centros urbanos y/o por las estigmatizaciones culturales sobre los cuidados de la salud sexual[25].

Prevalencia del VIH/Sida

A julio de 2005, en Paraguay se tienen registrados 1.322 casos de adolescentes y jóvenes (de 15 a 24 años) y 602 niños y niñas (de

[23] *Cf. Bareiro, Paz. "Investigación cualitativa sobre las condiciones de seguridad en las instituciones educativas". Global... Infancia. Asunción, 2005. Inédito.*

[24] *Declaración del grupo de niños y niñas indígenas del Chaco en la consulta nacional sobre violencia en la niñez y la adolescencia realizada por CDIA como parte de la Consulta Mundial sobre Violencia en la Niñez y la Adolescencia, en convenio con Unicef y Save the Children.*

[25] *Consultas del autor con adolescentes, padres y madres, docentes y agentes de salud de zonas rurales y periurbanas de Caaguazú y Paraguarí.*

menos de 15 años de edad) que viven con VIH. Si consideramos que muchos casos no son registrados, estas cifras resultan alarmantes[26], mientras que el virus se sigue propagando principalmente a través de la transmisión por vía sexual (con aumento en la incidencia en mujeres heterosexuales[27]), donde la práctica en cuidados preventivos están relacionada con la concienciación social y la equidad en la relación de género, situaciones alejadas de la realidad paraguaya. La atención focalizada a la población viviendo con VIH, principalmente a niños y niñas, se ve afectada por el limitado lote de medicamentos antiretrovirales disponibles y la discontinuidad en su adquisición y provisión, lo que termina siendo contraproducente para el tratamiento[28].

AMENAZAS

Las amenazas que se ciernen sobre el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes tienen que ver con aquellas cuestiones que se mantienen vigentes a lo largo del tiempo, como prácticas instaladas en el día a día de nuestro país, incluso poco cuestionadas, pero efectivamente contrarias a la vigencia de estos derechos, o al menos insuficientes por sí solas para garantizarlos.

Destacamos como vigentes en este tiempo las amenazas que constituyen la dependencia casi exclusiva de fondos de la cooperación internacional, la controversia entre atención directa y prevención, la incipiente institucionalidad, la cultura autoritaria y la cultura de la rentabilidad y el consumo.

La dependencia de la cooperación internacional

La mayoría de los proyectos y programas sociales que se están llevando adelante, como pudo apreciarse en este capítulo, son aquellos que reciben financiación externa para su ejecución y una contrapartida local mínima.

La misma Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados partes deben cooperar entre sí para asegurar su cumplimiento, principalmente en relación con los derechos económicos, sociales

[26] *Según los últimos datos oficiales del Programa Nacional de Lucha contra el VIH/Sida (Pronasida), se registró un aumento en el número de casos de niños, niñas y adolescentes que viven con VIH: el 32% de los casos registrados se da en personas de 15 a 24 años, mientras que el 15% de los casos tiene menos de 15 años. El número total de casos registrados asciende a 4.102 personas.*

[27] *En los inicios de la epidemia del VIH en Paraguay, según datos del Pronasida, por cada 28 varones registrados con VIH había una mujer. En el 2005 esta relación pasó a ser de una mujer por cada tres varones. La comparación también puede verse en la relación aproximada de tres mujeres y 97 varones cada 100 casos registrados al principio y 33 mujeres y 67 varones en la actualidad.*

[28] *Consultas del autor con personas en tratamiento y con personal de Pronasida.*

y culturales. Sin embargo, también establece que los Estados destinarán para ello el máximo de sus recursos y, cuando éstos no resulten suficientes, se recurrirá a la ayuda internacional. Sin embargo, en nuestro país la ayuda internacional es la que asegura la permanencia de los programas, pues los recursos nacionales no se aplican al máximo en cuestiones de inversión social.

De esta manera, seguimos, como país, dependiendo de los otros países para asegurar una atención mínima a niños, niñas y adolescentes y sus familias, con lo que apenas se puede garantizar el cumplimiento de algunos derechos y por el tiempo que duran los proyectos.

Programas de atención y también de prevención

El significativo número de casos de explotación de niños, niñas y adolescentes en el país exige un programa de atención específico y especializado para los diferentes sectores que están afectados y para las diferentes formas de explotación. Así, se desarrollan acciones diferentes de atención y reinserción de niños, niñas y adolescentes que sufrieron maltratos familiares, explotación económica, explotación sexual comercial, abuso sexual y discriminaciones por cuestiones de género, religión, grupo étnico o por discapacidad.

Sin embargo, con la atención a quienes resultan víctimas, no se soluciona todo el problema, puesto que mientras el sistema siga generando espacios donde maltratar, abusar y explotar impunemente a niños, niñas y adolescentes, el número de víctimas continuará creciendo. Es por ello que se requiere de un trabajo concentrado en la sanción adecuada de los responsables de estas situaciones y de una amplia acción de prevención, que pasa por la concienciación social, por el desarrollo de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de las familias y por un circuito institucional sólido para la atención de casos.

Los programas centrados en la atención de víctimas son importantes e irremplazables, pero no darán abasto frente un sistema que produce víctimas en forma constante y cada vez más feroz.

Incipiente institucionalidad para la protección, nula para la participación

La institucionalidad para la protección de niños, niñas y adolescentes se encuentra en construcción en nuestro país. Aunque están establecidos roles y funciones en el Código de la Niñez y la Adolescencia y en la Ley de Adopciones (N° 1.136/1997), todavía resulta difícil para los y las agentes aplicar las medidas y los procedimientos de protección teniendo en cuenta los principios de universalidad, integralidad e interés superior del niño y la niña.

Las comisarías policiales son todavía centros peligrosos para niños, niñas y adolescentes, especialmente para quienes realizan actividades económicas en la vía pública, pues, como hemos visto, las prácticas de los y las agentes de policía todavía reproducen un sistema represivo y de punición, que no les corresponde.

A pesar de los esfuerzos desarrollados en la capacitación del personal de los Codenis por parte de organizaciones no gubernamentales, de las municipalidades y del mismo personal, la acción de la ex directora de la Codeni de Ciudad del Este, el 5 de mayo del 2005 y en las semanas siguientes –cuando encabezó un operativo de detención de niños y niñas en situación de calle–, terminó mostrando la difícil tarea de cambiar los modos de acción, concibiendo a niños y niñas como sujetos con quienes dialogar y con derecho a participar y no como objetos sobre los cuales se toman decisiones y opacando la labor muchas veces silenciosa pero efectiva de las otras 100 Codenis del país. A esto se debe sumar la anuencia de la entonces titular de la SNNA, Mercedes Brítez de Buzó, y su aval a este tipo de procedimientos, situación que generó posteriormente un hábeas corpus en el país, así como una petición ante la Comisión IDH.

Una cultura autoritaria, consumista y de rentabilidad

La cultura autoritaria se mantiene vigente en nuestra sociedad, principalmente en relación con la educación familiar y escolar, donde vimos que el castigo físico, forma extrema de expresión del autoritarismo en estos ámbitos, es el cotidiano de niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, la práctica de las criaditas y los criaditos[29] perpetúa un sistema autoritario de separación y sometimiento de clases y violencia de género, donde se sufre la discriminación por la condición de pobre y de niño, y en el caso de las niñas, también de mujer. En el año fueron significativos los casos ya presentados de maltrato a una niña en estas condiciones que vivía con una funcionaria del Centro de Adopciones y el que sufrieron las niñas en un cuartel de Mariscal Estigarribia.

El extremo más visible de la cultura del consumo y de la rentabilidad pudo verse en todo el año en el proceso judicial por el crimen-tragedia del Ycuá Bolaños, donde permanentemente se pretendía reducir todo a un accidente y donde evidentemente se trataba de una práctica que

[29] *En el criadazgo un niño o una niña es entregado por su familia a otra con mejores condiciones económicas para que, a cambio de labores domésticas, reciba alimentación y vivienda y la posibilidad de asistir a la escuela. Las estadísticas confirman que muchos de ellos terminan el día agotados y con pocas posibilidades de ir a la escuela y de rendir adecuadamente en ella, con lo cual su condición de pobreza y exclusión se perpetúa, con el agravante de que se realiza en un entorno que no es el suyo y está alejado de sus vínculos afectivos. Cf. Celma, Luis Claudio. "Criadazgo y derechos de la niñez". Global... Infancia. Asunción, 2001.*

hacía primar los intereses económicos sobre la vida humana. Ahora bien, otras dos situaciones que muestran esta realidad en este tiempo son:

- el uso indiscriminado, irresponsable y no controlado de agrotóxicos en todos los departamentos productores del país, con afectación directa a niños y niñas de las comunidades por su exposición ocasional o reiterada y prolongada a estas sustancias. El caso Silvino Talavera[30] (el niño fallecido por intoxicación en Itapúa), cuya resolución judicial se halla apelada, se constituye en el paradigma del daño que causa esta forma de producción en las comunidades donde se implementa. Sin embargo, niños y niñas de numerosas familias se ven expuestos a diario al rociado aéreo irresponsable de agrotóxicos en sitios vecinos a sus casas, sus lugares de juego y sus escuelas[31];
- el escaso control de uso de sucedáneos de la leche materna, con lo cual se promueve la sustitución de la lactancia materna en un país donde el promedio del tiempo de lactancia en niños y niñas recién nacidos es de 27 días frente a los seis meses mínimos recomendados según los estándares internacionales[32].

UNA MIRADA A 10 AÑOS DE RECOMENDACIONES

Desde 1996, en las sucesivas ediciones del informe "Derechos Humanos en Paraguay", los capítulos sobre derechos de la niñez y la adolescencia –así como los otros capítulos– fueron incorporando recomendaciones y sugerencias, principalmente dirigidas al Estado. A 10 años de trabajo, estas recomendaciones parecieran haber empezado a dar algunos resultados al ser consideradas por el Estado en cierta medida. Aun cuando no se trate de una respuesta directa a las recomendaciones y sean otros los intereses y las presiones que posibilitan los pasos finales hacia su concreción, consideramos importante poder revisar cuál es el modo en que el Estado está respondiendo a estas legítimas demandas.

Para ello, las recomendaciones están agrupadas en siete grupos que consideramos a continuación.

[30] *El caso Silvino Talavera, presentado en diferentes capítulos del informe "Derechos Humanos en Paraguay 2004" (capítulos de seguridad alimentaria, desarrollo rural, derechos de la niñez y la adolescencia), tuvo nuevos reveses en el período 2005, con persecuciones a la familia, que continúa sufriendo las secuelas de la intoxicación.*

[31] *El autor mantuvo conversaciones con docentes de Atyrá (Cordillera), Edelira (Itapúa) y Puente Kyha y La Paloma (Canindeyú), quienes declararon tener que suspender clases en diferentes días del año por el rociado con agrotóxicos en días de viento sobre las plantaciones de soja que bordean a los predios escolares donde trabajan.*

[32] *Cf. Organización Mundial de la Salud (OMS)/Unicef. "Global strategy for infant and young child feeding". OMS. Génova. Disponible en www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA55/ea5515.*

El Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia

Garantizar la implementación del Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia en acciones concretas: continuar con la implementación del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia con la conformación de los Consejos en los diferentes niveles. Asimismo, se debe contar con programas penitenciarios para adolescentes.

El Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia y los planes sectoriales requieren del funcionamiento de las Codenis y de los Consejos Municipales y Departamentales de Niñez y Adolescencia con el fin de asegurar su ejecución en el ámbito local. La mitad de los municipios recién cuenta con un servicio de Codeni, mientras que es muy incipiente el número de consejos municipales y consejos departamentales, apenas en proceso de formación. Ya fueron convocados por los gobernadores, pero no todos están logrando mantener una continuidad en sus encuentros y les falta claridad sobre sus funciones y autonomía para su desenvolvimiento[33].

Mientras los presupuestos municipales sean escasos y dependan de las transferencias atrasadas del gobierno central para su ejecución y el Presupuesto General de Gastos de la Nación no contemple las acciones del plan, éste seguirá siendo letra muerta.

Los programas penitenciarios para adolescentes mejoraron considerablemente tras el incendio en el Panchito López, pero el modelo socioeducativo ha resultado difícil de sostener con escaso presupuesto, atrasos en el pago al personal educador y retrasos en la entrega de fondos para insumos alimenticios.

Disminución de las posibilidades de explotación económica

Reducir las posibilidades de riesgo laboral creando alternativas válidas, apoyar a la niñez y la adolescencia trabajadora, especialmente en el área rural, asegurándoles el goce de todos sus derechos. El Estado debe implementar programas de empleo y ampliación de servicios básicos de salud, educación, vivienda y atención social para que las familias puedan asumir su responsabilidad en la crianza de sus hijos e hijas.

[33] *Consultas del autor con miembros de los consejos en el Encuentro Nacional de Consejos Municipales y Departamentales, realizado en noviembre de 2004.*

Los programas de atención todavía contemplan a la explotación económica como un fenómeno aislado y responsabilidad de padres y madres, sin contemplar que el trabajo infantil se constituye en una necesidad de las familias como consecuencia del desempleo masivo, la reducción de los ingresos familiares, el aumento del costo de vida y la baja calidad y cobertura de los servicios básicos, principalmente para las poblaciones rurales.

La reactivación económica y la provisión de servicios de los cuales es responsable el Estado no están contempladas en los presupuestos oficiales, con lo cual resulta prácticamente imposible su ejecución. El rol del Estado no puede limitarse a la simple sanción de las prácticas de trabajo infantil, por más peligrosas que estas resulten. Debe orientarse a la atención integral de quienes son víctimas de esta situación y a la educación de las familias y la generación de oportunidades para ellas.

Creación de un marco legislativo contra la explotación sexual y laboral

Crear un marco legislativo que proteja a la infancia y la adolescencia de la explotación sexual y laboral y castigue a los culpables (clientes y explotadores). Es necesario desarrollar programas nacionales de prevención del maltrato y de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.

El marco legislativo contra la explotación de niños, niñas y adolescentes en estos 10 años ha tenido grandes avances con la aprobación de la Ley de Adopciones (N° 1.136/1997), la Ley contra la Violencia Intrafamiliar (N° 1.600/2000) y el Código de la Niñez y la Adolescencia (N° 1.680/2001) y con la ratificación por parte de Paraguay de los protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño (sobre explotación sexual y sobre uso de niños y niñas en conflictos armados), así como de los Convenios de la OIT relativos a la edad mínima de admisión al empleo y las peores formas de trabajo infantil.

Sin embargo, la reglamentación de los principios y los acuerdos -así como de los procedimientos a seguir en los diferentes casos- todavía es incipiente y no se hallan totalmente difundidos ni asumidos por los agentes del Estado. Incluso el castigo a los y las culpables (clientes y explotadores) todavía no ha sido demostrado en los diferentes casos que han generado conmoción en la opinión pública, con lo cual se disminuye la credibilidad en la legislación y la justicia y se deterioran los mecanismos establecidos.

El programa nacional de prevención del maltrato denominado Red Nacional de Prevención del Maltrato Infantil (Rednami) fue una experiencia que duró mientras se contó con financiación internacional, pero cuya continuidad el Estado no asumió como responsabilidad suya y los circuitos que quedaron funcionando para su atención se mantuvieron gracias a la buena voluntad de los y las agentes locales y el compromiso de las organizaciones sociales.

Combate a la trata y el tráfico de niños y niñas

Combatir la trata y el tráfico de niños y niñas y la explotación sexual mediante la cooperación técnica, financiera y política a escalas regional e internacional.

En estos 10 años las migraciones forzadas por la situación económica dentro del país y fuera de él ocultaron de alguna manera las redes de trata de personas, principalmente de mujeres adultas, adolescentes, niños y niñas, muchas veces con fines de explotación sexual[34].

La explotación sexual de niñas, niños y adolescentes se constituye en una práctica más difundida de lo que aparenta: solo en Ciudad del Este y Asunción había en 1997 3.750 niñas, niños y adolescentes en estas condiciones, de los cuales el 42% tenía menos de 16 años[35]. En el país todavía se está en el proceso de articular las instancias. Es necesario que se den pasos tanto en el ámbito de la legislación y coordinación de carácter nacional como en las acciones penales contra los y las responsables y de protección para las víctimas y sus familias y su integración social efectiva. Hasta ahora este trabajo ha sido desarrollado por organismos no gubernamentales y por algunas entidades estatales con cooperación financiera internacional. A escala Mercosur resulta necesaria una articulación que está en proceso para este trabajo[36].

Inversión social en infancia

Aumentar la inversión social en infancia a través de fondos presupuestarios. La SNNA debe tener capacidad para incidir en las deci-

[34] *Cf. Grupo Luna Nueva. "La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual". OIM y Ministerio de Relaciones Exteriores. Buenos Aires, 2005.*

[35] *Concernau, Laia; Martínez, Ninfa y Soto, Waldina. "Un viaje hacia la vida. El proceso de desvinculación de la explotación sexual". Grupo Luna Nueva y ACDI. Asunción, 2005, pág. 25, citando a Acosta, Luz Marina y Acosta, Nilse. "Explotación sexual de niñas y adolescentes en Asunción y Ciudad del Este". Unicef y OIT. Asunción, 1997.*

[36] *Cf. Cid, Andrea. "La experiencia de prevención del tráfico sexual de niños y niñas en la triple frontera". En: Celma, Luis Claudio y Dora Cristaldo Raskin. "15 años de democracia ¿cuánto hemos avanzado?". Global... Infancia. Asunción, 2004, pág. 131-134.*

siones presupuestarias destinadas a preservar derechos básicos como son los de salud y educación.

Desde 1996 la inversión social en Paraguay ha suscitado diversos estudios y esfuerzos desde la sociedad civil con el fin de ejercer un control sobre las asignaciones presupuestarias y sus usos[37]. Sin embargo, la forma en que se organiza el presupuesto ha significado un escollo para tornar visible la efectiva inversión social en infancia, si bien esta es una observación y una solicitud del Comité de Derechos del Niño al Estado paraguayo.

Los rubros asegurados por las leyes específicas de educación y salud, principalmente, no son contemplados al momento de elaborar el Presupuesto General de Gastos de la Nación o sus fuentes de origen son tergiversadas[38], descomprometiéndose de esta manera el Estado. Asimismo, en el momento de la ejecución se pueden apreciar considerables retrasos en los rubros sociales y especialmente en los de infancia y adolescencia[39], lo que demuestra una falta de voluntad política para ello.

La SNNA cuenta con facultades para posibilitar la articulación de las políticas públicas destinadas a la infancia, lo que incluye efectivamente el presupuesto. Parte de este rol lo cumple a través del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Sin embargo, las constantes exigencias de respuestas efectivas a problemas que no le corresponden resolver directamente –pues están en el ámbito de las Codeni– y las dificultades de los representantes de los ministerios ante el Consejo para la toma de decisiones presupuestarias retrasan esta tarea y la vuelven lenta y poco efectiva.

Monitoreo de medios de comunicación[40]

Contar con un sistema de control y denuncias de violaciones cometidas por los medios de comunicación contra los derechos. Gene-

[37] *Pueden tomarse en cuenta el proyecto "Gasto social en el presupuesto" (Unicef/Pnud), la campaña "Desarmemos el presupuesto" y la campaña "Paraguay sin excusas contra la pobreza".*

[38] *Como muestra, en el presupuesto 2005 los rubros asegurados por ley para las vacunaciones y el "test del pie" con fuentes del Tesoro fueron asignados con fuentes propias del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con lo cual se supedita su disponibilidad a la recaudación del ente.*

[39] *Cf. Fernández Frutos, Julio. "¿Cuánto debemos todavía a niños y niñas en Paraguay? La ejecución del presupuesto público destinado a la niñez". En: Celma, Luis Claudio y Dora Cristaldo Raskin. "Un Paraguay con todas y todos, ¿cómo lo hacemos posible?". Global... Infancia. Asunción, 2005 (en prensa).*

[40] *Estas informaciones fueron proveídas por María Silvia Calvo, responsable de la Agencia Global de Noticias, miembro de la Red ANDI América Latina. Los datos cuantitativos y su interpretación más concreta aplicada a la realidad de los medios se encuentran disponibles en Agencia Global de Noticias. "Niñez y adolescencia en la prensa paraguaya 2004". Global... Infancia. Asunción, 2004.*

rar espacios que permitan a niños y niñas expresar sus ideas y opiniones, así como acceder a información dirigida a ellos y ellas.

El Estado no cuenta con orientaciones en materia de protección de derechos de niños y niñas en los medios de comunicación, si bien podemos ver que éstos no siempre los respetan a cabalidad. Entre los derechos menos contemplados en la acción de los medios de comunicación se encuentran:

- el derecho a la protección de la identidad de niños, niñas y adolescentes en el sistema de justicia. Son muy pocos los medios de comunicación que se aseguran de proteger la identidad del niño en situaciones en que es agente o víctima de violencia. En algunos casos se utilizan recursos como la distorsión del rostro en las fotos o videos, pero en otros no hay reparos en mostrarlos sin ningún tipo de protección. Aun cuando utilizan las iniciales de niños y niñas en estas situaciones, revelan otros datos que ponen al descubierto su identidad (por ejemplo lugar donde viven, nombre de los padres, edad, etc.);
- la doble victimización es también frecuente. Niños, niñas y adolescentes víctimas de violaciones, maltratos, abusos son abordados por la prensa con preguntas y fotos que, más allá de la vergüenza a la exposición pública, les conducen a revivir una y otra vez la situación de la que fueron víctimas;
- el derecho a la no discriminación se ve comprometido por el abordaje de la prensa. El monitoreo de medios del año 2004 ha develado una prensa que muestra apenas un fragmento de la realidad de niños, niñas y adolescentes, dejando de lado precisamente los sectores más olvidados por las políticas públicas: niños y niñas en comunidades indígenas, niños y niñas con discapacidad, niños y niñas de zonas rurales solo están presentes cuando son protagonistas de situaciones extremas que cumplen con los criterios de "noticia", perdiéndose la oportunidad de mostrar situaciones visibilizadas que podrían salir a la luz a través del potencial de los medios de comunicación desde su rol de denuncia.

En un estudio desarrollado sobre seis periódicos de circulación en 2004, la violencia y la educación fueron los temas más abordados en relación con la infancia, pero la violencia ha sobrepasado las acciones positivas y los conflictos educativos han quedado por encima de las discusiones de fondo, ya que las coberturas puntuales perdieron de vista lo integral y el contexto. La voz de niños, niñas y adolescentes no es tenida en cuenta en las noticias, ya que solo fueron consultados como fuente en el 6% del total de los textos analizados.

Justicia penal adolescente

Lograr una aplicación estricta y progresivamente plena de las disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia sobre reglas de justicia juvenil. Cumplir estrictamente las disposiciones sobre prisión preventiva como último recurso para garantizar la presencia en juicio de los imputados en el caso de adolescentes infractores.

La'institucionalización de seis juzgados especializados con competencia penal adolescente[41], donde se aplican los preceptos del Código de la Niñez y la Adolescencia relativos a la finalidad educativa del proceso penal, privación de libertad como última alternativa y carácter socioeducativo de las medidas para los y las adolescentes.

En San Lorenzo se ha avanzado en la institucionalización del primer equipo multidisciplinario asesor de justicia (arts. 165 y 166 del Código de la Niñez y la Adolescencia), que debe orientar al juzgado prestando atención a la realidad global del y la adolescente.

No obstante, la tarea del Estado no ha finalizado, queda todavía institucionalizar juzgados especializados en todas las jurisdicciones, instalar equipos asesores multidisciplinarios en todos los juzgados, especializar las defensorías públicas, la policía y las fiscalías en materia penal adolescente; habilitar lugares propicios para albergue de adolescentes sin arraigo comunitario ni vínculo familiar permanente.

En el caso del Juzgado de San Lorenzo, este trabajo ha significado la atención de 75 adolescentes del área metropolitana, la mayoría de ellos y ellas sin antecedentes penales y procesados por presunto robo, hurto o robo agravado con portación de arma blanca o de fuego realizados en la vía pública. El trabajo arrojó de entre los y las adolescentes un perfil con madurez mayoritariamente acorde a lo esperado a su edad, dentro de rasgos considerados normales y sin antecedentes de adicción, lo que, unido a los vínculos mantenidos con las familias y las comunidades de origen, ayudó a que el proceso de la medida socioeducativa tuviera efectos positivos en ellos y ellas.

[41] *Estos juzgados se hallan en las jurisdicciones de Ciudad del Este, Concepción, Coronel Oviedo, Encarnación, Pilar y San Lorenzo.*

CON NUESTRO PROTAGONISMO, TAMBIÉN SOMOS CONSTRUCTORES DE LA SOCIEDAD[42]

Eliezer Aquino, Joel Aquino, Daisy Fretes, Mario Martínez, Miguel Meza, Laura Tabel
Plataforma Nacional de Grupos y Organizaciones de Niños, Niñas y Adolescentes[43]

La situación actual de niños, niñas y adolescentes en nuestro país

En la Plataforma vemos que la situación actual de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país es la siguiente.

En cuanto a la organización de la niñez, podemos ver que con el tiempo se fueron fortaleciendo y organizando mejor. También queremos asumir un rol protagónico en la construcción de una nueva sociedad, no dejando de lado los inconvenientes que generan estos procesos.

En este momento lo que sentimos es que no tenemos el apoyo que queremos. Esto genera que nos imposibilite nuestro proceso, pero creemos que un trabajo conjunto y articulado entre las organizaciones privadas y públicas hará que podamos construir una mejor participación protagónica y adecuada a nuestra realidad.

Para eso vemos conveniente incidir en políticas públicas para poder exigir lo establecido por ley. Como la ley fue hecha por adultos, nos da una participación muy restringida, limitada a donde ellos nos imponen su visión: nos dan un espacio municipal y departamental y no a escala nacional, donde también es importante nuestra participación.

[42] *El presente texto es una redacción realizada por los autores y las autoras a partir de las conclusiones del Congreso Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes (realizado el 8 y 9 de setiembre de 2005) y de los foros departamentales realizados entre mayo y agosto en Alto Paraná, Caaguazú, Central, Cordillera, Guairá y San Pedro con la participación de más de 670 participantes de 35 organizaciones de niños, niñas y adolescentes y con el apoyo de las gobernaciones, varias municipalidades y organizaciones como Global... Infancia, Plan Paraguay, CDIA y Save the Children Suecia.*

[43] *La Plataforma es una red abierta de grupos y organizaciones de niños, niñas y adolescentes a escala nacional. Actualmente está conformada por: Adolescentes Creando el Cambio – Capiatá (ACC); Arte & Parte; Camino de Vida - Itá (Camivi); comités de niños, niñas y adolescentes de apoyo a los Consejos Departamentales de Niñez y Adolescencia en Central y Cordillera; comités de niños, niñas y adolescentes de apoyo a los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia de Coronel Oviedo y Yaguarón; Departamento Juvenil; Grupo de Adolescentes Unidos con un Mismo Fin (Gaumif); Grupo de Luna Nueva; Grupo de SOS Aldeas de Niños; Jóvenes Unidos por una Misma Causa – San Lorenzo (Jumac); Lazos Rojos; Manos Abiertas; niños, niñas y adolescentes de la escuela agrícola de Pirapey; Niños, Niñas y Adolescentes del Alto Paraná (Naap); Red de Consejos Escolares de San Pedro. El objetivo de la Plataforma es llegar al cumplimiento, la exigibilidad y el mayor conocimiento de nuestros derechos, y que se puedan valorar los espacios de participación que se dan. La Plataforma se inició en el año 2003, con apoyo de la CDIA y con la idea de fortalecerse y articular con otros grupos y organizaciones de niños, niñas y adolescentes.*

Vemos también que no existe una política que solucione los problemas por los que están pasando niños y niñas en las zonas rurales y urbanas, que sufren necesidades y discriminación en todos los ámbitos porque no se cumplen varios de sus derechos fundamentales como la salud, la educación, la participación y la identidad. Esto va generando una disconformidad de nuestra parte, por lo cual estamos luchando para tratar de mejorar y construir espacios de promoción de nuestros derechos que permitan un mejoramiento en nuestra condición de vida y así vayamos construyendo una visión diferente de la infancia.

Además de todo lo expuesto, confiamos que solamente trabajando en forma organizada y articulada podemos lograr lo que queremos y alcanzar nuestros sueños y esperanzas.

Recomendaciones para el Estado

- Crear mejores políticas de trabajo para nuestras familias y que esto pueda producir mayor beneficio para nosotros y nosotras (niños, niñas y adolescentes) y que cada cambio de gobierno lo lleve en cuenta.
- Dar mayor impulso al fortalecimiento de las instancias de gobierno relacionadas a la infancia, teniendo en cuenta que es un sector importante de la población que necesita del apoyo de todos y todas para poder crecer sanamente y conociendo sus derechos.
- Creemos conveniente que el gobierno vaya tomando en cuenta nuestras propuestas y que pensemos conjuntamente en crear leyes, políticas. Queremos decir no al asistencialismo, dejando de lado todo pensamiento machista y autoritario, porque nadie es superior al otro, y que es importante que todos y todas podamos asumir responsablemente nuestras acciones y emprenderlas juntos y juntas.
- Comprender las funciones y responsabilidades que tenemos todos y todas dentro de una sociedad.
- Aunque hay instancias de participación ciudadana a nivel municipal, departamental y nacional, éstas no son difundidas y por lo tanto no conocidas. Esto crea que la mayor parte de los derechos de la niñez sean más vulnerados y muchos niños y muchas niñas discriminados en la realidad que vivimos.
- Necesitamos que todos y todas tomen el compromiso para generar cambios políticos y sociales en la familia, en la sociedad y en el Estado, que esto nos permita el mayor reconocimiento y conocimiento de nuestros derechos, para lograr un pensamiento diferente, con un trabajo más profundo y solucionar desde la raíz las problemáticas que en estos momentos no son posibles de solucionar.

Derechos de los pueblos indígenas

Derechos de los pueblos indígenas: voces discrepantes frente a una crisis terminal

Andrés Ramírez
Equipo editor

La crisis arrastrada durante el último quinquenio y que terminara sumergiendo a las comunidades indígenas del país en un estado de cosas inconstitucional[1] *en el 2005 ha dejado ver no sólo la continuidad de escenas dramáticas de violaciones a derechos humanos asociadas al derrumbe del indigenismo estatal, sino además escuchar por primera vez una condena al país relacionada a dichas violaciones por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH)*[2]*, en medio de voces discrepantes entre sectores indígenas e indigenistas del sector no gubernamental.*

[1] *Ramírez, Andrés. "Denegación estructural de los derechos de los pueblos indígenas", en "Derechos Humanos en Paraguay 2002". CODEHUPY, 2002, Asunción, págs. 417-440. Y Ramírez, Andrés. "De la denegación estructural de derechos al estado de cosas inconstitucional", en "Derechos Humanos en Paraguay 2004". CODEHUPY, 2004, Asunción, págs. 435-461.*

[2] *Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia del 17 de junio de 2005; Serie C Nº 125.*

INTRODUCCIÓN

Como se había afirmado en el informe anterior, una década transcurrida desde el primer "Derechos Humanos en Paraguay" (1994) y del capítulo sobre pueblos indígenas mostraba que "*el deterioro sustantivo de derechos que hace a la idea de denegación estructural, lejos de haber estado en camino de superarse, se ha venido continuamente agravando y que no existían a la fecha visos de mejoría o al menos de contención de este deterioro"*[3].

El año 2005 ha confirmado en su transcurso esta—lectura. Entendiendo la—crisis aquí observada como el agotamiento del orden institucional establecido y la búsqueda de su reemplazo, ésta ha sabido mostrar en el periodo aquí examinado que a más de la continuidad de sus devastadores efectos en el disfrute de los derechos humanos de los y las indígenas, se extiende a otros epicentros, a más del indigenismo estatal.

En tal sentido, la crisis del indigenismo en Paraguay debe leerse dentro de una perspectiva general que habla de contradicciones entre

el marco jurídico respectivo y sus resortes institucionales de aplicación, así como respecto a la legitimidad y representatividad del modelo en ruptura y de los actores institucionales de carácter residual, ora estatales (el Instituto Paraguayo del Indígena, INDI), ora no estatales (organizaciones no gubernamentales indigenistas). Esta mirada se refrenda en una serie de sucesos que han tenido lugar en el año y que podríamos considerar paradigmáticos respecto al momento que se atraviesa: uno, la primera sentencia con relación al país y a derechos de los pueblos indígenas dictada por la Corte IDH en el caso de la comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay[4]; dos, la sanción por el Congreso de la Ley Nº 2.822 «Estatuto de los pueblos y comunidades indígenas», que deroga parcialmente el anterior estatuto, la Ley Nº 904/81[5]; tres, la marcada división en la opinión indígena respecto a la adopción de la reforma legislativa antedicha[6]; cuatro, la reacción tardía frente epifenómenos de la crisis por parte de las organizaciones no gubernamentales indigenistas; cinco, el relevo por el Poder Ejecutivo del coronel Oscar Centurión por la licenciada Marta Dávalos al frente del INDI, sin mayores quiebres con las últimas administraciones.

[3] *Ramírez, Andrés. "De la denegación estructural de derechos al estado de cosas inconstitucional", en "Derechos Humanos en Paraguay 2004". CODEHUPY, 2004, Asunción, pág. 435.*

[4] *Id. 2; para acceder al texto íntegro de la sentencia visite http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html*

[5] *Véase "Presión indígena logró sanción de modificaciones de la Ley 904/81": diario Abc Color, sección Locales, 4 de noviembre de 2005.*

[6] *Véanse "Indígenas dejaron la Plaza Italia, pero volverán si vetan Ley 904", diario Abc Color, sección Locales, 5 de noviembre de 2005; e "Indígenas estarán en Asunción hasta que Nicanor vete la ley", diario Abc Color, Locales, 17 de noviembre de 2005.*

En su conjunto, y como pasaremos a ver seguidamente, todos estos elementos señalan la continuidad de la crisis y que el grado de disfrute de los derechos humanos por parte de los y las indígenas se mantuvo y habrá de mantenerse invariable con su correspondiente saldo negativo por bastante tiempo más.

ANÁLISIS

La sentencia del caso Yakye Axa vs. Paraguay

El 17 de junio del corriente año, la Corte IDH pronunció su primera sentencia a favor de una comunidad indígena del país, la cual establece que Paraguay violó los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en los artículos 8 y 25, respectivamente, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en relación con los artículos 1.1. y 2 de la misma, en perjuicio de los miembros de la comunidad; que el Estado violó además el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 21 de la CADH en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de los miembros de la comunidad indígena Yakye Axa; que el Estado asimismo violó el derecho a la vida consagrado en el artículo 4.1 del tratado, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de los miembros de la comunidad, pero que sin embargo no cuenta con elementos probatorios suficientes para demostrar la violación del derecho a la vida, en perjuicio de 16 miembros fallecidos de la comunidad.

La Corte IDH dispuso además que para reparar estas violaciones a los derechos de Yakye Axa el Estado de Paraguay adopte las siguientes medidas:

- identificar el territorio tradicional de los miembros de la comunidad indígena Yakye Axa y entregárselos de manera gratuita, en un plazo máximo de tres años contados a partir de la notificación de la presente sentencia;
- mientras los miembros de la comunidad indígena Yakye Axa se encuentren sin tierras, el Estado deberá suministrarles los bienes y servicios básicos necesarios para su subsistencia;
- el Estado deberá crear un fondo destinado exclusivamente a la adquisición de las tierras a entregarse a los miembros de la comunidad indígena Yakye Axa, en un plazo máximo de un año contado a partir de la notificación de la presente sentencia;
- el Estado deberá implementar un programa y un fondo de desarrollo comunitario;

- el Estado deberá adoptar en su derecho interno, en un plazo razonable, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para garantizar el efectivo goce del derecho a la propiedad de los miembros de los pueblos indígenas;
- el Estado deberá realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de la presente sentencia;
- el Estado deberá publicar, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de la sentencia, al menos por una vez, en el diario oficial y en otro diario de circulación nacional, tanto la sección denominada "Hechos probados" como los puntos resolutivos primero a décimo cuarto de ésta. Asimismo, el Estado deberá financiar la transmisión radial de la sentencia;
- el Estado deberá efectuar los pagos por concepto de daño material y costas y gastos dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación del fallo.

Tal como se señala en anteriores informes de la CODEHUPY[7], la comunidad Yakye Axa se encuentra ubicada a la altura del km. 80 de la ruta que une las localidades de Pozo Colorado (departamento de Presidente Hayes) y Concepción (departamento de Concepción), en el bajo Chaco, asentada en precarias viviendas en un fragmento de la franja de dominio público. Desde el año 1993 reclama al Estado la restitución de parte de su territorio tradicional que le fuera privada por actos continuos de despojo, sin que hasta la fecha haya tenido una respuesta efectiva por los mecanismos de derecho interno para la protección de sus derechos fundamentales, a través del INDI o del Poder Legislativo, incluso del Poder Judicial.

Por ello, en el 2000 la comunidad acudió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) demandando al Estado de Paraguay por no garantizar sus derechos fundamentales en violación de la CADH. Luego de analizar la denuncia, la CIDH resolvió declarar que Paraguay violó en perjuicio de Yakye Axa los derechos a la vida, a la propiedad de sus tierras ancestrales, a las garantías y protección judiciales y al deber de garantizar los derechos de la convención y adoptar medidas de derecho interno. Asimismo, solicitó al Estado que adoptara una serie de medidas en reparación por la violación de los derechos de la comunidad, entre ellas medidas destinadas a la restitución de tierras, a la atención a la salud y educación de sus miembros, y reformas legales que no permitan la repetición de este tipo de violaciones.

[7] *Véase Ramírez, Andrés. "Pocos avances para los pueblos indígenas", en "Derechos Humanos en Paraguay 2003". CODEHUPY, 2002, Asunción, págs. 371- 382.*

Dado que el Estado no cumplió con dichas recomendaciones, la CIDH presentó a comienzos del 2002 la demanda por los mismos hechos ante la Corte IDH, para que ésta haga justicia en el caso concreto, la cual dictó a mediados de año la sentencia antedicha.

Son varias las lecturas que pueden hacerse de la sentencia de Yakye Axa. Empero, a los fines que nos interesa en este artículo, su cita ha sido en cuanto voz calificada en materia de derechos humanos en medio de la crisis indigenista que se ha venido observando en los últimos informes de la CODEHUPY.

Tomando entonces en dicho sentido el pronunciamiento de la Corte IDH, ésta ha puesto luz desde el cuerpo de la sentencia en aspectos claves que deben ser superados en Paraguay de modo tal a evitar que se sigan repitiendo violaciones graves a derechos de los pueblos indígenas. Es que precisamente una de las funciones de la Corte IDH –y en general de cualquier tribunal internacional de derechos humanos– es tratar de poner fin a situaciones sistemáticas de violación a la dignidad humanas.

Así, la Corte ha dicho que "(*...) si bien el Paraguay reconoce el derecho a la propiedad comunitaria en su propio ordenamiento, no ha adoptado las medidas adecuadas de derecho interno necesarias para garantizar el uso y goce efectivo por parte de los miembros de la Comunidad Yakye Axa de sus tierras tradicionales y con ello ha amenazado el libre desarrollo y transmisión de su cultura y prácticas tradicionales (...)*" (párr. 155). Esto es, en apretada síntesis, la razón en que se funda la violación establecida del artículo 21 (derecho de propiedad) en el fallo.

En conexión con el punto anterior, la Corte—IDH ha considerado que "(*...) el proceso administrativo seguido ante el Instituto de Bienestar Rural (IBR) en colaboración con el INDI desconoció el principio del plazo razonable consagrado en la Convención Americana (...)*". Además, el Tribunal observó "(...) *que este procedimiento se mostró abiertamente inefectivo para atender las solicitudes de reivindicación de las tierras que los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa consideran como su hábitat ancestral y tradicional (*...)" (párr. 98).

De ambos extremos, la Corte concluyó que "(...) *en el presente caso, el Paraguay no ha adoptado las medidas adecuadas de derecho interno necesarias para asegurar un procedimiento efectivo que dé una solución definitiva a la reclamación planteada por los miembros de la Comunidad Yakye Axa (*...)" (párr. 103).

Hemos considerado relevantes estos puntos del fallo en razón de que con claridad dejan establecido una de las más graves deficiencias del modelo indigenista a lo largo de la última década: su absoluta inope-

rancia frente a sectores de poder para garantizar derechos de las comunidades indígenas. Y esto es particularmente notorio en lo que a restitución de tierras indígenas se refiere.

Al respecto, nos asiste el convencimiento de que el no haberse dado a nivel nacional una reforma de la institucionalidad en el sector ha sido uno de los factores desencadenantes de la actual crisis del indigenismo paraguayo, por cuanto no ha solo dejado de garantizar la tierra, elemento vital para cualquier comunidad indígena, sino que esto mismo –sumado a la absoluta desprotección frente a la agresión externa– ha provocado el estado de cosas actual.

Hace falta por tanto, una imperiosa reforma del marco jurídico-institucional nacional que permita la adecuada protección y reparación a los derechos indígenas, pues si no'–y reiterando las palabras de la Corte IDH– con ello se amenaza el libre desarrollo y transmisión de la cultura y prácticas tradicionales indígenas, que no es otra cosa que decir su existencia misma como colectivo humano.

La sanción de la Ley Nº 2.822 ´´Estatuto de los pueblos y comunidades indígenas´´

El texto de la Ley'Nº 2.822, en una mirada general a los cambios que pudiera plantear, básicamente consiste en una reedición del texto de la ley vigente (Nº 904/81), a la cual el proyectista sustrae algunos artículos e incorpora otros sin modificar su formulación legislativa (declarativa de derechos respecto a los indígenas, y orgánica en cuanto al INDI), en un marco conceptual que continúa la línea asimilacionista vigente en sus orígenes.

En tal sentido, la ley señalada expresa algunas innovaciones, entre las cuales sobresalen dos cortes definidos: por un lado, el que presenta un esfuerzo, como se verá, en muchos sentidos contradictorio de *aggiornamento* al Capitulo V de la Constitución Nacional (véase la incorporación del concepto de pueblos indígenas) y, por otro, una reformulación de los predicados de asimilación clásicos en la línea denominada por algunos publicistas como voluntaria (véase "(...) incorporación a la sociedad nacional (...)", "(...) no se permitirá el uso de la fuerza (...) ni de medidas tendientes a una *asimilación* que no contemple los sentimientos e intereses de los mismos indígenas (...)", a lo cual se suma un aumento considerable de facultades de control e interdicción del Poder Público sobre las actividades y organizaciones indigenistas, propias del neoconservadurismo en boga en los últimos años en el país, que proclama una mayor presencia estatal frente a las organizaciones no gubernamentales.

En términos orgánicos, aunque se perciben algunos cambios notorios en la arquitectura del INDI, tales como la integración de su Junta Directiva y la creación de órganos corporativos como el Consejo Indígena Nacional y Consejos Regionales, etc., el anteproyecto mantiene intacto el marco legal destinado a dar vigencia a los derechos de propiedad y posesión de indígenas sobre sus tierras y territorios, en su vieja armazón que pensara el indigenismo estatal como extensión de su política dirigida al sector rural campesino. En este sentido, se observa a simple vista apenas un cambio de denominaciones, reemplazando al IBR por el actual Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert). En lo accesorio, la extensión mínima de tierras destinadas a las comunidades indígenas, los mecanismos de obtención de personería jurídica y de reconocimiento de líderes también continúan intactos.

Aunque si bien el anteproyecto incorpora al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como base legal de las disposiciones del Estatuto junto a la Constitución Nacional, ambas como cláusulas casi obvias, el mero mantenimiento en lo fundamental de la estructura normativa vigente representa una no adecuación legislativa a los actuales estándares normativos que regulan el derecho indígena como rama jurídica emergente del derecho de los derechos humanos. No resulta extraño en tal sentido que el proyectista haya establecido como fuentes normativas auxiliares para casos no contemplados por la ley el Estatuto Agrario –que, contradictoriamente, ya se ha ocupado de remitir la cuestión indígena al Convenio 169– y el Código del Trabajo –en el cual paradójicamente se han derogado los derechos de los trabajadores indígenas en su última reforma.

De lo dicho, aunque represente un análisis no exhaustivo, es posible concluir que el texto de la novel ley, más allá de dar débiles señales de modernidad en el lenguaje –lo cuál podría considerarse políticamente positivo siendo una propuesta estatal–, expresa enormes lagunas legislativas y un patrón de concepciones en muchos casos anacrónicas –en lo fundamental ligado al indigenismo paternalista de los '80–,que en conjunto aplica el derecho *de arriba hacia abajo* a partir del Estado, tanto frente a las organizaciones indígenas como indigenistas que integran el tejido de la sociedad civil.

A su vez, dicho anteproyecto presenta ilusorias posibilidades de desarrollo de recursos efectivos en términos legales para la protección y reparación de los derechos indígenas en el actual estado en el derecho positivo y, más aún, si se piensa a la altura de los hitos desarrollados por órganos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la materia, bastando mirar al respecto los proyectos de Declaración de Derechos Indígenas correspondientes, o

la jurisprudencia y pautas interpretativas de la CIDH y la Corte IDH de los últimos años, y compararlos con la presente propuesta de reforma legislativa.

Marcada división en la opinión indígena y reacción tardía de las organizaciones

Más allá de su análisis técnico, y en relación a la actual crisis que venimos examinando, la sanción por el Parlamento de la Ley Nº 2.822 antedicha ha permitido visualizar, por un lado, la absoluta irrelevancia en la agenda legislativa –y en consecuencia de los partidos políticos paraguayos–, de las condiciones en que ha de reformarse o no el estatuto legal actual de las comunidades indígenas, puesta de manifiesto en la liviandad de tratamiento que no se observa desde luego en cuestiones de mayor peso para la corporación, como podría ser la cuestión agraria, penal o financiera.

Esto ciertamente, ya había sido abordado en el informe de CODEHUPY del año 2002, en el que decíamos que:

> "En principio y observando el contenido del programa de gobierno propuesto a la ciudadanía por el presidente electo, no incorpora entre sus ejes centrales (por ejemplo, jóvenes, mujeres, etc.) a los pueblos indígenas, de los que en definitiva sólo se hace mención breve en las propuestas en torno a la educación. Ciertamente esta ausencia de los derechos indígenas en la agenda de gobierno no es exclusiva del coloradismo. Ninguno de los demás partidos políticos con representación parlamentaria (Partido Liberal Radical Auténtico, Unace, Patria Querida y País Solidario) expuso propuesta alguna para el sector".

Por otro lado, esta sanción legislativa expresa de algún modo que el *status quo* que se observa en el Estado en torno a zanjar la crisis se ha extendido a una suerte de parálisis en los sectores indígenas e indigenistas privados que decididamente habían apostado unos años atrás a que, consultas mediante y bajo el Convenio 169 de la OIT, se reforme la Ley Nº 904/81 de modo tal a que no cristalizara la crisis que se veía venir manteniendo el estado de cosas existente.

Así nació, debemos recordar, la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI).

Lamentablemente, dicho proceso'fue abandonado'por las partes'–incluyendo primeramente al Estado–, dejando así librado a la opacidad de reformas administrativas en el seno del INDI el camino hacia su reestructuración y la reforma de la Ley Nº 904/81, lo que efectivamente sucedió. Dicho proceso de reformas, con apoyo del Banco Inte-

ramericano de Desarrollo (BID) – Programa de Fortalecimiento del INDI, terminó generando una propuesta legislativa que finalmente tuvo eco en el Parlamento de la mano de la presión que realizaran sectores indígenas asociados a dicho programa del BID que, sumados a otros, acamparon por varias semanas en la plaza Italia de la capital del país exigiendo su sanción[8].

En cuanto a las reacciones que generó la ley entre actores gubernamentales y no gubernamentales e indígenas disconformes con la misma, la reacción fue tardía, ya siendo un acto consumado. Esto a su vez dio lugar en espacios de debate público a fuertes cuestionamientos respecto a la legitimidad y representatividad del modelo en ruptura (¿cuáles son los espacios institucionales que brinda a los indígenas para atender sus propios asuntos y con autonomía?), así como de los actores institucionales de carácter residual, ora estatales (el IINDI), ora no estatales (organizaciones no gubernamentales indigenistas). Así, el otro epicentro que ha mostrado la crisis del indigenismo a que hacíamos referencia al inicio es precisamente el que yace en un modelo que –contradictoriamente con el discurso de libre determinación proclamado por el indigenismo contemporáneo– niega a los indígenas participación en múltiples ámbitos y sigue siendo en lo fundamental un indigenismo de blancos. La pregunta adicional que nace aquí es entonces: en medio de esta crisis, ¿qué sector no indígena representa o puede representar hoy a los indígenas?, si acaso hoy fuera legítimo decir que esto es necesario y posible.

Como sea que fuere, tanto el INDI a través de su nueva presidenta, la licenciada Marta Dávalos, como a su vez la CODEHUPY, fueron del parecer que el Poder Ejecutivo dé un veto total a dicha ley. La coordinadora, en tal sentido, comunicado mediante a la opinión pública de 22 de noviembre de 2005, agregó que además del veto el Congreso debería "*someter con posterioridad las reformas propuestas a las organizaciones indígenas interesadas y a los expertos más destacados, mediante procedimientos apropiados, de tal forma a llegar a un acuerdo y lograr el consentimiento necesario acerca del contenido final de la misma*" (párr. 8).

En cuanto a las voces indígenas concordantes con la propuesta de veto total, y que provienen de los indígenas de la CAPI que acamparan durante días en la sede del Seminario Metropolitano de Asunción, señalan que la nueva ley sancionada por el Poder Legislativo viola expresamente derechos fundamentales de los pueblos indígenas, por sobre todo su derecho a la participación y a ser consultados.

[8] *Id. 6.*

Agregan que esta ley, si bien aún no promulgada, arriesga a que los beneficiarios recurran a su inconstitucionalidad y eventualmente reclamen la responsabilidad internacional que pudiera generar para el Estado el incumplimiento de compromisos internacionales ya ratificados. Es reiterativo expresar que para la presente reforma no se han seguido las pautas vinculantes del Convenio 169 de la OIT concernientes a la participación y consulta indígena, conforme a su artículo 6.

Los líderes indígenas entienden que dentro del marco del proyecto del ente indigenista estatal y el BID se han realizado ciertamente un importante número de jornadas donde se ha relevado el reclamo de los indígenas del país a una mayor participación de los mismos en el INDI.

Este relevamiento de datos/reclamos no puede, sin embargo, comprenderse en la definición de "consulta" para una propuesta legislativa, aunque en el Congreso Indígena realizado dentro de este proceso existía el mandato de modificar el Título II de la Ley Nº 904/81. Pero este mandato ha sido desvirtuado por los redactores dado que la Comisión de Seguimiento no ha devuelto a los interesados (pueblos indígenas) a través de sus instituciones representativas (sus organizaciones de base) el borrador del proyecto de ley. Y lo más grave aún es que el Poder Legislativo no ha realizado las gestiones pertinentes para llamar a consulta sobre el particular conforme los estándares que rigen la materia.

Para finalizar este punto digamos simplemente que se halla pendiente al momento de la redacción de este informe si el Poder Ejecutivo ha decidido finalmente dar un veto parcial o total a esta ley, sin perjuicio de la sanción ficta que también podría suceder.

CONCLUSIÓN

Los elementos que hemos elegido examinar han tratado que el lector pueda visualizar, además de la persistencia de las violaciones a derechos humanos que ya se relevaran en los últimos años, las aristas adicionales de la crisis que atraviesa el indigenismo en Paraguay y que –como decíamos inicialmente– han podido notarse con bastante fuerza en cuanto menos dos aspectos claros de los que hemos analizado: el primero, las amenazas ciertas de retrocesos en el último ámbito que parecía incólume frente a la crisis, el legislativo, de manos de la sanción de Ley Nº 2.822 de carácter retrógrado, y el incumplimiento de los deberes reforma legal *in meius* impuestos al Estado por la sentencia recaída en el caso Yakye Axa; el segundo, la pérdida de fuerzas como factor de cambio frente a la crisis de las organizaciones

indígenas e indigenistas que operan en contestación a las políticas de Estado.

Por tanto, en materia de derechos indígenas cabe hoy asumir como principal desafío para la sociedad indígena y la sociedad civil paraguaya el construir una agenda renovada de propuestas de transformación institucional y legislativa para hacer posible el disfrute de los derechos humanos de personas y comunidades indígenas. Para entender lo dicho y a modo de ejemplo basta recordar que sin la derogación del Código de Teodosio González en materia penal y la incorporación de un sistema garantista acorde a nuevos tiempos, nadie podría haber tenido razonablemente expectativas de garantías a sus derechos sustantivos a la libertad personal e integridad física, sin dejar de mencionar la debida protección judicial, entre otros aspectos. Esta misma lógica ha acompañado las iniciativas y trabajos de incidencia de la sociedad civil respecto a reformas legislativas en el ámbito agrario, de la niñez y de los derechos de la mujer, y debe ser el principio que guíe la deconstrucción del estado actual de cosas inconstitucional que aflige al sector indígena.

Parte de este aspecto fue precisamente abordado por la CODEHUPY en el Informe Sombra presentado el presente año al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, respecto a la vigilancia del cumplimiento –entre otros– del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En dicho informe se expresó que:

> "(...) el Estado no ha adoptado, cuanto menos en el último quinquenio, las medidas positivas necesarias para dar satisfacción a reclamos indígenas de tierra que llevan más 10 años de tramitación inclusive ante las autoridades respectivas. Al respecto, se eleva a conocimiento del Comité que en una reciente condena al Estado de Paraguay dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos[9], el Tribunal ha considerado que:
>
> "(...) es necesario que el Estado [paraguayo] garantice el goce efectivo los derechos reconocidos en su Constitución Política y en su legislación, de conformidad con la Convención Americana. En consecuencia, el Estado, en un plazo razonable, deberá adoptar en su derecho interno, según lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los pueblos indígenas que haga cierto su derecho de propiedad y que tenga en cuenta su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres".

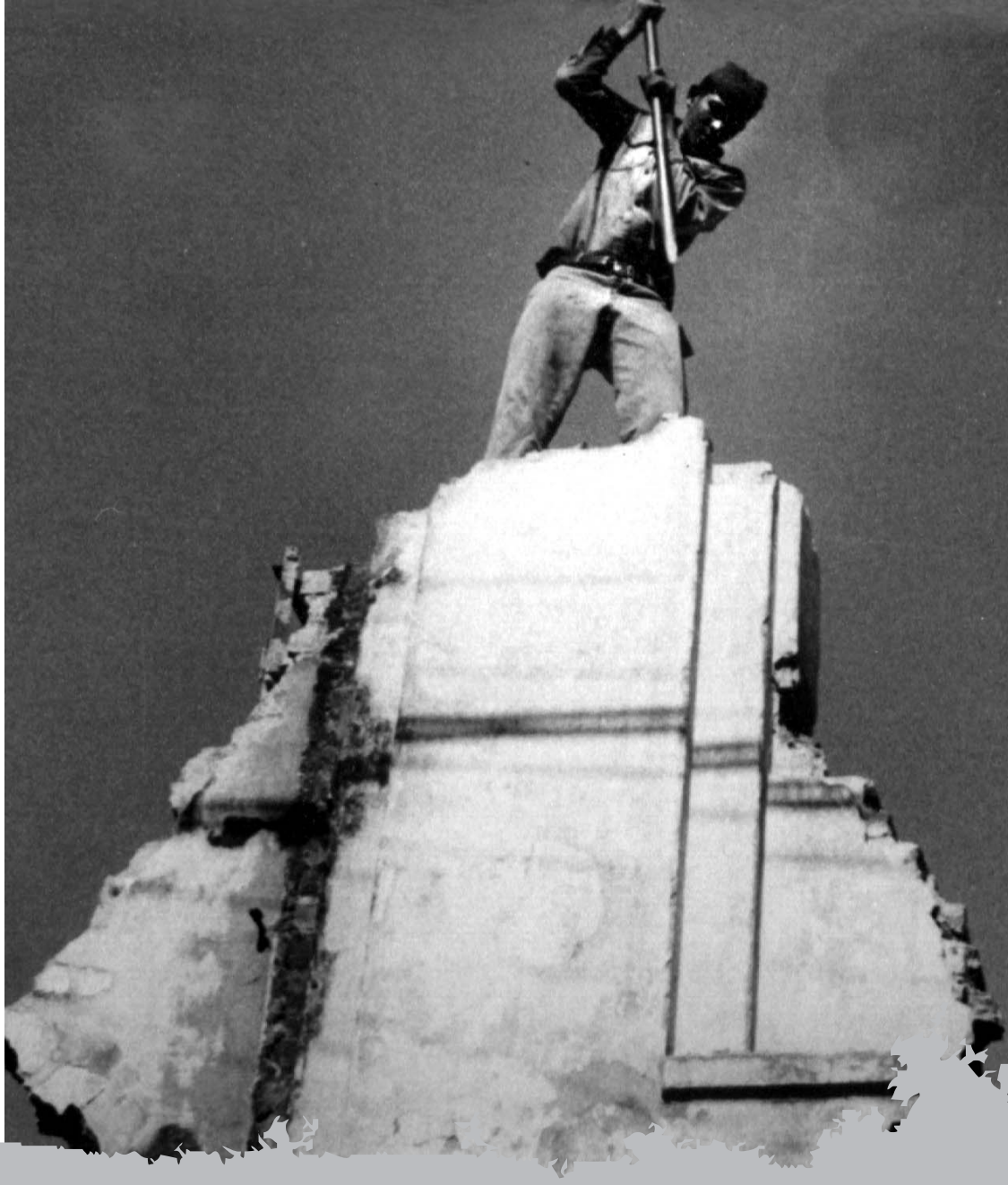
[9] *Corte IDH. Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 225.*

En este contexto, la insolvencia del INDI arrastrada desde ya hace varios años ha generado un gravamen adicional a algunas comunidades sin tierras aún aseguradas, que se ven enfrentadas en la actualidad con acciones de desalojo promovidas por propietarios a quienes el Estado no ha abonado por la compra de los inmuebles afectados, así como con el levantamiento de medidas judiciales de tutela de su hábitat por las mismas razones.

En este cuadro de falta de tierras donde desarrollar las prácticas tradicionales de subsistencia, de desprotección del hábitat y extrema vulnerabilidad, la situación de la salud en diversas comunidades indígenas, principalmente del Chaco, sigue siendo precaria y produciendo víctimas fatales por falta de acceso a servicios básicos o por enfermedades prevenibles y atendibles, como disentería, tétanos, sarampión, deshidratación, anemia, etc. Baste como ejemplo señalar "(...) los casos de tuberculosis en la región Occidental, los problemas de desnutrición aguda asociados al infanticidio, las muertes por inanición en albergues infrahumanos o por deshidratación".

Finalmente, el Comité, una vez concluido su 85º periodo de Sesiones, recomendó al Paraguay, luego de examinar asimismo la información proporcionada por el Estado, que debía *acelerar "la efectiva restitución de las tierras ancestrales indígenas"*[10].

[10] *CCPR/C/PRY/CO/2, 31 de octubre de 2005.*



Derecho a la paz y al desarme

Las Fuerzas Armadas siguen sin modificaciones fundamentales

Orlando Castillo Caballero
Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj – Py)

"La salida de efectivos militares a las calles, apoyada por sectores empresariales y ganaderos, representa un paso importante hacia la constitución de esta agenda de seguridad y el retroceso de los derechos humanos en el país. Es necesario que las Fuerzas Armadas vuelvan a sus cuarteles y dejen las tareas de seguridad al organismo encargado de estas tareas,, que es la Policía Nacional, dotándola de la infraestructura adecuada y del personal calificado y respetuoso de los derechos fundamentales, que realice trabajos preventivos principalmente, y no represivos, como realizan actualmente.

El derecho a la paz se inscribe dentro de los llamados derechos de solidaridad, como se conocen a los derechos humanos de tercera generación. Se dice que son derechos de solidaridad el derecho a la paz, a la conservación del medio ambiente, entre otros, pues al atentar contra ellos se violan los derechos humanos de todos los pueblos del mundo. Asimismo, se atenta no solamente contra los derechos de las personas que viven actualmente, sino también contra los derechos humanos de las generaciones futuras.

Es por ello que el sistema jurídico internacional fue incorporando dentro de sus normativas, tanto vinculantes como no vinculantes, el derecho a la paz y al desarme, por considerar necesaria la supresión de todo peligro a la humanidad, como las guerras.

En este sentido nuestra Constitución Nacional se ha imbuido de este espíritu de conservación de la paz -como primordial para la vida de la humanidad-, para lo cual ha renunciado a la guerra de agresión, aunque sustenta el principio de la legítima defensa, establecida en el artículo 144 de la Carta Magna. Con esta renuncia, incorpora en su ordenamiento jurídico los "derechos y obligaciones que le asisten como miembro de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, o como parte en tratados de integración"[1].

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

A pesar de que nuestro país ha renunciado a la guerra y a su preparación, seguimos manteniendo unas Fuerzas Armadas establecidas constitucionalmente, sustentadas en el principio de la legítima defensa, con el fin de custodiar la integridad territorial y defender a las autoridades legítimamente constituidas, según lo establece el artículo 173 de la Constitución Nacional.

Su funcionamiento interno se encuentra regido por varias legislaciones, entre las que podemos citar la Ley Nº 216/93 "De organización general de las Fuerzas Armadas de la Nación", Ley Nº 1.115/97 "Del Estatuto del Personal Militar" y el Decreto Nº 21.839 que lo reglamenta, entre otros.

Asimismo, para este capítulo se tendrán en cuenta los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, y que según el artículo

[1] *Véase la Constitución Nacional, art. 144.*

137 forman parte de nuestro derecho positivo, prevalecientemente a las leyes dictadas por el Congreso Nacional, en concordancia con el artículo 141 de la Constitución Nacional ("De los tratados internacionales").

Fuerzas Armadas politizadas

A diez años de la edición del primer informe "Derechos Humanos en Paraguay", los cambios no fueron estructurales de manera a ir deconstruyendo toda una cultura de violación a garantías y derechos fundamentales por parte de las fuerzas de seguridad, en especial las Fuerzas Armadas.

En lo que respecta a las Fuerzas Armadas, su proceso de institucionalización no ha encontrado hasta el momento un punto de equilibrio, continuando su vinculación de manera casi inexorable al partido de gobierno, la Asociación Nacional Republicana (ANR) – Partido Colorado.

Dos intentos de golpe de Estado (abril del '96 y mayo del 2000), y un silencio cómplice, a la espera de ver qué sucedía y que podían conseguir durante los luctuosos sucesos de marzo de 1999, son las características de estas Fuerzas Armadas.

Asimismo, las pujas internas han sido una constante. Ganarse la simpatía y la confianza del presidente de turno es uno de los factores que caracterizaron los últimos 10 años. Una contienda entre los oficiales jóvenes, y los de la antigua data -varios de ellos formados dentro de la Doctrina de la Seguridad Nacional impartida en la Escuela de las Américas- se mantiene, pero con menor tensión.

A las riñas de poder entre la oficialidad se suma otra puja interna, la de los suboficiales, es decir los militares de menor rango. Con la disminución de la tropa, es decir, de los conscriptos en las Fuerzas Armadas, los suboficiales tuvieron que ir cumpliendo sus funciones, realizando guardias en las entradas de las unidades militares, entre otras cosas.

Esta división entre oficiales y suboficiales se hizo mucho más notoria con la ley del Estatuto del Personal Militar (Ley Nº 1.115) por el cual se asegura a los primeros un rango salarial móvil, sujeto al escalafón ministerial. De esta manera, un general de ejército pasa a ganar el mismo salario que un ministro, y la misma asignación de gastos de representación, que lo llevan a ganar por arriba de los ocho millones de guaraníes. Este escalafón desciende hasta el rango de subteniente, pero no favorece a los suboficiales, quienes de esta manera se ven excluidos. Si bien el aumento de salarios se ha dado en los últimos años, el mayor porcentaje de aumento fue para la oficialidad.

Esta cadena de divisiones internas necesariamente se decanta en la parte más débil, y es así como los soldados principalmente reciben los castigos de la suboficialidad renegada de sus superiores, pero en silencio debido a la verticalidad institucional.

En cuanto a la oficialidad, la división entre antiguos y jóvenes produce fisuras que hacen que sectores interesados den información a los medios de comunicación sobre hechos de corrupción y violaciones de los derechos humanos, buscando cada cual deshacerse de sus adversarios.

Es así que caen en manos de periodistas casos de corrupción de gran envergadura, como los más de 80 mil millones de guaraníes defraudados por el general Pablino González y un grupo de militares, especialmente de alta jerarquía, que terminó con la prisión de González. Varios casos de corrupción que eran públicamente conocidos salieron a la luz con los documentos que demuestran dichos casos, y salpicaron a varios jerarcas militares y políticos.

No obstante a las denuncias de corrupción y de violación de los derechos humanos, la vieja oficialidad sigue teniendo bajo su poder y administración a la justicia militar, que durante los últimos 10 años se ha impuesto a la justicia ordinaria para atender los delitos cometidos por militares en actividad.

Es así que casos como el de Pablino González fueron resueltos por la justicia militar ante la renuncia de jurisdicción de la máxima instancia judicial ordinaria, con lo cual solo se ha sentenciado al general González a 18 años de cárcel, pero sin desintegrar toda la rosca que funciona dentro de la Intendencia del Ejército, y fuera de esta institución, donde varios generales podrían estar implicados.

Los tráficos de rollos y pieles, torturas y muertes, fueron entendidos por la justicia militar, ante el silencio cómplice de la justicia ordinaria, la cual primeramente estuvo atada por la inacción de los magistrados en el sistema inquisitivo y posteriormente por la Fiscalía General del Estado, con el nuevo sistema penal.

Es preciso señalar que con el nuevo sistema penal hubo fiscales que intentaron desarrollar las investigaciones para sancionar a los responsables de cometer delitos, como la fiscala Bernarda Álvarez, que fue reprendida y posteriormente desvinculada del caso de tráfico de pieles por el fiscal general del Estado, Oscar Germán Latorre.

En síntesis, en estos 10 años de publicación de "Derechos Humanos en Paraguay" podemos señalar que la puja interna entre la nueva oficialidad y la vieja guardia -por decirlo de algún modo- fue una constante. Ambas pujas tuvieron como principal actor al gobierno de tur-

no, buscando ganarse el favor presidencial, aunque un grupo reducido de militares sí ha buscado la institucionalización. Asimismo la justicia militar ha jugado y sigue jugando un rol trascendental en la protección e impunidad de los efectivos militares en los delitos que tienen que ver con hechos de corrupción y violación de los derechos humanos.

¿Operaciones militares conjuntas o cesión de soberanía?

El tema principal de lo que va de este año 2005 es sin lugar a dudas la sanción de la Ley N° 2.594 "Que aprueba el acuerdo por notas reversales entre el gobierno de la república del Paraguay y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre ejercicios e intercambios militares bilaterales", en mayo pasado.

Dicha ley otorga beneficios especiales a efectivos militares norteamericanos, asignándoles "una categoría jurídica equivalente a aquella otorgada al personal administrativo y técnico de la Embajada de los Estados Unidos de América". Es decir, los militares estadounidenses que ingresan al país no son considerados como fuerzas de combate y con potencialidad de causar daño tanto a personas como al medio ambiente, sino como personal administrativo o técnico, por lo tanto se establece una ficción jurídica para ellos.

Se establece que dichas garantías durarán desde el 1 de junio de 2005 hasta el 31 de diciembre del año siguiente. En la ley se incluyen 11 ejercicios militares conjuntos, de los cuales uno será regional, se movilizará a 499 efectivos norteamericanos de las tres armas, resaltándose la presencia de miembros de las fuerzas especiales del ejército de los Estados Unidos.

También se tiene prevista la realización de dos ejercicios de entrenamiento médico, denominados Medrete, por su sigla en inglés, y que es el componente social con el cual se pretende ganar el apoyo de la ciudadanía, siendo este el punto más difundido por los medios de comunicación y el único al que se tiene acceso. El primer operativo se ha desarrollado en la localidad de Canindeyú. El personal norteamericano ha realizado atención médica en Yasy Kañy, Ygatimí y Curuguaty atendiendo a más de 25 mil personas sin que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social esté enterado siquiera de los medicamentos otorgados o aplicados a la población nacional, pues están exentos de revisión.

Por medio de este ejercicio militar el gobierno intenta dar una imagen de preocupación hacia la población más desfavorecida, señalando su importancia, pero no es sino otra forma de desligarse de la responsa-

bilidad de una atención real y efectiva a los sectores empobrecidos que no cuentan con atención sanitaria. De esta forma se intenta cubrir la falta de presupuesto y de administración transparente de los pocos recursos que cuenta el Ministerio de Salud Pública, de manera a poder solicitar una ampliación presupuestaria para las Fuerzas Armadas.

Por otro lado, el acuerdo prevé dos seminarios denominados "Nations lab" a ser dictados por el Instituto de Altos Estudios Estratégicos (IAEE) del Pentágono y el Comando Sur, uno de los cuales se realiza a fines de este año y el siguiente en el mismo periodo del año entrante. No se conoce realmente cuál es el tema de los seminarios, pues su nombre no dice nada, aunque sí abren interrogantes, sobre todo teniendo en cuenta que es el Pentágono el principal responsable de las actividades.

En el apartado b del artículo 1 se garantiza el libre tránsito de los efectivos por todo el territorio nacional solamente con "documento de identificación de los Estados Unidos y autorizaciones de viaje individuales y colectivas". Este punto es bastante importante porque se establece su forma de la documentación y por sobre todo podría facilitar el ingreso de más efectivos militares de los permitidos por la Resolución N° 503 de junio de este año del Senado, de 499 efectivos.

Según este apartado, los efectivos militares pueden ingresar y trasladarse fácilmente con una autorización colectiva, es decir, se establece en una orden que el batallón 503 del Comando de Massachussets ingresará al país, y que la persona que posee dicho documento forma parte de dicha dotación, no siendo ni siquiera necesaria su identificación personal, pues cuenta con una general o colectiva.

En el apartado c del citado artículo se otorga a los militares norteamericanos la "liberación aduanera sobre la importación y/o exportación, así como exención de inspección e impuestos locales para los productos, propiedades y materiales para o en representación del personal de los Estados Unidos".

La libre importación señalada -sumada a su no revisión o inspección- da lugar al ingreso de todo tipo de productos, lo cual realmente representa un peligro, pues pueden utilizar armas con uranio enriquecido, entre otros. También esta situación es riesgosa por la posibilidad de ingreso de medicamentos en fase experimental para ser suministrados a la población nacional durante los ejercicios denominados Medrete, ya que no se tiene control sobre estos operativos.

Con respecto a las personas que han desarrollado atención médica, el gobierno paraguayo no tiene certeza de que sean realmente médicos, pues no solo no se presentan credenciales al Ministerio de Salud Pública, sino que éste no puede realizar ningún tipo de examen a los

agentes para comprobar su profesionalidad. El acuerdo establece que "las autoridades del Paraguay deberán aceptar como válidas las matrículas médicas otorgadas al personal del gobierno de los Estados Unidos de América por las autoridades competentes de los Estados Unidos con el propósito de cumplir actividades médicas durante el desarrollo del ejercicio".

Siguiendo con el mismo apartado se establece que los miembros del personal podrán "disponer libremente de sus bienes de propiedad en el Paraguay", es decir de todo lo que puedan adquirir o traer consigo, principalmente adquirir, siendo el garante de dicha situación el gobierno nacional.

Lo más grave del acuerdo hace a la impunidad reconocida en favor de los efectivos militares norteamericanos, quienes no pueden ser detenidos durante la comisión de hechos punibles.

El inciso e del articulo 1 de la Ley N° 2.594 señala que "el gobierno de la república del Paraguay y el gobierno de los Estados Unidos de América **renuncian recíprocamente a cualquier reclamo**[2] que cualquiera de las partes pudiera tener contra la otra por daño personal, lesión o muerte de sus personales militares o civiles, o por el daño, pérdida o destrucción de sus respectivas propiedades resultante de las actividades a las que éste acuerdo se aplica".

Como se observa, existe una renuncia explícita a cualquier tipo de reclamo a los Estados Unidos por contaminación del medio ambiente, destrucción de bosques o muerte de personas, lo cual representa claramente la renuncia a la soberanía nacional. Se ha dejado de lado la responsabilidad estatal de garantizar la vida a sus ciudadanos y del acceso a la justicia ante la violación de sus derechos humanos y la reparación a las víctimas o sus familiares de la violación sufrida.

Sigue señalando el acuerdo que "cualquier reclamo presentado por terceros que se origine en las actividades cumplidas en el marco del ejercicio deberá ser encaminado al gobierno que se señale como responsable, a fin de que el mismo considere su procedencia y, en su caso, determine la indemnización que corresponda de conformidad con su legislación".

El poder de jurisdicción del gobierno paraguayo con este apartado ha sido suprimido. Es decir, se ha atado de pies y mano a fiscales y jueces para investigar hechos punibles cometidos por militares norteamericanos contra ciudadanos paraguayos. Cualquier delito cometido por personal norteamericano deberá ser comunicado al embajador, quien considerará su pertinencia, y lo máximo que puede realizar el

[2] *Las negritas son del autor.*

gobierno paraguayo es "la expulsión" del personal, según lo manifestó el presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Rojas Salvioni, de la ANR, en declaraciones radiales[3].

A pesar de que una persona presente una querella por asesinato, lesión, abuso sexual u otros cometido por un oficial norteamericano, la policía no podrá detenerlo ni el fiscal imputarlo y ordenar su detención y mucho menos intervenir un juez de garantía, ni llevarlo a juicio oral y público.

Con este convenio se ha dejado a la población nacional completamente desprotegida ante las garantías reconocidas y establecidas en la Constitución Nacional, pisoteando su declaración de Estado Social de Derecho, y renunciando expresamente a la jurisdicción internacional.

A pesar de haber ratificado el Estatuto de Roma, que establece la Corte Penal Internacional, así como la Convención Americana de Derechos Humanos, y reconocer la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Parlamento Nacional, conjuntamente con el Poder Ejecutivo, han pasado por alto la responsabilidad internacional de garantizar un orden jurídico supranacional, colocando en situación de vulnerabilidad a la población.

A esto se suma la visita del secretario de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, quien en una fugaz visita de no más de 20 horas a nuestro país, en un ambiente de total hermetismo, habría cerrado una agenda de seguridad con el gobierno de nacional.

Esta agenda de seguridad tiene que ver principalmente con el establecimiento de una sede permanente de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) -que ya ha comenzado a funcionar en el interior de la embajada estadounidense en Asunción-, la Agencia Central de Inteligencia (CIA) -que ya se encuentra operativa con un funcionario de alto nivel que cumplió servicios en Colombia-, además del ya operativo Departamento Antinarcóticos (DEA), al que el gobernador del departamento de Amambay, Roberto Acevedo, le ha donado cinco hectáreas de terreno en la ciudad de Pedro Juan Caballero.

Todas estas oficinas oficiales de seguridad de los Estados Unidos se encuentran funcionando sin que se tenga una ley que autorice su operación, sin haber dado intervención -por lo menos pública- al Congreso Nacional. No se conoce de ninguna ley que las haya habilitado a funcionar en el país, ni se sabe cuáles son las garantías otorgadas y las restricciones establecidas.

El establecimiento de dichas oficinas se ha dado en el marco de la visita oficial del vicepresidente de la República, Luis Castiglioni, a

[3]*Declaraciones emitidas en el programa de Augusto Dos Santos, de radio Cáritas.*

Washington, en junio pasado, donde se entrevistó con su par, Richard Cheney, además del ministro de Defensa, Donald Rumsfeld, donde se comprometió su visita a nuestro país, la cual, como se señala anteriormente, ya se cumplió.

En esta visita se estableció el acuerdo de establecer las oficinas de seguridad en el país y el asesoramiento del Pentágono a militares paraguayos, de manera a revivir la triste y celebre Escuela de las Américas, pero esta vez dentro del país, con enviados especiales y con clases casi permanente a los oficiales.

El Ejecutivo se ha cortado solo en la relación con los Estados Unidos, en especial en lo que hace al tema de seguridad, sin que los demás poderes estatales, en especial el Legislativo, tengan una participación activa, y en algunos casos ni siquiera estén informados, como sucedió con la agenda de la visita de Rumsfeld al país.

La política exterior nacional preocupa porque no garantiza el respeto de los derechos fundamentales a la ciudadanía, anteponiendo intereses comerciales que no beneficiarían al total de la población, y colocando al país en la mira de los países del cono sur.

Tráfico de armas

Paraguay es considerado a nivel latinoamericano como una zona de tránsito del tráfico de armas, e incluso armamento de las Fuerzas Armadas nacionales fue encontrado en manos de organizaciones criminales de Brasil.

Los principales casos de tráfico de armas se dieron a fines del año 2004, en octubre para ser más exactos, y tuvieron como principal foco a las Fuerzas Armadas, de cuyos depósitos extrañamente fueron robados armamentos que se habrían comercializado en el mercado negro de Brasil, principalmente en las favelas de Rio de Janeiro.

Entre las desapariciones ocurridas en las Fuerzas Armadas se destaca el robo de tres ametralladoras Browning, de procedencia estadounidense, que son piezas principalmente de museo, pues datan de 1919. El robo se produjo el 12 de octubre del 2004, y se calcula que el precio de las ametralladoras oscilaría los 50 mil dólares. Según expertos en armas, con un buen reacondicionamiento el armamento robado podría volver a funcionar[4]. Como consecuencia de este robo se dieron situaciones de intervención de efectivos militares en allanamientos a viviendas particulares sin contar con orden judicial alguna, como ocurriera en la casa paterna de la esposa de Omar Alonso, personal militar recluido en el sótano del Ministerio de Defensa. Estos

[4] *Diario Abc Color, 22 de octubre de 2004, pág. 10.*

hechos fueron denunciados principalmente por medios de prensa, pues el acceso a los expedientes de la justicia militar no es posible debido al hermetismo con que actúa.

Otro caso, bastante sonado y que continúa dentro de la esfera militar con repercusiones en la justicia ordinaria, es la condena a cinco años de prisión[5] al teniente coronel Enrique Sarubbi, impuesta por el juez militar teniente coronel Federico Antúnez. Sarubbi fue encontrado el 16 de enero del 2004 sustrayendo una poderosa batería antiaérea - una ametralladora punto 50. El teniente coronel Sarubbi purgará su pena en el Hospital Militar Central hasta su recuperación total de la úlcera crónica sangrante de la que sufre. No obstante, el militar en cuestión apeló la sentencia de cinco años de prisión el 26 de octubre del año pasado alegando su inocencia[6].

Varios son los casos de robos de fusiles y ametralladoras dentro de las Fuerzas Armadas, los cuales deben ser investigados no dentro del organismo castrense, sino por la justicia ordinaria, pues la militar carece de independencia y jurisdicción para estos casos y no se garantiza la justicia para los imputados.

Dictadura y archivos militares

Si bien Paraguay cuenta con uno de los archivos más frondosos e importantes de la dictadura militar que soportó el país de 1954 a 1989, los materiales solo son el registro de la Policía de la época, que hace a una parte de la historia, faltando los datos de las Fuerzas Armadas.

Hasta el momento los gobiernos de turno, desde la apertura democrática, no han hecho ni demostrado ninguna voluntad política en poder desclasificar y volver públicos los archivos militares de la dictadura, y tener de esta manera la verdad histórica de lo ocurrido durante este tiempo.

Con esta intención el defensor del Pueblo adjunto, Edgar Villalba, solicitó el pasado 2 de diciembre al presidente de la República, Nicanor Duarte, que ordene la apertura de los archivos militares de las distintas unidades y comandos del periodo stronista relacionados a la represión.

En su escrito el defensor adjunto señala que el Batallón Escolta Presidencial, de Asunción, la cárcel de Peña Hermosa o Isla Margarita, de Alto Paraguay, el Regimiento de Infantería 14 "Cerro Corá", de Lagerenza, durante la dictadura fueron utilizados como centros de

[5] *Diario Abc Color, 23 de octubre de 2004, pág. 5.*
[6] *Diario Abc Color, 27 de octubre de 2004, pág. 5.*

detención de personas por el supuesto delito "contra el orden institucional del Estado con móviles políticos". Asimismo, se menciona como responsables de la política represiva, entre otros, a los generales Patricio Colmán, Alcibiades Brítez, Ramón Duarte Vera, Leodegar Cabelle, Galo Escobar, Benito Guanes Serrano y César Barrientos.

Cabe destacar que algunas unidades militares llevan el nombre de alguna de estas personas, como el

Destacamento Militar Nº 1 "Patricio Colmán", del Chaco paraguayo, dependiente del III Cuerpo de Ejército, Quinta División de Infantería, de donde paradójicamente desaparecieron en febrero de 1998 dos soldados, Christian Ariel Núñez Lugo y Marcelino Gómez Paredes.

Hasta el momento el presidente de la República, en su carácter de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, no se ha pronunciado al respecto, y tampoco ha ordenado el cambio de nombre de la unidad citada, a pesar del oscuro pasado del militar que da el nombre a la unidad.

La verdad histórica de los hechos ocurridos durante la dictadura es un derecho de todo el pueblo paraguayo. Los archivos militares deben ser abiertos a toda la población y en especial a la Comisión Verdad y Justicia, que se encuentra investigando los hechos ocurridos desde 1954 hasta nuestros días.

"Hemos salido de nuestros cuarteles"

La política de seguridad del gobierno del presidente Nicanor Duarte se ha caracterizado principalmente por una descoordinación entre las fuerzas de seguridad y la falta de claridad en cuanto a la problemática de la delincuencia común y su origen, así como el de haber prescindido del respeto a los derechos humanos.

La seguridad actual es entendida por el gobierno en términos negativos, es decir partiendo de la limitación de libertades, un mayor poder punitivo de los organismos de seguridad, y en especial por el mantenimiento de las Fuerzas Armadas en las calles, a pesar de su abierta ilegalidad e ilegitimidad.

Desde la asunción al gobierno de Duarte Frutos su mandato se ha sostenido en la presencia militar "preventiva" en las calles, que en los últimos meses se vio justificada por la supuesta presencia de elementos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el país. Por otro lado, esta situación recibió apoyo de la solicitud expresa del sector ganadero y empresarial, a quienes se han unido los extranjeros que tienen plantaciones de soja y los "brasiguayos" para la de-

fensa de los grandes latifundios y la represión al movimiento campesino.

Dentro de esta política de seguridad que tiene como principal objetivo la represión y criminalización de los movimientos campesinos, se han creado en febrero de este año 18 nuevos destacamentos militares en el interior del país, especialmente en los departamentos de San Pedro, Concepción, Caazapá y Guairá.

En este último departamento, en Paso Yobai, la Organización Campesina de Desarrollo Comunitario del Guaira (Ocdcg), fue desalojada de su local por efectivos de las Fuerzas Armadas, quienes -con apoyo fiscal- decomisaron equipos de comunicación y la computadora de la organización. Esto lo hicieron a pesar que el local de la organización fue otorgado por el anterior Instituto de Bienestar Rural (IBR) -hoy Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert)- como sujetos de la reforma agraria, y sin comunicación a esta institución por parte de las Fuerzas Armadas, que hasta el momento se encuentran en el lugar.

En declaraciones públicas, el comandante de las Fuerzas Militares, José Key Kanasawa, manifestó que el destacamento militar fue solicitado por los colonos alemanes del lugar, y que el lugar que ocupan fue donado por una ciudadana alemana. Estas declaraciones las realizó a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, a donde fue convocado y a pesar de la declaración de responsables del Indert, que señalan que el terreno pertenece a la organización campesina como sujeto de la reforma agraria.

Con la ocupación en Paso Yobai también se ha dado una campaña de amedrentamiento a los líderes campesinos de la Ocdcg, afiliada a la organización Tesaî Reka Paraguay, en especial al dirigente Isidoro Paredes, quien por varias semanas no pudo volver a su domicilio.

La justificación dada desde el Poder Ejecutivo a este y otros asentamientos es la posible presencia de las FARC en el país, organización que sería responsable de los principales secuestros en el país, como el trágico secuestro de la hija del ex presidente Raúl Cubas, Cecilia. No obstante a este lamentable hecho, que a todos conmociona, el gobierno no tiene pruebas contundentes que demuestren la presencia guerrillera en el país.

No podemos dejar de señalar la relación existente entre el discurso oficial de la presencia guerrillera en el país y el supuesto vínculo con sectores sociales del país con el aumento de la presencia militar norteamericana, y el asesoramiento directo del Pentágono a los organismos de seguridad nacional. No deja de llamar la atención esta situación, más aún teniendo en cuenta la intención de Washington de

regionalizar el conflicto colombiano y establecer una agenda de seguridad regional, lo cual tendría consecuencias muy negativas para las libertades públicas, lo que significa un retroceso para los derechos humanos.

La salida de efectivos militares a las calles, apoyada por sectores empresariales y ganaderos, representa un paso importante hacia la constitución de esta agenda de seguridad y el retroceso de los derechos humanos en el país. Es necesario que las Fuerzas Armadas vuelvan a sus cuarteles y dejen las tareas de seguridad al organismo encargado de esta tarea, que es la Policía Nacional, dotándola de la infraestructura adecuada y personal calificado y respetuoso de los derechos fundamentales, que realicen trabajos preventivos principalmente, y no represivos, como realizan actualmente.

Pero este trabajo preventivo no debe entenderse en el sentido del plan presentado por el Ejecutivo al Congreso Nacional el pasado marzo de este año, denominado "Plan Paraguay Seguro", por el cual se intenta vincular a la ciudadanía en el trabajo.

Según este plan, se crearían comisiones vecinales de seguridad, las cuales tendrían a cargo el control de quien entra y sale de los barrios, estando directamente comunicadas con la Policía, siendo una especie de reedición de los famosos "pyragüe" o espías de la dictadura, pero a mayor escala, ahora extendiendo esta práctica a toda la comunidad. Es también una forma de ir dando participación y legalización de las "comisiones garrote", con lo cual se busca diluir la responsabilidad estatal en la garantía de la seguridad personal de las personas del país.

Cabe señalar que además esteplan, presentado por el presidente Duarte al Congreso Nacional, prevé una adecuación legislativa bastante peligrosa, por la cual las leyes castrenses sufrirían cambios sustanciales que permitirán que los efectivos militares tengan más participación en la seguridad ciudadana. Asimismo, se crearía una Secretaría Nacional de Inteligencia, la cual contaría con apoyo estadounidense especialmente, para lo cual desde mayo pasado ya se encuentra un efectivo de la CIA en el país.

Niños soldados

En este término cabe una precisión importante que ayuda a comprender esta problemática. Consiste en que se considera a un niño como soldado por su vinculación con las Fuerzas Armadas, y en otros países con el conflicto bélico. Esta relación tiene que ver con las formas de disciplina y castigo a los que son sometidos los niños que están bajo custodia, jurisdicción o en cualquier situación militar.

En este sentido es preciso señalar la preocupación de la inexistencia de control estatal, principalmente del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) de los centros educativos militares, las famosas escuelas militares, donde ingresan niños desde los 12 años de edad.

Hasta el momento existe mucho desconocimiento sobre el tipo de educación impartida en estos centros educativos, los mecanismos de disciplina, los cánones que se manejan sobre la conducta de los niños y los castigos que se aplican. Técnicamente podemos encontrarnos con regímenes de disciplina en estas escuelas que rigen el servicio militar obligatorio, teniendo incluso acceso a armas, ya sea directa o indirectamente, como ocurriera con el niño soldado Luis Fernando Bodilla, fallecido de un disparo de arma de fuego en noviembre del 2003.

Las informaciones sobre las escuelas militares en el país son muy escasas, y a ello no contribuye el hermetismo de las Fuerzas Armadas y la ausencia de una perspectiva de derechos por parte de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), que no realiza este seguimiento.

Con respecto a la SNNA, ante la intimación del presidente Duarte de terminar con la problemática de los niños y niñas en situación de calle, la secretaría de Estado, encabezada en ese momento por Mercedes Brítez de Buzó, propuso la institucionalización de esta población en unidades militares. Agentes gubernamentales señalaron públicamente que la opción que manejan es llevar a los niños y niñas a los cuarteles, donde los oficiales se harían cargo de ellos. El general Bernardino Soto Estigarribia, jefe del gabinete militar de la Presidencia, dio a conocer a la opinión pública por medio de una rueda de prensa que las Fuerzas Armadas ofrecieron nueve unidades militares para cobijar a los niños y niñas "que serán rescatados de la vía pública" en el marco del plan de asistencia integral impulsado por el gobierno[7].

La propuesta oficial fue dejada da lado luego de que organizaciones que trabajan por los derechos de la niñez, y en especial de la Organización Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (Onnat), se manifestaran en contra del operativo.

Por otro lado, el Centro de Instrucción Militar y Formación de Oficiales de Reserva (Cimefor) sigue sin respetar la edad establecida para la prestación del servicio militar obligatorio, que es de 18 años de edad. El Ejecutivo debe dar una directriz clara a las Fuerzas Armadas para que ya no acepten en sus filas a niños, a pesar de que éstos o sus familias manifiesten su voluntad de ingresar al sistema.

[7] *Diario La Nación, 9 de setiembre de 2005, pág. 37.*

La interpretación conveniente de la ley militar que señala la incorporación de la clase llamada, que toma el margen del año de nacimiento y no la fecha real, permite que adolescentes de 17 años ingresen de manera irregular a las Fuerzas Armadas. El artículo 6 de la ley militar señala que *"pertenecen a una determinada clase los ciudadanos nacidos desde el 1 de enero al 31 de diciembre del mismo año".*

Como se ve, en ningún momento se señala que los adolescentes de la clase llamada deben prestar el servicio militar, sino solo limita la significación de "*clase llamada",* de manera a que el joven que cumpla 18 años y haya nacido en ese año se presente, pero solo una vez cumplida esa edad, hecho que las Fuerzas Armadas no entienden de la misma manera.

Es preciso que se acabe de una vez por todas con la presencia de niños en las Fuerzas Armadas, por lo que la incorporación se debe dar solo a partir de los 18 años de edad. A pesar de la interpretación extensiva de algunos militares, el presidente y comandante en jefe Duarte Frutos debe ser claro y aplicar las sanciones establecidas en la ley militar, que señala la inhabilitación por cinco años del personal militar para ejercer la función pública[8].

Caudillismo militar

El presidente Nicanor Duarte se ha encargado de rodearse dentro de las Fuerzas Armadas de gente fiel, aliada, pero que a la vez representaría riesgos a la estabilidad democrática del país, y por sobre todo al respeto irrestricto de los derechos humanos.

Es así que la figura de un amigo personal suyo de juventud emerge como el nuevo mandamás de las Fuerzas Armadas, el coronel Heriberto Galeano, militar muy resistido en el ámbito castrense por sus camaradas, y que tuviera varios problemas con el comandante del Ejército, general Luis Bareiro Spaini, quien estuvo a punto de renunciar al cargo debido a los conflictos con su inferior de grado militar, que cuenta con el apoyo presidencial.

Galeano, a parte de volver a reeditar los famosos desfiles militares en honor al presidente de la República, ha convertido al Batallón Guardia Presidencial nuevamente en Regimiento, volviendo a tener la misma importancia que tuvo durante la dictadura stronista. El regimiento pasó a ser el arma con más capacidad bélica, reemplazando a la Caballería, que luego de mayo del 2000 quedó desbaratada con la nueva organización militar.

[8] *Art. 56, Ley N° 569 del 24 de diciembre de 1975.*

Este panorama representa un doble peligro. Por un lado, se vuelve a reeditar la figura del caudillo que goza de favores políticos dentro de la milicia, siendo el principal actor el coronel Galeano, que cuenta con el favor presidencial, con lo cual se podría estar gestando nuevamente un caudillo militar mesiánico que, según el humor o interés del momento, otorga privilegios o castigos, rompiendo la institucionalidad del Estado, que aún no fue conseguida en su totalidad.

Por otro lado, la cantidad de armamentos que se encuentran almacenados en el local del Batallón Guardia Presidencial puede causar una tragedia aún mayor que la producida por el Arsenal de Marina de Sajonia en el año 2004.

Según artículos periodísticos, el coronel Galeano, de motu propio y fuera de los márgenes de la ley, estaría contando con un grupo organizado de inteligencia, creado por él mismo, que entre otras cosas se insertarían como "pyragües" en actos políticos para tomar apuntes, proceder de manera directa en allanamientos por distintos casos, sin ordenes judiciales, que posteriormente se consigue[9].

RECOMENDACIONES

- El gobierno nacional debe rever su política internacional de acercamiento con los Estados Unidos en cuanto a políticas de seguridad se refiere, pues traen directamente aparejadas la limitación y violación de los derechos fundamentales de la ciudadanía.
- Que los efectivos militares regresen a sus cuarteles y no se vinculen a la seguridad ciudadana, pues no cuentan con la capacidad, el armamento y el conocimiento necesarios para esta tarea, así como el cese de la utilización de militares en represiones y desalojos a campesinos.
- La no vinculación de la ciudadanía en cuestiones de seguridad, convirtiendo a las personas en policías, sino buscando políticas de fondo que tengan como fin prevenir los hechos delictuosos y solucionar los problemas sociales.
- El fin del reclutamiento de niños en las fuerzas militares, ya sea por medio del servicio militar obligatorio como reclutas o en el Cimefor.
- Control y seguimiento a los institutos militares de enseñanza donde se reciban niños y niñas para evitar que presten un servicio militar velado.

[9] *Diario Abc Color, 2 de enero de 2005, pág. 8.*

- Reparación económica y moral a los familiares de víctimas de violaciones de derechos humanos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas, además de sancionar penalmente a los responsables.
- Sancionar penal y administrativamente a las personas, civiles o militares, que recluten, ayuden o faciliten que niños ingresen al servicio militar.
- Modificación de la Reserva Presentada en la secretaría de la Organización de las Naciones Unidas al Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños y niñas en conflicto armado, elevando la edad de prestación del servicio militar voluntario y obligatorio a 18 años.

Continúan prácticas de malos tratos, tortura y reclutamiento forzado

Maria Noguera y Andrés Vázquez
Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar *(Afavisem)*

Una muerte, al menos un intento de suicidio a causa presumiblemente de malos tratos, y dos casos de tortura y malos tratos, se han registrado durante el presente año en ámbito militar, contra jóvenes cadetes de escuelas militares o reclutas del servicio militar obligatorio. La investigación de campo de la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos para la Visita a Cuarteles realizada en marzo, demostró la continuidad de las prácticas de malos tratos, tortura y reclutamiento forzado, inclusive a personas de menos de 18 años, dentro de las Fuerzas Armadas. Continúa pendiente la reparación integral a víctimas y a familiares de víctimas de violaciones a los derechos humanos dentro de las Fuerzas Armadas. Durante febrero hubo un intento de enviar a niños y niñas en situación de calle a cuarteles militares. La denuncia de la violación de una criadita en el fuerte de Mariscal Estigarribia demostró la complicidad del poder judicial en el encubrimiento de delitos cometidos por militares.

ESTUDIO DE SITUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE CASOS

La presentación del informe final de la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos para Visita a Cuarteles demostró la continuidad de las prácticas de malos tratos, torturas y reclutamiento forzado en el ámbito de las Fuerzas Armadas. El Ministerio Público y el Poder Judicial continúan limitándose en su responsabilidad de intervención de oficio e independencia para la investigación de violaciones de derechos humanos dentro de las Fuerzas Armadas, demostrado por los titubeos en la investigación de las denuncias de torturas y las demoras en la derogación de la acordada de la Corte Suprema de Justicia que posibilita el reclutamiento de personas de menos de 18 años en contra de la legislación internacional adoptada por el país. A esto se suma la falta de continuidad en la investigación y garantías de una reparación integral respecto a las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado.

Al menos una muerte ocurrió en situaciones dudosas en el colegio militar de la ciudad de Encarnación. En la ciudad de Piribebuy, en la Dirección de Material Bélico (Dimabel), un cadete intentó suicidarse. En la misma institución, otros jóvenes -que no quisieron revelar su identidad por miedo a represalias- denunciaron haber sido maltratados. Luego de la realización de la visita de la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos para la Visita a Cuarteles, se recibió una denuncia de tortura en la Tercera División de Infantería de Ciudad del Este.

Por segundo año consecutivo se recibieron denuncias de intento de reclutamiento forzado en las Fuerzas Armadas de niños y niñas en situación de calle. Ante la solicitud del presidente de la república, Nicanor Duarte Frutos, de encontrar una solución rápida y efectiva para "limpiar" la calle de niños y niñas que piden, viven y trabajan en la calle, se propuso, aparentemente por el edecán militar, el envío de estos niños y niñas a cuarteles militares. Gracias a la intervención de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), se logró revertir esta medida.

Un caso de denuncia[1] de malos tratos y abuso sexual de una niña trabajadora doméstica "criadita" generó una serie de denuncias sobre hechos similares, de niñas y adolescentes mujeres que se desempeñan en este tipo de tareas, inclusive en las cocinas de los cuarteles

[1] *Coalición para acabar con la utilización de niños soldados. "Víctima de una triple discriminación: niña, pobre y mujer". CNS Latina. Asunción, 28 de abril de 2004.*

militares. La denuncia de la niña contra el suboficial de Material Bélico, Gilberto Cantero Cañete, y su señora - bajo la causa 01-01-02-00007-2002-000571, a cargo de la fiscal Nuria Reninseb Isnardi -, aún se encuentra en un tortuoso proceso de investigación luego de tres años. Según organizaciones de la sociedad civil, como el Vicariato Apostólico del Pilcomayo, es común la existencia de casos muy similares en la Fiscalía de Filadelfia, donde este tipo de violación de derechos humanos de la niñez normalmente queda en el olvido y prescribe por falta de compromiso y de seguimiento cercano por parte del Poder Judicial, especialmente si los oficiales de justicia intervinientes son varones. El suboficial Cantero se encuentra en estos momentos en la prisión militar de Viñas Cue por una causa interna de servicio, y el caso se encuentra bajo la responsabilidad de la Defensoría del Pueblo.

La cuestión de la competencia de los tribunales militares es un tema recurrente en el análisis de las denuncias relacionadas a presuntos abusos y violaciones de derechos humanos por parte de personal de las Fuerzas Armadas, especialmente si se trata de víctimas civiles. A este respecto, el relator especial sobre la independencia de magistrados y abogados consideraba ya en 1998 "la necesidad de someter a la justicia militar a un principio de incompetencia para juzgar a militares si entre las víctimas hay civiles"[2].

La respuesta oficial para la atención y reparación efectiva de víctimas y familiares de víctimas en el ámbito de las Fuerzas Armadas aún es lenta e individualizada. En este marco, el más importante avance se registra en que ya no se dan compulsivamente de baja a estas víctimas y comienzan a aceptarse las atenciones gratuitas en el Hospital Militar, aunque probablemente como respuesta a la insistencia de las víctimas. Hasta el momento, durante el año 2005, se ha realizado un ascenso póstumo a una víctima fallecida, Luis Fernando Bobadilla, cadete de la Marina muerto por un disparo de arma de fuego en la cabeza a los 16 años, en el año 2002; y Abdo Ramón Jiménez, soldado víctima de un disparo de fusil en el año 1987, a los 17 años, quien fue ascendido a vicesargento primero.

[2] *Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, E/CN.4/1999/63, párr. 80.*

COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS PARA VISITA A CUARTELES[3]

Luego de casi tres años sin que organizaciones de derechos humanos pudieran acceder a los cuarteles, durante marzo del 2005 se realizaron visitas a 40 unidades militares, que dependen de las distintas fuerzas, para constatar la implementación efectiva del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de menores en conflictos armados[4] y la situación de derechos humanos de los adolescentes y jóvenes que prestan el servicio militar obligatorio.

Como parte de esta investigación se entrevistó a 1.458 soldados de los 1.747 efectivos a ese momento, detectando:

- menores de 18 años (clase 1987): 168 (no se tiene la certeza de que hayan sido reclutados regularmente);
- jóvenes con problemas: al menos tres casos de conscriptos que no reunían las condiciones físicas y sin embargo fueron declarados aptos en el Comando de Fuerzas Militares, en el Segundo Cuerpo del Ejército de San Juan Bautista Misiones y en el Primer Cuerpo del Ejército de Curuguaty;
- incorporaciones dudosas: en el Regimiento de Caballería Nº 4 "Aca Caraya", de Salto del Guairá, se constató la inscripción de siete soldados en forma consecutiva y a fines específicamente de ingresar al cuartel, que aunque no pudo dar lugar a la comprobación de una falsificación, sí indica la posibilidad de arreos grupales;
- indígenas: se ha constatado casos de tres jóvenes indígenas prestando el servicio militar obligatorio en el Comando de Ingeniería de Asunción y cuatros jóvenes también nativos en el Regimiento de Caballería Nº 4 "Aca Caraya" de Salto del Guiará;
- tortura y malos tratos: en el Tercer Cuerpo del Ejército de Mariscal Estigarribia y en la Agrupación de Tropas Especiales del Ejército, en Cerrito, conscriptos denunciaron tortura y malos tratos acusando a oficiales y suboficiales de ser autores de las agresio-

[3] *La Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos para Visita a Cuarteles es una iniciativa de la Afavisem y está apoyada por organizaciones no gubernamentales: Servicio Paz y Justicia (Serpaj) - Paraguay, Coordinadora por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CDIA), Coalición Regional del No Uso de Niños Soldados para América Latina (CNS Latina) y las organizaciones gubernamentales: Cámara de Diputados, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), Secretaría de la Mujer, Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, Unidad de Derechos Humanos del Ministerio Público y el Unicef.*

[4] *El Protocolo Facultativo sobre la Participación de Niños en Conflictos Armados (Ley Nº 1.897 /02), en su articulo 2, prohíbe el reclutamiento de menores de 18 años dentro las Fuerzas Armadas.*

nes. En ambos casos se presentaron denuncias verbales ante los responsables de la unidad;

- reclutamiento forzoso**:** como en años anteriores se han denunciado casos de reclutadores contratados, al parecer, por las Fuerzas Armadas. Tal es el caso de un empleado militar de Pozo Colorado, Arnaldo Andrés Rolón, que nuevamente fue nombrado como reclutador. Y otro, en Villarrica, Adolfo Monzón, quien fuera denunciado como reclutador en el caso de Milciades Ojeda (16 años), en el año 2000, quien fuera reclutado forzosamente junto a un grupo de vecinos y muriera durante el cumplimiento del servicio militar obligatorio.

Como parte de este proyecto de monitoreo ciudadano para la aplicación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de menores en conflictos armados, en Paraguay se desarrollaron una serie de visitas a cuarteles de las Fuerzas Armadas en los departamentos de Alto Paraná, Canindeyú, Central, Concepción, Cordillera, Guiará, Misiones, Ñeembucú, Paraguarí y Villarrica. Durante la última semana de marzo se visitó Boquerón y Presidente Hayes.

Las visitas se iniciaron el 7 de marzo de 2005. Se visitaron un total de 40 cuarteles a la fecha. Los cuarteles que se visitaron correspondieron exclusivamente a unidades militares, no se visitaron escuelas militares. En las unidades que cuentan con instrucción militar no se llevaron a cabo ningún tipo de inspección. Tampoco se realizaron inspecciones en las unidades dependientes directamente del comandante en jefe de las Fuerzas Armadas -el presidente Nicanor Duarte Frutos-, tales como la Guardia Presidencial y la cárcel militar de Viñas Cue (donde hay soldados presos y cumpliendo el servicio militar obligatorio).

MUERTES

- **Darío González (18 años)**: cadete del tercer año del Colegio Militar de Suboficiales de Encarnación; murió a consecuencia de un disparo en la cabeza, supuestamente por suicidio. Las Fuerzas Armadas informaron el inicio de un sumario de prevención. No se conoce de alguna investigación al respecto en el fuero civil. Darío González es el tercer cadete que se "suicida" en esta unidad.
- El cadete del tercer año **René González (18 años)**, de la Escuela de Formación de suboficiales de la Dimabel; protagonizó un intento de suicidio el martes 26 de julio. Fue presentada la solicitud para una investigación al Ministerio Público sobre las causas que pudieron haber ocasionado esta situación, pero hasta el momento no se cuenta con información sobre los resultados.

- **Víctor Ramón Gómez Torres (19 años)**: denunció haber sido víctima de tortura en la Tercera División de Infantería de Ciudad del Este, por parte del coronel diplomado de Estado Mayor Juan Rafael Servían Estigarribia, para quien, de acuerdo a manifestaciones dadas al diario Vanguardia[5], "sólo fue un pequeño castigo (...) como padre de familia, como humano y no como animal". La tortura fue comprobada por la investigación de Fiscalía. El general de Ejército José Key Kanasawa reiteró a raíz de este caso que no se "apañarán" torturas. Hasta el momento y a pesar de que la tortura está reconocida como un delito grave en el país, no se realizó ningún proceso de reparación o tratamiento formal al joven. Los periodistas que recibieron la denuncia inicial manifestaron que varios fueron los conscriptos maltratados. Esta fue la segunda vez que se relaciona al comandante de esa unidad, general José de la Cruz Peña, con irregularidades. Anteriormente fue comandante del Liceo Militar Acosta Ñu, en momentos que se denunciara la explotación de adolescentes en la cantera de Ñemby.
- El joven **Thiago Pareja Pereira (18 años)**: se desempeñaba como conscripto en la unidad del Primer Cuerpo de Ejército de Curuguaty. Desertó en agosto de 2005 denunciando haber sido maltratado psicológicamente por sus superiores. Al regresar al servicio, fue trasladado a la Tercera División de Infantería de Ciudad del Este, sin considerar los antecedentes de esa unidad.

REPARACIÓN

El artículo 124 de la Ley 1.115/97 dispone que *"El personal militar que a consecuencia de accidentes, enfermedad o heridas contraídas en acto de servicio, quedare invalido para el servicio activo o falleciere como consecuencia de ello, previo informe de la junta de reconocimiento médico, podrá ser promovido al grado inmediato superior y pasado a la inactividad o dado de baja por fallecimiento, con haberes de retiro o pensión íntegra correspondiente al nuevo grado, cualquiera fuere el tiempo de servicio que tuviere".*

Durante el 2005 el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas recomendó a los Estados miembros la inclusión y el reconocimiento de la reparación integral como un proceso necesario para resolver las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo su responsabilidad.

[5] *Diario Vanguardia, jueves 7 de abril de 2005, pág. 7.*

Se realizaron hasta el momento al menos quince ascensos póstumos a víctimas del servicio militar o escuelas militares desde 1996, lo que considerando las 113 denuncias de muertes, que incluyen dos "desapariciones", se considera un número extremadamente bajo y desproporcionado.

Nombre	Año de fallecimiento	Año de decreto de ascenso
Fulgencio López	1989	2004
Gerardo Vargas Areco	1989	2004
Eladio Cubilla	1991	2001
Norberto Arsenio Araujo	1995	2000
Freddy Velásquez Torres	1995	1996
Víctor Hugo Maciel	1995	1996
Felipe Rodríguez	1995	2004
Vicente Ariel Noguera	1996	1996
Néstor González	1996	1997
Nelson Benítez	1997	2004
Aníbal Silva Sánchez	1997	2002
Fermín Ayala Ocampos	1998	2002
Milciades Ojeda	2000	2000
Pedro Antonio Centurión	2000	2000
Luis Fernando Bobadilla	2002	2005

- **Dionisio Noguera Rivarola**: suboficial mayor principal, ingresó a la escuela de especialidades, donde egresó en el año 1971 con excelentes calificaciones, siendo abanderado de la institución. Un año después fue dado de baja con **problemas psiquiátricos,** acusado por una supuesta "falta militar". No se le instruyó sumario alguno, simplemente se prescindió de sus servicios a petición del comandante de la Armada. En abril de 2005 se ha solicitado al comandante en Jefe la revisión de su caso. Hasta el momento no se ha obtenido respuesta alguna. En todos estos años no ha sido llevado en cuenta para el tratamiento médico y reparación, ya que su enfermedad fue diagnosticada estando en servicio.
- **Inocencio Ovelar Servín**: conscripto de 17 años fallecido en la Comisaría 6ª de Mariscal Estigarribia el 10 de junio de 1998, víctima de un disparo de arma de fuego (fusil ametralladora tipo FAL). Luego de siete años su madre, la señora Agripina Servín, ha solicitado el ascenso póstumo. La Policía Nacional no ha hecho absolutamente nada por reparar a la familia.

Asistencia médica a ex niños soldados

Continúan sin ninguna reglamentación los procedimientos para reparar a víctimas de menos de 18 años bajo tutela del Estado en cumplimiento de los compromisos asumidos por Paraguay como Estado parte de la Convención sobre Derechos del Niño desde 1990, y desde la ratificación del protocolo facultativo de esa Convención, relativo a niños soldados en el año 2001.

- **Pablino Ramón Britos Ovelar**: su caso, que fuera expuesto en el informe ˝Derechos Humanos en Paraguay 2004˝ y quien prestara servicio a los 16 años en la Infantería de Marina BIM-3, continúa sin una respuesta efectiva para el tratamiento médico y reparación desde su presentación en el año 2002.
- **Abdo Ramón Jiménez Ovelar**: luego de las intervenciones de años anteriores, su situación médica y de reparación sigue pendiente. Durante el año fue tratado en al menos cinco oportunidades por las secuelas de la herida de arma de fuego (fusil punto 30) en la espalda, a la altura de la cintura. A pesar de que fue reconocida la responsabilidad militar para su atención por la aplicación de la Ley Nº 847/75[6] del Estatuto del Personal Militar, sigue siendo tratado como particular y las únicas intervenciones y ayuda se hacen efectivas por colectas internas en las fuerzas armadas propiciadas por las mismas víctimas.
- **Domingo Savio Villalba**: con problemas psiquiátricos como secuela de torturas y malos tratos efectuados durante el cumplimiento del servicio militar obligatorio en el año 1990; continúa sin atención.
- **José de Jesús Bordón**: quien fuera ingresado a la Dirección General del Servicio Agropecuario Militar (Diseragro) a los 16 años. Contaba con 17 años al momento del accidente del que fuera víctimas el 2 de abril de 2003, cuando volcó un camión de carga en el que era transportado sin ningún tipo de medidas de seguridad, y sufriendo secuelas definitivas. Si bien recibe una pensión, esto no cubre la asistencia médica que requiere para su rehabilitación.
- **Cándido Benítez**: otro joven que se accidentó junto a Bordón. Tiene como secuelas problemas respiratorios graves. Si bien fue incorporado al servicio activo, no se cuenta con información actual de su estado de salud.
- **Arnaldo Andrés Cabañas**: fue enrolado a los 16 años y cumplió con el servicio militar obligatorio en la Subsistencia del Ejér-

[6] *Art. 118 de la Ley Nº 847/75.*

cito, dependiente de la Dirección General de Intendencia del Ejército, donde fue licenciado por orden general Nº 24 del 21 de julio del 2000, tal como consta en su libreta de baja Nº 82-01023-01286. Extrañamente, 30 días después de obtener su baja fue traído engañado de su casa por un militar, y fue privado de su libertad en condiciones infrahumanas en esa unidad, donde permaneció nueve meses.

Luego de la presentación de dos habeas corpus reparadores, fue ordenada su libertad por la jueza de la Niñez, Mercedes Brítez de Buzó, el 1 de junio del 2001.

Como consecuencia de la tortura y el trato infrahumano que sufrió durante su cautiverio, perdió más de 15 kilos (peso que nunca pudo recuperar) y sufre de problemas emocionales severos, por lo que no puede llevar una vida normal.

Tras años de abandono, a partir de noviembre del 2004 la Dirección General de Intendencia del Ejército, dependiente del Comando Logístico, reconoció su responsabilidad en la atención de Arnaldo Andrés Cabañas.

Asistencia médica a jóvenes en edad reglamentaria

No hay información al respecto del caso de Ovildo Barreto, de 18 años, conscripto que prestara servicio en el Comando de Ingeniería del Ejército. Sufrió de meningitis y estuvo internado en la sanidad del Comando. Aún no se hicieron públicos los resultados del sumario administrativo para su baja por invalidez y los recaudos tomados para garantizar su atención desde el alta.

Reparación integral a familiares de víctimas del servicio militar obligatorio y las Fuerzas Armadas

Como en años anteriores, no avanzaron ninguna de las solicitudes de reparación integral de familiares de víctimas del servicio militar y de las Fuerzas Armadas. Organizaciones de víctimas mantienen su negociación para la construcción del panteón del joven David Cañiza[7], por quien resta realizar su ascenso póstumo a favor de sus familiares.

[7] *Ver informes "Derechos Humanos en Paraguay" del 2003 y 2004.*

Atención médica a familiares de victimas del servicio militar obligatorio

Con mucha dificultad se ha logrado la atención médica en el Hospital Militar Central a:

Isidoro Duarte Benítez, hermano menor, de 11 años de edad, de Nelson Benítez, conscripto del Arsenal de Marina, fallecido en acto de servicio el 14 de abril de 1997.

La señora **Maurina Viveros** recibió la provisión de una prótesis dental removible en junio del 2005. Ella es madre de Vidal Adalberto López Viveros, conscripto que quedara con secuelas psiquiátricas durante el servicio militar obligatorio, y tía de Hugo González, conscripto fallecido en la Primera División de Infantería en 1996.

La señora **Sebastiana Domínguez de Noguera**, de 72 años de edad, fue intervenida quirúrgicamente en agosto de 2004 y mayo 2005 en el Hospital Militar. Es abuela de Vicente Ariel Noguera, soldado fallecido en enero de 1996.

La señora **Deogracia Lugo de Núñez**, madre de Cristian Ariel Núñez Lugo, niño soldado que desapareciera en febrero de 1998, recibió la provisión de víveres de la Secretaría de la Mujer en septiembre de 2005, luego de que organizaciones de víctimas solicitaran apoyo a dicha institución.

En octubre, luego de que organizaciones de víctimas llevaran adelante una campaña, se logró surtir una pequeña despensa a fin de que la familia Núñez-Lugo cuente con una herramienta de trabajo.

La señora **Leonidas Rivarola viuda de Noguera**, de 96 años de edad, madre del suboficial Dionisio Noguera Rivarola (caso expuesto anteriormente), fue atendida en el Hospital Militar en julio de 2005.

Crescenciano Núñez, padre de Cristian Ariel Núñez Lugo, niño soldado de 14 años desaparecido en el año 1998**,** recibió atención médica integral en el Hospital Militar Central en octubre de 2005. Sufre de un cuadro depresivo grave y síndrome de Parkinson.

Agripina Servín Ruiz, madre de Inocencio Ovelar Servín, conscripto fallecido en el año 1998 (caso expuesto anteriormente), recibió atención médica en el Hospital Militar Central.

Casos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Caso Nº 12.329 "Vicente Ariel Noguera": cadete del segundo año del Centro de Instrucción Militar para Estudiantes y Formación de Ofi-

ciales de Reserva (Cimefor), fallecido el 11 de enero de 1996 en sede del Tercer Cuerpo de Ejército, en el Chaco paraguayo, contaba entonces con 17 años de edad. A raíz de la inacción de la justicia, este caso fue presentado en el año 2000 ante la CIDH por la señora María Noguera, madre del soldado. Se conformó una mesa de conciliación para buscar un principio de acuerdo amistoso con el Estado paraguayo. En vista del poco interés por parte de los representantes oficiales, en el año 2002 la señora María Noguera se retiró de dicha mesa y el 22 de septiembre de 2005 fue reiterada y ratificada dicha decisión.

Pedro Antonio Centurión: de nacionalidad argentina, niño soldado fallecido a los 14 años el 12 de noviembre de 2000. Recibió un tiro de fusil bajo el mentón en su puesto de guardia. El caso fue presentado por organizaciones de víctimas ante la CIDH en mayo de 2005.

RECOMENDACIONES

- Es imprescindible que el Estado asuma su responsabilidad en torno a establecer un proceso de Reparación Integral a las víctimas y familiares de víctimas en las Fuerzas Armadas.
- Entendiendo que las secuelas de violaciones a los derechos humanos requieren de un tratamiento diferenciado e integral tanto para las víctimas como para sus familiares directos, debe establecerse un procedimiento administrativo simple y rápido para la atención médica y psicológica de todos aquellos que sufrieran cualquier tipo de accidente o enfermedad mientras estuvieren bajo tutela del Estado, incluyendo a conscriptos, civiles que presten tareas formales o informales en instituciones castrenses (sin excluir a "criaditos" y criaditas"), militares y sus familiares.
- Debe perseguirse al "descuereo" como una práctica sostenida de tortura en virtud de la definición de tortura de la Convención contra la Tortura suscrita por Paraguay.
- Se deberá continuar con las investigaciones de todos los casos presentados por muertes, malos tratos, torturas y amenazas y asegurar que los responsables sean llevados ante la justicia por juicios rápidos e imparciales, considerando a la Justicia Ordinaria como único órgano jurisdiccional para casos de investigación sobre posibles violaciones a los derechos humanos en la fuerza pública.
- La oficina de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de las Fuerzas Armadas, como departamento designado a tal efecto por el Estado paraguayo, deberá propiciar el monitoreo de la sociedad civil y garantizar la implementación efectiva de la normativa vigente y en particular lo relativo al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre niños

soldados y la Convención contra la Tortura y todo tipo de violencia, tanto a varones como a mujeres.

- Reconocer la importancia del compromiso y la participación en la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos para Visita a Cuarteles como una herramienta de monitoreo ciudadano en la aplicación de normas internacionales de derechos humanos.
- Sistematizar los procesos necesarios para acceder a información de manera pública y transparente relativa a quiénes son soldados, dónde están reclutados, qué actividades desempeñan, con qué recursos cuentan y qué necesidades tienen.
- Anular la acordada de la Corte Suprema de Justicia que autoriza, en clara contravención a la normativa adoptada por Paraguay, el ingreso de personas de menos de 18 años al Cimefor y al servicio militar obligatorio, y dar difusión en las Fuerzas Armadas.
- Elevar a 18 años la edad mínima para todo tipo de reclutamiento.
- Investigar las pruebas de reclutamiento irregular y especialmente las que podrían evidenciar reclutamiento forzado en la ciudad de Salto del Guiará.
- Investigar de oficio las denuncias de torturas y malos tratos en las ciudades de Cerrito, Ciudad del Este y Mariscal Estigarribia.
- Reconocer y exigir la cédula de identidad como requerimiento indispensable para incorporar a una persona al servicio militar obligatorio.
- Dar continuidad a la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos para la Visita a Cuarteles hasta lograr la sistematización de herramientas concretas que garanticen el cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño en el país.

Cumplimiento de compromisos internacionales

Presentación del Informe Alternativo al Comité de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas

Este año, y por primera vez, la sociedad civil hace llegar al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CHR) un informe sobre la situación de los derechos civiles y políticos. En años anteriores, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y Adolescencia (CDIA) habían presentado informes al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw) y al Comité sobre los Derechos del Niño (CRC), respectivamente. Este año la CMP, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem) Paraguay y otras organizaciones de mujeres presentaron nuevamente, el informe de seguimiento a los derechos de las mujeres al Cedaw.

Paraguay presentó su primer informe al CDH en 1995. El Segundo Informe Periódico fue presentado y examinado por el CDH los pasados días 19 y 20 de octubre, 11 años después de la primera presentación y seis años tarde (debe presentarlos cada cinco años). Generalmente, por el procedimiento establecido por el Comité –envío de informe del Estado, remisión del comité de preguntas y aclaraciones, envío de respuestas del Estado y sesiones públicas de presentación del informe– éstas últimas ocurren casi un año después del envío del informe por parte del Estado.

Con antelación a esta ocasión, la CODEHUPY había remitido un resumen del informe alternativo al Comité, en el que se resumía los puntos más preocupantes y una representante, la doctora Carmen Coro-

nel, miembra de Cladem, viajó a Ginebra para participar de las sesiones. Tuvo oportunidad de explicar ante los miembros del Comité la situación actual de los derechos humanos en dos reuniones mantenidas los días 17 y 18 de octubre.

El Comité de Derechos Civiles y Políticos (CDCP) es un organismo internacional de vigilancia de los derechos humanos de Naciones Unidas, creado por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (ratificado sin reservas por el Paraguay por Ley Nº 5/92), que tiene la función de recibir y examinar informes periódicos que los Estados partes deben presentar respecto de la situación y cumplimiento efectivo de los derechos humanos bajo su jurisdicción.

El documento presentado por la CODEHUPY –elaborado gratuitamente por miembros de las organizaciones asociadas[1] y coordinado por el licenciado Hugo Valiente, del Centro de Documentación y Estudios (CDE)– ofreció información supletoria, adicional, complementaria y crítica al informe gubernamental sobre la situación de los derechos civiles y políticos durante el periodo 1995-2005. La CODEHUPY suministró al Comité información sobre casos y situaciones concretas de violación de derechos, seguimiento de políticas aplicadas y el comportamiento del Estado y sus agentes para garantizar las disposiciones del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y permitió que éste tuviera mejor información para evaluar objetivamente los esfuerzos realizados por Paraguay. El Comité hizo públicas sus conclusiones y formuló recomendaciones al Estado paraguayo en los primeros días de noviembre. El resumen ejecutivo y las recomendaciones finales se presentan a continuación.

Informe alternativo de la CODEHUPY al *Segundo Informe Periódico* del Estado de Paraguay presentado en virtud del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

RESUMEN EJECUTIVO

La CODEHUPY, red de organizaciones de derechos humanos del Paraguay, tomando nota del *Segundo Informe Periódico* presentado por el Estado de Paraguay en virtud del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR/C/PRY/2004/2, 3 de agosto de 2004), señala a la atención del Comité de Derechos Humanos los siguientes puntos:

[1] *Ver al final del resumen ejecutivo las personas que formaron el equipo redactor del Informe Sombra.*

I. ASPECTOS POSITIVOS

Valora la presentación del *Segundo Informe Periódico* del Paraguay, y destaca el esfuerzo realizado por el Estado en el acopio y sistematización de la información legislativa suministrada al Comité. La CODEHUPY, igualmente, felicita al Estado paraguayo por la *open standing invitation* formulada a los mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos durante su 59º período de sesiones en 2003, que ha facilitado ya la visita in loco del *relator especial de las Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía* en el 2004.

Asimismo, la CODEHUPY desea señalar ciertos avances en la implementación del Pacto, algunos detallados en el informe gubernamental, y otros insuficientemente abordados, entre los que observa:

a) la adecuación legislativa a los compromisos internacionales de derechos humanos operada en general con la sanción del Código Procesal Penal, Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley Nº 1.600/00 "Contra la violencia doméstica" y la Ley Nº 1.500/99 "Del hábeas corpus";

b) particularmente, es plausible la sanción de la Ley Nº 2.225/03 "Por la cual se crea la Comisión de Verdad y Justicia", y la instalación efectiva de la Comisión en agosto de 2004, la más importante medida de justicia transicional adoptada desde 1989. En tal sentido, el Estado de Paraguay debe ser alentado a dotar de todos los recursos financieros y técnicos, así como facilitar la más amplia cooperación política, para que la Comisión pueda realizar a cabalidad su importante misión, y que sus recomendaciones sean cumplidas;

b) la conservación y acceso público de los archivos de la represión durante la dictadura militar de Alfredo Stroessner (1954-1989), y la cooperación judicial internacional demostrada en la materia. El Estado de Paraguay debe ser alentado a redoblar sus esfuerzos en la conservación y mantenimiento de este imprescindible acervo documental;

d) la ratificación de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos más relevantes y de los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en particular la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional. La CODEHUPY desea alentar al Estado a la pronta ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, actualmente en estudio en el Poder Legislativo.

II. MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN

Aspectos generales

La CODEHUPY lamenta que el Estado se haya limitado a transcribir avances legislativos y no haya informado con franqueza sobre los obstáculos y dificultades que enfrenta Paraguay para hacer efectiva la vigencia de los derechos reconocidos en el Pacto, desperdiciando la oportunidad de realizar un sincero y público examen al respecto.

La CODEHUPY cree necesario recordar al Estado paraguayo que debe tomar en serio sus compromisos internacionales de derechos humanos. La ratificación de los principales tratados de derechos humanos permitió que Paraguay fuera admitido en la comunidad democrática de naciones. Pero, además de esto, el Estado debe realizar esfuerzos reales para incorporar los tratados en su legislación interna, promover condiciones de hecho para el disfrute efectivo de los derechos por parte de todas las personas sin discriminación, combatir la impunidad, y proteger, reparar y rehabilitar a las víctimas.

El Estado paraguayo está obligado a dar efecto, en forma sistemática y permanente, a todas y cada una las disposiciones del Pacto y las recomendaciones del Comité. En atención a la indivisibilidad de los derechos humanos no le está permitido adoptar medidas *à la carte*, privilegiando algunos derechos en desmedro de otros, ni oponer su normativa interna como obstáculo para incumplir sus obligaciones internacionales.

A pesar de que el Pacto fue incorporado a la legislación interna con jerarquía cuasi constitucional y que, en tal carácter es una norma auto ejecutable (*self-executing*), no se observa en la práctica que los tribunales o la administración lo apliquen directamente en fundamento de sus decisiones. Asimismo, no existe una adecuación de la legislación para que sean exigibles y ejecutables en la jurisdicción interna las decisiones adoptadas por el Comité en virtud del primer Protocolo Facultativo del Pacto, en contravención de una recomendación formulada por el Comité (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párrs. 24 y 31).

Deberes de protección y garantía (art. 2.3)

No obstante la adopción del Código Procesal Penal, la CODEHUPY observa con suma preocupación que en el nuevo sistema implementado se haya eliminado la querella penal autónoma que sí existía en el proceso penal anterior. Esta medida privó a la víctima de la posibilidad de acusar independientemente del Ministerio Público, y de poder lle-

var un caso a juicio oral y público en ausencia de acusación fiscal, lo que representa una violación *per se* del deber estatal de proveer recursos judiciales efectivos a las personas, y ha generado situaciones particularmente graves de impunidad en diversos casos de delitos contra los derechos humanos.

La CODEHUPY encuentra sumamente preocupante el problema de la impunidad en Paraguay, que se deriva en gran medida de la falta de acceso a la justicia de las víctimas debido al alto costo de los servicios legales, a la limitada capacidad de los servicios de asistencia legal gratuita y pública, y a la inadecuada protección a las víctimas que proveen los sistemas procesales vigentes, en particular en casos de violencia doméstica, delitos contra niños y niñas y delitos contra la autonomía sexual.

Igualdad de hombres y mujeres (art. 3)

La CODEHUPY señala a la atención del Comité que, a pesar de la reforma del Código Penal de 1997, continúan vigentes normas de penalización del aborto (de 1910), previsión de circunstancias atenuantes en delitos contra la autonomía sexual que se derivan de las relaciones de la víctima con el autor y referencias explícitas a la honra de las mujeres como circunstancias susceptibles de valoración judicial en dichos delitos, que representan claramente un insuficiente esfuerzo del Estado paraguayo para la adecuación legislativa en relación a una recomendación anterior del Comité que exhortaba al Paraguay a revisar las leyes anticuadas que contradicen claramente las disposiciones del Pacto por basarse en concepciones tradicionales respecto de las mujeres (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párrs. 16 y 27).

La CODEHUPY señala igualmente la insuficiencia de las escasas medidas de acción afirmativa establecidas en la legislación interna para revertir los efectos de la discriminación histórica que sufren las mujeres en el disfrute de los derechos reconocidos por el Pacto. En particular, se señala la insuficiencia de las cuotas electorales de participación de las mujeres en la vida política y pública.

Derecho a la vida (art. 6)

Paraguay está ubicado entre los países con alta tasa de mortalidad materna, según la Organización Mundial de la Salud (OMS). Las causas principales son, en orden de importancia: las hemorragias, el aborto, la toxemia y la sepsis. En el quinquenio 2000-2004 ha muerto una mujer cada dos días por causas relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio, mientras que cada 11 días una mujer ha muerto a causa de aborto. Preocupa que el Estado paraguayo no reconozca la

incidencia en esta tasa de la penalización discriminatoria del aborto que se mantiene en una legislación de 1910, y en los inadecuados controles prenatales y falta de servicios de salud oportunos, accesibles y de calidad, a pesar de las reiteradas recomendaciones realizadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y del mismo Comité al respecto (CEDAW/C/PAR/CC/3-5, 15 de febrero de 2005, párr. 32-33; CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párr. 28).

La CODEHUPY encuentra preocupante que aún se registren ejecuciones arbitrarias en circunstancias que llevan a sospechar la responsabilidad del Estado en estos casos. Sobre todo, en intervenciones realizadas por agentes públicos en los que es presumible el uso desproporcionado o ilegítimo de fuerza, en procedimientos que no se ajustan a los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*. Particularmente preocupante son las ejecuciones arbitrarias en contra de miembros y dirigentes de las organizaciones campesinas en el contexto de la lucha por la tierra, que permanecen en la impunidad.

Derecho a la integridad física y psíquica (art. 7)

La CODEHUPY señala a la atención del Comité que continúan registrándose casos de tortura en centros primarios de detención, con fines de investigación criminal, y como medida de castigo en penitenciarías y cuarteles. Esta situación sigue siendo un tema recurrente debido a varios factores, entre los que señalan: a) la tipificación errónea del delito de tortura (art. 309 del Código Penal), en contravención con el art. 1 de la Convención contra la Tortura y otras Penas o Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes; b) la falta de adecuación de los métodos de investigación y capacitación del personal policial; c) la impunidad de la tortura, ya que ningún caso fue llevado a juicio oral, ni se ha castigado a sus responsables. Esta situación es un incumplimiento de una observación anterior del Comité insuficientemente atendida (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párr. 15).

Prohibición de la esclavitud y servidumbre (art. 8)

La CODEHUPY desea señalar a la atención del Comité que persisten prácticas contrarias al artículo 8 del Pacto y que son motivo de su mayor preocupación: a) el trabajo infantil doméstico en hogares de terceros y otras prácticas análogas a la esclavitud de niños, niñas y adolescentes; b) el uso de niños como soldados; y c) la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, la explotación sexual de niñas y el uso de niños y niñas en la pornografía. Preocupa a la CODEHUPY que el Estado no haya adecuado en relación a estos aspectos

sus leyes internas, políticas criminales, prácticas institucionales y políticas públicas a los compromisos internacionales asumidos con la ratificación de los Convenios Nº 138 y 182 de la OIT, de los Protocolos Facultativos de la Convención de Derechos del Niño y del Protocolo de Palermo, y que las acciones que se han emprendido hasta el presente carecieron de financiamiento público, y fueron altamente dependientes de la cooperación internacional.

Derecho a la libertad y seguridad personales (art. 9)

No obstante los avances registrados con la sanción del Código Procesal Penal (Ley Nº 1.286/98), estos progresos ya fueron objeto de una reforma legislativa regresiva (Ley Nº 2.493/04), que contribuyó a la aplicación de la prisión preventiva como la regla y no como la excepción, y que amplió de tres a cuatro años el plazo de duración del procedimiento y menoscabó el derecho de defensa con la suspensión de los plazos en caso de incidentes y excepciones, sin distinción para los casos en que la defensa haya actuado en su legítimo interés. Esta reforma provocó un inmediato aumento del número de personas sometidas a prisión en espera del juicio.

El Estado carece de información confiable acerca de las detenciones que efectúa, y en la práctica las aprehensiones realizadas por la Policía se caracterizan por su imprevisibilidad, arbitrariedad e incorrección, preceden a la orden escrita del agente fiscal, que generalmente es dictada *ex post facto* sobre la base de la información que la Policía administra al Ministerio Público.

Trato humano a las personas privadas de libertad (art. 10)

La CODEHUPY señala a la atención del Comité que la situación de las instituciones penitenciarias se caracteriza por una alta tasa de hacinamiento, violencia, no separación de condenados y procesados, ni de adultos y adolescentes, deficiencias en la alimentación, escasa atención médica y escaso control de la finalidad de la pena de reclusión, lo que configura una grave y sistemática violación del Pacto y un manifiesto incumplimiento de una recomendación anterior del Comité (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párr. 26).

Independencia de la magistratura (art. 14)

La CODEHUPY observa que el Estado paraguayo no ha implementado un sistema de selección objetivo y público para la designación de jueces, juezas, fiscales y fiscalas, y que en este proceso predominan criterios que están influenciando la independencia de la magistratura

y su subordinación a poderes de facto y políticos. La CODEHUPY observa con suma preocupación que los y las ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), el fiscal general del Estado, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) y el defensor del Pueblo fueron designados en base a un sistema de cuotas de los partidos con representación parlamentaria, designando a dichos funcionarios en función de su lealtad partidaria y no de un examen objetivo de la idoneidad para el cargo, hecho que permite arrojar razonables dudas respecto de la imparcialidad e independencia de presiones políticas del sistema interno de protección de derechos humanos.

Derecho de reunión y manifestación (art. 21)

La CODEHUPY sostiene que la Ley Nº 1.066/97 que reglamenta el derecho de manifestación establece restricciones desproporcionadas al derecho de manifestación, limitando los lugares y horarios en que puede realizarse. Estas restricciones no son razonables ni necesarias en una sociedad democrática, no tienen un objetivo legítimo congruente con el propósito y fin del Pacto, ni se motivan en una necesidad social imperiosa, y vulneran el potencial de reclamo a las autoridades que las manifestaciones tienen como medio de expresión ciudadana, por lo que debe ser modificada.

La CODEHUPY informa que el Estado paraguayo sostiene una política de persecución penal en contra de cientos de personas que han desafiado los límites de la Ley Nº 1.066/97, o han participado en acciones pacíficas de desobediencia civil tales como el cierre de vías terrestres o la ocupación de inmuebles y edificios públicos, en un intento decidido por parte del Estado de criminalizar las protestas sociales.

Violencia contra las mujeres (arts. 3, 7 y 23)

La situación de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar es otra cuestión preocupante, ya que la implementación de la Ley N° 1.600/00 "Contra la violencia doméstica" todavía depende de la voluntad de las autoridades encargadas (jueces y juezas de paz, policías y personal del sistema de salud) quienes, en muchos casos y por factores predominantes de la cultura machista, falta de capacitación y sensibilización, tienen reticencia a actuar o lo hacen en forma tardía sin aplicar las medidas de protección. Asimismo, el Estado no ha creado albergues para proporcionar refugio a las víctimas de violencia, ni modificó el art. 229 del Código Penal que sanciona la violencia intrafamiliar, donde se exige que la misma sea habitual y se la castiga sólo con una multa.

Derechos de la niñez (art. 24)

Además de los aspectos señalados bajo los demás artículos en este informe, que también afectan particularmente a niños, niñas y adolescentes en su condición de personas en desarrollo, la CODEHUPY desea señalar en especial dos cuestiones que atañen a éstos, bajo las previsiones del art. 24 del Pacto:

a) no obstante la sanción del Código de la Niñez y la Adolescencia, el Sistema Nacional de Protección y Promoción integral de los derechos de la niñez y la adolescencia creado por él tuvo un desarrollo parcial y heterogéneo, debido a la escasa asignación de fondos, y a que a escala municipal el sistema se encuentra presente en aproximadamente el 50% de todos los municipios del país;

b) preocupa a la CODEHUPY la alta tasa de nacimientos que no son registrados, y que no se hayan adoptado medidas para revertir esta situación, pese a las reiteradas observaciones formuladas con anterioridad por el Comité de Derechos del Niño (CRC/C/15/Add.166, 6 de noviembre de 2001, párr. 30).

No discriminación (art. 26)

La CODEHUPY señala al Comité que el Estado paraguayo no ha establecido mecanismos de protección judicial y reparación contra toda forma de discriminación; además la discriminación aún no es un delito punible a la luz del derecho interno. Mientras tanto, los actos discriminatorios cometidos por particulares y por el Estado quedan impunes y las víctimas no son restituidas en sus derechos, siendo particularmente graves y sistemáticas las situaciones de menoscabo del que son víctimas las personas indígenas, las personas con discapacidad, las personas viviendo con VIH y quienes tienen una opción sexual diferente a la heterosexual.

La CODEHUPY lamenta que el Estado paraguayo no haya emprendido una revisión de las normas que discriminan a las mujeres empleadas en el trabajo doméstico remunerado (principal empleo de las mujeres en el Paraguay) en las condiciones laborales (Código Laboral, arts. 148-156) y en la seguridad social (Ley N° 98/92) ni en las prácticas de la inspección del trabajo, a despecho de la recomendación anterior del Comité (CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párrs. 16 y 27).

Minorías étnicas y lingüísticas (art. 27)

Preocupa a la CODEHUPY la situación de los 17 pueblos que componen las minorías indígenas del Paraguay, que constituyen el 1,7% de la población, y se encuentran en una situación particularmente grave de

exclusión y pobreza, a pesar de lo cual mantienen vivas sus tradiciones culturales, sus lenguas y prácticas tradicionales de subsistencia. Específicamente, preocupa a la CODEHUPY que aproximadamente el 45% de las comunidades indígenas del país aún no disponen de aseguramiento legal y definitivo de su territorio; en contraposición, el modelo indigenista estatal se encuentra en un acelerado proceso de derrumbe, expuesto de la manera más dramática en la falta de asignación de fondos por quinto año consecutivo desde el 2000 al Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) –ente oficial de la política indigenista– para atender los derechos de propiedad y posesión indígena.

A pesar de que el guaraní es un idioma oficial conjuntamente con el español, los paraguayos y las paraguayas monolingües guaraní (27% del total de la población) se enfrentan a una situación de exclusión social histórica que menoscaba su derecho a hablar su propio idioma, debido a que el guaraní no es admitido como lengua de uso institucional del Estado ni es el idioma oficial de los procesos judiciales y administrativos. Tampoco son publicadas y difundidas en guaraní las leyes vigentes en el Paraguay, incluido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ni se ofrece educación en los niveles medio y superior en dicho idioma.

III. DIFUSIÓN DE LAS OBSERVACIONES FINALES

La CODEHUPY considera necesario que el Estado dé la más amplia difusión al *Segundo Informe Periódico* y a las observaciones finales que se le formulen al término del procedimiento de examen. Esta difusión debe incluir la publicación de las observaciones finales en el Registro Oficial, en los dos idiomas oficiales del Paraguay (español y guaraní), así como en otros formatos accesibles para la población analfabeta y monolingüe guaraní, para las personas no videntes y para niños y niñas.

El Estado debe difundir ampliamente mediante programas de capacitación y difusión en ambos idiomas oficiales el Pacto y sus Protocolos Facultativos, en particular para los funcionarios de la administración pública, los políticos, los parlamentarios y las organizaciones sociales, adoptando medidas para su inclusión en los programas de estudio oficiales en todos los niveles de la educación.

EL INFORME ALTERNATIVO DE CODEHUPY EN CIFRAS

- Una mujer ha muerto cada dos días por causas relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio (741 mujeres entre 2000-2004).
- Cada 11 días una mujer ha muerto a causa de aborto (167 mujeres entre 2000-2004).
- Una mujer ha muerto cada 12 días en circunstancias de violencia doméstica, intrafamiliar y sexual (316 mujeres entre 1995-2004).
- El 10,4% del Poder Legislativo está ocupado por mujeres, la tasa de participación parlamentaria más baja de la región.
- La CODEHUPY releva 280 casos de ejecuciones arbitrarias y muertes bajo custodia durante la democracia.
- Doscientos diez víctimas de tortura cometida por policías, militares y guardiacárceles entre 1996 y 2004, **todos los casos quedaron impunes.**
- Seiscientos setenta mil niños, niñas y adolescentes trabajan, en muchos casos en condiciones análogas a la esclavitud.
- De 128% es la sobrepoblación de los penales. Es decir, están detenidas más del doble de lo que el sistema penitenciario soporta.
- Dieciocho mil guaraníes diarios por persona privada de libertad están presupuestados para distribuirse en seguridad, asistencia médica, alimentación, entre otros gastos.
- El 23% de las personas recluidas cumplen condena y el 77% está procesada, sin que exista ningún tipo de separación entre las mismas
- De 12 a 19 horas está prohibida cualquier manifestación pacífica o reunión pública en toda la República
- El 50% de todos los municipios del país aún carece de una Consejería Municipal por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Codeni) instalada y funcionando
- El 27% la población habla solamente en guaraní, idioma que no es jerarquizado a pesar de ser una lengua oficial del Paraguay. El 53% de ellos son pobres, el 13% son analfabetos y el 0% alcanzó la educación superior
- El 45% de las comunidades indígenas del país aún no disponen de aseguramiento legal y definitivo de su territorio
- Hubo 6.133 campesinos y campesinas detenidos y procesados penalmente en el contexto de la lucha por la tierra y 342 desalojos violentos entre 1990-2004. Se registró un promedio de 50 conflictos agrarios por año.

Este informe alternativo ha sido elaborado en nombre y representación de la CODEHUPY por un equipo de trabajo integrado por organizaciones miembros –CDE, Cladem Paraguay, Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana, Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj Py), CDIA y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip)– y conformado por las siguientes personas: Hugo Valiente, Clyde Soto, Pilar Codina, Line Bareiro, Carolina Thiede, Luis Claudio Celma, Rossana Gómez, Laura Bareiro, Roque Orrego, Juan Martens, Hernán Mayor, Andrés Ramírez, Mirta Pereira, Orlando Castillo, Ramón Corvalán, Carmen Coronel, Elba Núñez, Lidia Jiménez y Dina Cabañas.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
CCPR NACIONES UNIDAS

Distr. GENERAL CCPR/C/PRY/CO/2 31 de octubre de 2005
Original: ESPAÑOL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS 85º período de sesiones
EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES
CON ARREGLO AL ARTÍCULO 40 DEL PACTO
Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos PARAGUAY
versión NO EDITADA

1. El Comité examinó el segundo informe periódico de Paraguay (CCPR/C/PRY/2004/2 y HRI/CORE/1/Add.24) en sus sesiones 2315ª, 2316ª y 2317ª (CCPR/C/SR.2315, 2316 y 2317), celebradas el 19 y 20 de octubre de 2005, y aprobó, en su sesión 2330ª (CCPR/C/SR.2330), celebrada el 28 de octubre de 2005, las siguientes observaciones finales.

A. Introducción

2. El Comité acoge con satisfacción el Segundo informe periódico del Paraguay, así como la buena disposición del Estado Parte para reanudar su diálogo con el Comité. Si bien el informe proporciona información detallada sobre la legislación del Estado Parte relativa a los derechos civiles y políticos, el Comité lamenta, sin embargo, que éste haya sido presentado con seis años de retraso y que no proporcione suficiente información sobre la aplicación efectiva del Pacto.

B. Aspectos positivos

3. El Comité acoge con satisfacción la abolición de la pena de muerte y la ratificación sin reservas del Segundo Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos.
4. El Comité observa asimismo con satisfacción la ratificación por el Estado Parte del Estatuto de la Corte Penal Internacional, así como de otros instrumentos internacionales, como son el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, los dos protocolos facultativos a la Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Eliminación de todas las formas de Discriminaciones contra la Mujer.

5. El Comité toma nota con satisfacción de las reformas legislativas llevadas a cabo por el Estado Parte para adecuar su legislación a las disposiciones del Pacto, en particular, la adopción del Nuevo Código Penal (1997), el nuevo Código de Procedimiento Penal (1998) y el Código de la Niñez y Adolescencia (2001), así como la adopción del sistema acusatorio penal.
6. El Comité acoge con satisfacción que los sitios de detención e internamiento se hayan hecho accesibles a organismos no gubernamentales.

C. Principales motivos de preocupación y recomendaciones

7. Si bien el Comité acoge con agrado la creación de la Comisión de Verdad y Justicia, cuya tarea principal consiste en la investigación de las principales violaciones de derechos humanos del pasado, lamenta la falta de financiamiento estatal adecuado y el hecho que su mandato (de 18 meses) sea demasiado breve para el cumplimiento de sus objetivos (artículo 2 del Pacto)

   El Estado Parte debe asegurar que la Comisión tenga suficiente tiempo y recursos para cumplir con su mandato.
8. El Comité toma nota con interés del progreso normativo realizado para eliminar la discriminación de género, así como de la creación de la Secretaría de la Mujer y otras instituciones. Sin embargo, lamenta que la discriminación contra la mujer persista en la práctica. Ejemplo representativo sería la discriminación de la mujer respecto de las condiciones en el trabajo (artículos 3, 25 y 26 del Pacto).

   El Estado Parte debe asegurar que la protección legislativa en contra de la discriminación de género se aplique y que las instituciones creadas con tal propósito reciban financiamiento adecuado para su correcto funcionamiento. El Estado Parte debe asimismo adoptar medidas para asegurar la igualdad de condiciones laborales entre hombres y mujeres y para aumentar la participación de la mujer en todas las áreas de la vida pública y privada.
9. Si bien el Comité celebra la aprobación de la ley contra la violencia doméstica, lamenta la persistencia de este problema, incluido el abuso sexual como práctica recurrente, así como la impunidad de los agresores (artículos 3 y 7 del Pacto)

   El Estado Parte debe tomar las medidas adecuadas para combatir la violencia doméstica y asegurar que se juzgue a los responsables y que éstos reciban una sanción adecuada. Se invita al

Estado Parte a educar a la población en su conjunto sobre la necesidad de respetar los derechos y la dignidad de las mujeres.

10. El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado Parte con relación a la planificación familiar. Sin embargo, sigue preocupado por los altos índices de mortalidad infantil y materna, especialmente en zonas rurales. El Comité reitera su preocupación por la legislación indebidamente restrictiva del aborto que induce a las mujeres a recurrir a formas inseguras e ilegales de aborto con riesgos latentes para sus vidas y salud (artículos 6 y 24 del Pacto).

    El Estado Parte debe adoptar medidas efectivas para reducir la mortalidad infantil y materna mediante, entre otras, la revisión de su legislación relativa al aborto para que concuerde con el Pacto, y el acceso de la población a los medios anticonceptivos, especialmente en zonas rurales.

11. El Comité toma nota con preocupación de la persistencia del uso excesivo de la fuerza por parte de agentes de seguridad y del personal penitenciario como práctica común, incluyendo golpes y muerte de personas. También preocupa al Comité el hecho que la mayor parte de los miembros de la Policía Nacional compren sus propias armas sin ningún tipo de control estatal al respecto. Esta situación, junto con la impunidad y la falta de entrenamiento de la fuerzas de seguridad, incitaría al uso desproporcionado de armas de fuego, resultando en muertes ilegales (artículo 6 y 7 del Pacto).

    El Estado Parte debe proporcionar y controlar todas las armas pertenecientes a las fuerzas de policía. Debe proporcionarse, asimismo, educación adecuada en materia de derechos humanos al personal encargado de hacer cumplir la ley para cumplir con los Principios de Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego por los oficiales encargados de hacer cumplir la ley. El Estado Parte debe asegurar que se investiguen minuciosamente las alegaciones sobre el uso excesivo de la fuerza y que se procese a los responsables. Las víctimas de estas prácticas deben recibir una indemnización justa y adecuada

12. Si bien el Comité acoge con satisfacción la creación de Unidades Especiales de Derechos Humanos en el Ministerio Público, lamenta, al mismo tiempo, que ninguno de los 56 casos de tortura investigados por dicha oficina haya resultado en el enjuiciamiento de los responsables de estos actos de tortura (artículo 7 del Pacto).

    El Estado Parte debe juzgar a los responsables de los actos de tortura y asegurar que sean debidamente sancionados. Las víctí-

mas de estos actos deben recibir una indemnización justa y adecuada.

13. Es motivo de preocupación para el Comité la persistencia en el Estado Parte del tráfico de mujeres, niños y niñas con fines de explotación sexual, especialmente en la región de la triple frontera (artículos 3, 8, y 24 del Pacto).

    El Estado Parte debe tomar medidas urgentes y apropiadas para erradicar esta práctica y que haga lo posible para identificar, asistir e indemnizar a las víctimas de la explotación sexual.

14. El Comité lamenta que el Estado Parte no haya proporcionado información detallada sobre las medidas adoptadas para erradicar la práctica del reclutamiento de niños en el servicio militar y le preocupa la persistencia de esta práctica, particularmente en las zonas rurales. Los niños soldados serían utilizados como mano de obra forzosa, habiéndose denunciado asimismo casos de malos tratos y muerte (artículos 6, 8 y 24 del Pacto).

    El Estado Parte debe erradicar la práctica del reclutamiento de niños para el servicio militar, investigar los casos de malos tratos y muertes de conscriptos e indemnizar a las víctimas.

15. El Comité toma nota con agrado de los esfuerzos del Estado Parte para acelerar los procesos relativos a casos de personas en prisión preventiva. Sin embargo, lamenta la alta proporción de reclusos en prisión preventiva, así como las dificultades de acceso adecuado de las personas en detención provisional a una defensa pública capaz de representar efectivamente los intereses de las personas detenidas (artículos 9 y 14 del Pacto).

    El Estado Parte debe corregir las prácticas arribas mencionadas y asegurar que la Oficina de la Defensa Pública cuente con el personal y los recursos necesarios.

16. Al Comité le preocupan las condiciones carcelarias en el Estado Parte, a saber, el hacinamiento, las deficientes condiciones de reclusión, la falta de separación entre acusados y condenados, entre menores y adultos y entre mujeres y hombres (artículos 7 y 10 del Convenio).

    El Estado Parte debe mejorar las condiciones carcelarias para adecuarlas a los requisitos del artículo 10 del Pacto.

17. El Comité lamenta la falta de criterios objetivos en relación al nombramiento y destitución de jueces, incluidos los de la Corte Suprema, lo que puede menoscabar la independencia judicial (artículo 14 del Pacto).

    El Estado Parte debe adoptar medidas efectivas para asegurar la independencia judicial.

18. El Comité acoge con satisfacción el reconocimiento de la objeción de conciencia al servicio militar en la Constitución del Paraguay y las medidas provisorias tomadas por la Cámara de Diputados para garantizar su cumplimiento ante la falta de regulación específica de este derecho. Sin embargo, lamenta que las zonas rurales no cuenten con acceso a la información sobre la objeción de conciencia (artículo 18 del Pacto).

    El Estado Parte debe regular de forma específica la objeción de conciencia, para asegurar el ejercicio efectivo de este derecho y garantizar la difusión adecuada de información sobre su ejercicio entre toda la población.

19. El Comité acoge con satisfacción la mejora de la situación de la libertad de expresión en el Estado Parte. Sin embargo, le preocupa la existencia de procesos de difamación contra periodistas que podrían ser motivados políticamente (artículo 19 del Pacto).

    El Estado Parte debe asegurar que los casos de difamación no impidan el libre ejercicio de este derecho.

20. Al Comité observa con inquietud que la ley 1066/1997 limita en la práctica el derecho de manifestación pacífica al establecer condiciones irrazonables de tiempo, lugar y número de manifestantes y al requerir previa autorización policial (artículo 21 del Pacto).

    El Estado Parte debe modificar dicha legislación para asegurar el libre ejercicio del derecho a la manifestación pacífica.

21. El Comité nota que, a pesar de existir cierto progreso normativo e institucional, el trabajo infantil persiste, así como la situación de un elevado número de niños de la calle (artículos 8 y 24).

    El Estado Parte debe adoptar medidas para asegurar el respecto de los derechos del niño, incluyendo medidas urgentes para erradicar el trabajo infantil.

22. El Comité observa con satisfacción la campaña lanzada por el Estado parte para promover el registro de niños. Sin embargo, el Comité lamenta la persistencia de un alto índice de niños no registrados, especialmente en zonas rurales y en comunidades indígenas (artículos 16, 24 y 27).

    El Comité recomienda que el Estado parte intensifique el registro de niños en la totalidad de su territorio y que mantenga informado al Comité sobre el tema.

23. Si bien el Comité toma nota de las iniciativas adoptadas por el Estado Parte para restituir las tierras ancestrales a las comunidades indígenas, le preocupa la falta de progreso significativo en la aplicación efectiva de las mismas (artículo 27 del Pacto).

El Estado Parte debe acelerar la efectiva restitución de las tierras ancestrales indígenas.

24. El Comité pide que el segundo informe periódico del Estado Parte y las presentes observaciones finales sean publicados y difundidos ampliamente en el Estado Parte en sus idiomas oficiales.
25. De conformidad con el párrafo 5 del artículo 71 del reglamento del Comité, el Estado Parte debería proporcionar, en el plazo de un año, la información pertinente sobre la evaluación de la situación y el cumplimiento de las recomendaciones del Comité contenidas en los párrafos 7, 12, 17 y 21.
26. El Comité pide que en su próximo informe, que ha de presentarse antes del 31 de octubre de 2008, el Estado Parte comunique información sobre las demás recomendaciones formuladas y sobre el Pacto en su conjunto.

Estrategias de vigilancia ciudadana sobre los derechos de las mujeres*

Carolina Thiede Arias[1]
Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)

MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Paraguay, en su carácter de Estado parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), ha firmado y ratificado un número relevante de declaraciones, convenciones y protocolos, tanto del Sistema Universal de Derechos Humanos como del denominado Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La Constitución Nacional coloca jerárquicamente estas normas internacionales en un orden superior de prelación a las leyes y a otras disposiciones jurídicas, lo que define la integración total de la legislación supranacional al derecho positivo nacional. En esta línea, las obligaciones contraídas con la firma y ratificación de las convenciones y sus respectivos protocolos no sólo comprometen al Estado a informar periódicamente sobre su aplicación efectiva, sino a cumplir

* *El presente artículo utiliza como fuente principal de información los artículos "Así lo hicimos", de Elba Núñez y Line Bareiro; "Presentación del informe sombra ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer", de Graciela Mendoza y María Molinas; y "Las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Paraguay", de Hugo Valiente, todos publicados en el libro "*Informe Sombra Cedaw. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres"*, publicado por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem) Paraguay, la CMP y el Centro de Documentación y Estudios (CDE) en septiembre de 2005.*

[1] *Integrante del Área Mujer del Centro de Documentación y Estudios (CDE), organización asociada a la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP).*

las recomendaciones, observaciones generales y sentencias emanadas de los órganos cuasijudiciales y judiciales de verificación de cumplimiento de cada tratado.

En este marco, el sistema de protección de derechos humanos de la ONU mantiene seis comités de personas expertas que realizan la tarea de supervisión de cumplimiento de los tratados por parte de los Estados signatarios[2] y nuestro país está obligado frente a todos ellos. El presente artículo se refiere a dos experiencias de vigilancia ciudadana de los derechos de las mujeres, frente a los comités que han examinado a Paraguay durante el 2005: el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Humanos.

La creación de estos órganos de supervisión de los Estados y la posibilidad de que ciudadanos y ciudadanas recurran ante la ONU a través de procedimientos de quejas o informes temáticos son considerados como uno de los principales avances del sistema de protección de los derechos humanos. En los últimos años, las organizaciones y grupos de la sociedad han tomado un rol protagónico frente a los comités examinadores, convirtiéndose en el contrapeso de los informes presentados por los gobiernos, muchas veces incompletos e inexactos en su apreciación de la situación de vigencia de los derechos humanos en sus países. La presentación de informes alternativos o informes sombra es actualmente un complemento reconocido durante los procesos de examen de los informes estatales y en ocasiones la opinión de las organizaciones es tomada en cuenta para la redacción de las observaciones finales públicas que el comité presenta al Estado al término de la sesión.

En el caso paraguayo, el contenido insuficiente de los informes oficiales examinados durante el 2005 ha hecho impostergable la necesidad de contar con información alternativa desde la sociedad civil. Con respecto al "*Segundo Informe Periódico del Paraguay*", presentado por el gobierno con arreglo al artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la CODEHUPY lamentó "que el Estado se haya limitado a transcribir avances legislativos y no haya informado con franqueza sobre los obstáculos y dificultades que enfrenta el Paraguay para hacer efectiva la vigencia de los derechos reconocidos en el

[2] *Estos son: el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño.*

Pacto, desperdiciando la oportunidad de realizar un sincero y público examen al respecto"[3].

Por su parte, las organizaciones responsables del "Informe Sombra *Estado de cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw)"*, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem) - Paraguay y la CMP han referido que "no resulta claro el lugar desde el cual el Estado paraguayo realiza su informe, pues no permite precisar sobre las responsabilidades que le competen como emisor del mismo (...). Es recomendable un mayor ajuste a las directrices relacionadas con la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Parte" y que "la denominación y el contenido de los artículos en muchos casos resultan incomprensibles con respecto al contenido de los artículos de la Convención y las Recomendaciones Generales del Comité, que pareciera no se han tenido en cuenta".

LA VIGILANCIA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

La vigilancia de los derechos de las mujeres a través de estos mecanismos está sostenida en el hecho de que los tratados expresan claramente en sus textos que el goce de los derechos protegidos debe darse en absolutas condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación por motivos de raza, religión, nacionalidad, opción política y sexo. Además, dos de ellos reconocen explícitamente la igualdad de la mujer: por supuesto, la Cedaw, el tratado de derechos humanos más importante para el monitoreo y exigencia de los derechos de las mujeres[4], y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[5]. En el caso de este último, las herramientas fundamentales para la efectiva visiblidad y transversalidad de una perspectiva de género son el artículo 3 sobre igualdad entre mujeres y hombres, el artículo 26 sobre el derecho a la igualdad y no discriminación y la Observación General Nº 28[6] sobre el artículo 3. Las observaciones generales son emitidas por el Comité para fortalecer pautas de interpretación de la

[3] *El "Informe alternativo de la CODEHUPY al Segundo Informe Periódico del Estado de Paraguay" fue presentado con motivo del 85º período de sesiones del Comité de Derechos Humanos, los días 17 y 18 de octubre de este año, en Ginebra. El Estado paraguayo fue examinado por segunda vez por este Comité los días 19 y 20 del mismo mes.*

[4] *La Cedaw fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1979 y ratificada por nuestro país sin reservas en 1986 (Ley Nº 1.215/86). Además, su Protocolo Facultativo fue recientemente ratificado por Ley Nº 1.683/01.*

[5] *Garretón, Roberto. "La Protección Internacional de Derechos Humanos" (en línea). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <http://www.iidh.ed.cr/documentos/herrped/PedagogicasEspecializado/15.htm> San José, Costa Rica, 2002 [consulta: noviembre de 2005].*

[6] *Aprobada por el Comité en su 1.834ª sesión (68º período de sesiones), celebrada el 29 de marzo de 2000.*

convención y en el caso particular de la Observación General N° 28 se explicita qué tipo de cuestiones deben ser tenidas en cuenta a la hora de informar sobre los derechos protegidos en el pacto, definiendo, entre otras cosas, la obligación del Estado no sólo de adoptar medidas de protección, sino también medidas positivas para el empoderamiento de las mujeres en forma efectiva e igualitaria, y la necesidad de proporcionar información en el artículo sobre derecho a la vida con relación a las medidas adoptadas para la prevención de embarazos no deseados y para que las mujeres dejen de recurrir a abortos clandestinos que ponen en peligro su vida.

Paraguay ha ratificado estos dos instrumentos hace muchos años y se han presentado informes oficiales en ocasiones anteriores. Sin embargo, el proceso de informar desde las organizaciones de derechos humanos y de mujeres en forma paralela al Estado es nuevo. No obstante, para el movimiento feminista la Cedaw cobró importancia ya en 1987 como texto orientador del proceso de elaboración participativa del anteproyecto de modificación parcial del Código Civil iniciado con el Primer Encuentro Nacional de Mujeres. Un antecedente directo es la presentación en 1990, por parte de la CMP, de la primera denuncia internacional contra el gobierno de transición del general Andrés Rodríguez por la no aplicación de un instrumento de derechos humanos ratificado por el país. A raíz de esta denuncia, que no tuvo respuesta a nivel internacional por haber sido dirigida a la instancia errada, se realizó el primer informe estatal de cumplimiento de la Cedaw con el apoyo directo de las organizaciones de mujeres.

Otra experiencia relevante relacionada al monitoreo de los compromisos internacionales asumidos por el Estado paraguayo es el seguimiento a la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas realizada en Beijing, China, en 1990. Apenas terminada la IV Conferencia, la CMP convocó, junto al Sistema de Naciones Unidas en Paraguay y la Secretaría de la Mujer, una reunión para la priorización de los compromisos asumidos. A partir de ese momento quedó constituida la Mesa Tripartita de Seguimiento a la Implementación de la Plataforma de Acción de Beijing, para el monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones realizadas en dicho marco, espacio de diálogo que hoy en día sigue vigente. La presentación de informes desde las organizaciones también ha sido parte de esta experiencia: el primero, publicado por la CMP a los cinco años de implementación de la Plataforma, y el segundo, aún en proceso de edición, es realizado con motivo de los 10 años de la Plataforma por la Mesa Tripartita.

La decisión con que actualmente se abocan las organizaciones de mujeres y feministas a la presentación de informes, que reflejen la voz

de la mujeres organizadas frente al gobierno, es fruto de una apropiación mayor de los instrumentos de protección de los derechos humanos, aún insuficiente pero en franco aumento, y de la capacidad de trabajo articulado entre diferentes grupos, incluidas las redes de derechos humanos. El objetivo principal está puesto en la posibilidad de utilizar el resultado de estos procesos de vigilancia ciudadana en acciones de incidencia, cabildeo político y exigibilidad jurídica de los derechos de las mujeres, ampliando así las posibilidades de lograr cambios sustantivos en la política gubernamental y las leyes vigentes que todavía discriminan a las mujeres.

Exámenes al Estado paraguayo y el rol de la sociedad civil

El 2005 ha sido un año rico en experiencias relacionadas a la demanda desde las organizaciones sociales para el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de derechos humanos. Para las organizaciones de mujeres en particular, el proceso Cedaw constituyó un hito con resultados visibles y aprendizajes fundamentales. A partir de la presentación por parte del gobierno paraguayo del "*Quinto Informe Periódico* sobre el estado de cumplimiento de la Cedaw" y su inclusión en la agenda del 32º periodo del Comité de Expertos/as que evalúa la aplicación de la Convención por los Estados parte, se iniciaron una serie de acciones destinadas a monitorear al Estado.

Las dos redes feministas del país, la CMP y Cladem Paraguay, concretaron una alianza de trabajo a partir del impulso ofrecido por Cladem Regional, institución con amplia experiencia desarrollada en diversos países de la región. Desde su formulación, la propuesta pretendió desarrollar un proceso participativo de monitoreo, con la articulación de diferentes organizaciones sociales que pudieran respaldar y garantizar mayor impacto al propio informe sombra y a las observaciones finales al Estado paraguayo que derivarían del 32º periodo de sesión del Comité Cedaw. Este objetivo se concretó principalmente a través del taller de consulta realizado antes de la presentación del informe sombra en noviembre de 2004, y posteriormente durante otro taller realizado en marzo de este año, destinado a la difusión de los resultados obtenidos, ambos con amplia y representativa participación de organizaciones sociales. El resultado palpable de este esfuerzo por incluir a otros grupos de la sociedad civil fue la adhesión de 24 organizaciones a la presentación del informe y el compromiso de realizar en forma conjunta acciones de monitoreo a las observaciones finales al Estado emitidas por el Comité Cedaw.

La publicación en septiembre de este año del material "*Informe Sombra Cedaw. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres"* incluye tres artículos introductorios sobre el proceso de ela-

boración, el cabildeo ante el Comité y la importancia de las recomendaciones emitidas, y el texto completo del Informe Sombra elaborado por Cladem y CMP. Además, incorpora como anexos los tres informes presentados por Paraguay hasta el momento, la lista de preguntas formuladas por el Grupo de Trabajo Presesional, las respuestas por escrito a esas preguntas enviadas por el Estado paraguayo, las observaciones finales del Comité Cedaw tras el proceso de examen y las observaciones finales emitidas ya en 1996, como punto de referencia. Con toda esta documentación publicada se completa el ciclo del examen periódico de los Estados partes, que comprende la presentación del informe estatal, la lista de preguntas del Comité, las respuestas escritas a las preguntas y las observaciones finales[7].

El Informe Sombra Cedaw[8] –que pretende ser "sombra" pero también alternativo, ya que además de dialogar con el informe gubernamental presenta a su vez el estado de cumplimiento de cada artículo– desarrolla en profundidad los puntos señalados previamente en el preinforme presentado al Comité tiempo antes de la sesión como apoyo para la elaboración de preguntas al Estado.

En el resumen ejecutivo del documento se identifican nudos críticos en las discriminaciones por razones de género que requieren una actuación inmediata y eficaz por parte del Estado; estos son: a) la persistencia de altas tasas de mortalidad materna, el escaso acceso a servicios de atención médica y la permanencia de la penalización de la práctica del aborto, una de las principales causas de muertes maternas; b) el aumento de las denuncias sobre violencia doméstica contra la mujer, los obstáculos existentes para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas y la falta de atención oportuna y calificada por parte de las instituciones públicas ante los casos de violencia; c) la feminización de la pobreza, la desigualdad salarial para las mujeres, la falta de aplicación de la protección de la maternidad, el acoso sexual a las mujeres trabajadoras y la discriminación por orientación sexual, y la persistencia de la discriminación al trabajo doméstico remunerado en cuanto a jornadas laborales, seguridad social y prestaciones sociales; d) la inexistencia de políticas públicas para modificar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres que reproducen prácticas discriminatorias y sexistas, y la discriminación a mujeres campesinas, pobres y guaraní hablantes en el acceso y calidad de la educación; y, por último, e) la desigualdad e inequidad que enfrentan las mujeres rurales e indígenas en todos los ámbitos, incluyendo

[7] *Toda esta documentación oficial del Estado paraguayo y del sistema universal de protección de los derechos humanos se encuentra disponible en el sitio web http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw*

[8] *El Informe Sombra Cedaw presentado durante la sesión del Comité se encuentra en línea en el sitio web www.cladem.org/espanol/regionales/monitoreo_convenios/cedawpy2005.asp y en el sitio web de Unifem Cono Sur: www.unifem.br*

la inexistencia de políticas públicas que garanticen el acceso a la propiedad de la tierra a estas mujeres y la aplicación de políticas represivas con desalojos violentos donde las campesinas son víctimas de tratos crueles y discriminatorios.

En cuanto al segundo proceso de vigilancia ciudadana, impulsado en el 2005 por las organizaciones de la sociedad civil, esta vez nucleadas en la CODEHUPY, podemos recuperar para el monitoreo de los derechos de las mujeres la redacción del "Artículo 3 – Igualdad de hombres y mujeres" del "*Informe alternativo de la CODEHUPY al Segundo Informe Periódico del Estado de Paraguay"*, presentado en virtud del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuya fuente principal fue el Informe Sombra Cedaw. Otros temas de relevancia para las mujeres informados por CODEHUPY, en ausencia de datos por parte del Estado, son, entre otros: a) la inadecuada protección a las víctimas que proveen los sistemas procesales vigentes, en particular en casos de violencia doméstica, delitos contra niños y niñas y delitos contra la autonomía sexual (Deberes de protección y garantía, artículo 2.3); b) el no reconocimiento de la incidencia de la penalización discriminatoria del aborto en la alta tasa de mortalidad materna, los inadecuados controles prenatales y la falta de servicios de salud oportunos, accesibles y de calidad (Derecho a la vida, artículo 6); c) la persistencia de prácticas contrarias al artículo 8 del Pacto, como el trabajo infantil doméstico en hogares de terceros y otras prácticas análogas a la esclavitud de niños, niñas y adolescentes, la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, la explotación sexual de niñas y el uso de niños y niñas en la pornografía (Prohibición de la esclavitud y servidumbre, artículo 8).

LAS OBSERVACIONES FINALES

Así como actualmente se reconoce que las disposiciones de los tratados de derechos humanos obligan al Estado signatario, las observaciones y recomendaciones que realizan los órganos de vigilancia de dichos tratados al concluir el procedimiento de examen al Estado parte son también de cumplimiento obligatorio y deben ser observadas para garantizar la vigencia de dichos instrumentos. Estas observaciones finales son difundidas ampliamente a nivel internacional y a través de los medios de comunicación, y constituyen en el ámbito de los derechos humanos la opinión más especializada emitida por un organismo internacional sobre el tema abordado. Inclusive, la reiteración sistemática de una situación de violación a los artículos del tratado puede concluir con la aplicación de medidas más radicales de sanción de la conducta internacional de los Estados.

De ahí la importancia fundamental de que las observaciones finales de los Comités –en este caso del Comité Cedaw y del Comité de Derechos Humanos– recojan, como sucedió en el proceso a Paraguay, las preocupaciones elevadas por la sociedad civil en sus informes sombra o alternativos a la información oficial. De cara a garantizar los derechos de las mujeres en Paraguay, las observaciones remitidas por ambos Comités al Estado paraguayo durante el 2005 (muchas de ellas emitidas ya en recomendaciones anteriores) constituyen una herramienta privilegiada para las instancias, gubernamentales o privadas, interesadas en el cumplimiento de estos compromisos internacionales. Un indicador favorable en este sentido es la reciente creación de la Mesa de Aplicación de la Cedaw, espacio de coordinación impulsado por la Secretaría de la Mujer que agrupa a diferentes instituciones estatales.

Las observaciones finales y recomendaciones al Estado paraguayo relacionadas a los derechos humanos de las mujeres, que cobran especial importancia por ser mencionadas tanto por el Comité Cedaw como por el Comité de Derechos Humanos o por su reiteración en anteriores periodos de examen, son:

- en lo referente a la situación de pobreza, desigualdad e inequidad de las mujeres indígenas y campesinas, se recomienda la aplicación inmediata y efectiva del Estatuto Agrario y la ejecución de programas de formación profesional para mujeres rurales. Es urgente garantizar la participación de las mujeres rurales e indígenas en la formulación de políticas públicas, la ejecución de programas educativos bilingües, la aplicación de medidas urgentes para garantizar acceso a la salud y educación principalmente de las mujeres indígenas y difundir ampliamente entre estos grupos la Cedaw y su Protocolo Facultativo;
- la discriminación contra la mujer persiste en la práctica y un ejemplo representativo es la discriminación de la mujer respecto de las condiciones en el trabajo, por lo tanto el Estado debe asegurar que la protección legislativa en contra de la discriminación de género se aplique y que las instituciones creadas con tal propósito reciban financiamiento adecuado para su correcto funcionamiento. Además, se deben establecer mecanismos de vigilancia y evaluación de la ejecución y repercusión de los planes y políticas actuales destinados a lograr la igualdad para las mujeres y adoptarse medidas para asegurar la igualdad de condiciones laborales entre hombres y mujeres, y para aumentar la participación de la mujer en todas las áreas de la vida pública y privada, principalmente en lo referido a las mujeres indígenas y campesinas y su acceso a la educación;

- la violencia doméstica y contra la mujer persiste como práctica recurrente, por lo que el Estado debe adoptar un enfoque integral para acabar con el flagelo, incluyendo la adopción de medidas que aseguren la sanción adecuada de los autores, la revisión de la legislación penal, el establecimiento de albergues y otros servicios, la sensibilización de funcionarios públicos y la coordinación con organizaciones de la sociedad civil;
- persisten los altos índices de mortalidad materna, especialmente en zonas rurales, por lo que ambos comités han reiterado su preocupación por la legislación indebidamente restrictiva del aborto que induce a las mujeres a recurrir a formas inseguras e ilegales de aborto con riesgos latentes para sus vidas y salud. Se recomendó adoptar medidas efectivas para reducir la mortalidad materna a través de la revisión de la legislación relativa al aborto y el acceso de la población a los medios anticonceptivos. Específicamente, el Comité Cedaw recomendó la celebración de una consulta nacional sobre el tema con grupos de la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres; y
- los numerosos casos de tráfico y trata de mujeres, niños y niñas con fines de explotación sexual demandan medidas urgentes y apropiadas para erradicar esta práctica, como la adecuación de la legislación a los protocolos internacionales sobre el tema, aplicar y financiar una estrategia para combatir la trata, garantizar el juicio y castigo de los responsables y mejorar la situación económica de las mujeres.

CEDAW/C/PAR/CC/3-5

15 de febrero de 2005
Español
Original: español/inglés
05-23836 (S)
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
32º período de sesiones
10 a 28 de enero de 2005

OBSERVACIONES FINALES: PARAGUAY

1. El Comité examinó los informes periódicos tercero y cuarto combinados y quinto de Paraguay (CEDAW/C/PAR/3 y 4 y CEDAW/C/PAR/5 y Corr.1) en sus sesiones 671a y 672a, celebradas el 14 de enero de 2005.

PRESENTACIÓN POR EL ESTADO PARTE

2. Al presentar el informe, la representante de Paraguay señaló las principales acciones desarrolladas por el actual Gobierno, inaugurado el 15 de agosto de 2003, y por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, y se refirió a la Convención como el marco jurídico para impulsar reformas civiles y constitucionales para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres.

3. La representante indicó los avances que se han logrado en el campo legislativo desde la ratificación de la Convención e informó que se han introducido modificaciones en los Códigos Civil, Laboral, Electoral y Penal, con el fin de garantizar la igualdad y no discriminación de las mujeres en los respectivos ámbitos. La representante destacó la promulgación de la Ley 1600 contra la violencia doméstica, así como la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia y el Estatuto Agrario.

4. En el plano institucional, la Secretaría de la Mujer inició un Plan de Modernización Institucional, reafirmando su rol normativo, político y estratégico y definiendo políticas integrales para la implementación del segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2007). La representante destacó la creación de la Comisión de Género y Equidad Social de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, y la instalación de programas para lograr la igualdad entre mujeres y hombres en varios ministerios y de planes integrales

dentro de la Estrategia Nacional de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.

5. La representante informó al Comité sobre los avances en cuanto a la participación política de las mujeres y subrayó la inclusión de una mujer en la Corte Suprema de Justicia del Paraguay después de 94 años y la presencia de mujeres en los puestos de más alto rango en varios Ministerios. La representante además destacó los esfuerzos para fomentar la participación de la mujer mediante el aumento de la cuota de participación al 50%.

6. La representante señaló las medidas adoptadas contra la violencia doméstica, tales como programas de difusión, capacitación e implementación de la Ley 1600; la continuación del Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer y de la Red Nacional de Atención a la Violencia Doméstica; la firma de un Convenio con el Programa de Asistencia para la rehabilitación en casos de violencia masculina; y varios programas de capacitación.

7. La representante recalcó que desde inicios de 2003 se cuenta con un nuevo Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2003-2008), que contempla la atención a los principales problemas que afectan a las mujeres, como la muerte durante el embarazo, parto o puerperio. Dentro de este Plan se inició un programa denominado Parto Seguro, que proporciona atención gratuita a embarazadas y niñas/niños de hasta cinco años de edad. Con el fin de prevenir la infección por el VIH/SIDA y promover el acceso a opciones preventivas para las mujeres, mujeres líderes firmaron la Declaración de Compromiso dentro del marco del encuentro "Mujeres venciendo al VIH/SIDA".

8. La representante indicó los avances del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación, como la inclusión del componente de género en la reforma curricular, materiales educativos y capacitación de docentes. La representante se refirió a la problemática del acoso sexual, del que son víctimas mayoritariamente las alumnas, como uno de los desafíos que enfrenta el Ministerio de Educación y Cultura, e informó al Comité sobre las medidas adoptadas al respecto.

9. La representante señaló los planes del actual Gobierno para afrontar la trata de personas, dentro de los cuales se destaca la formación de una mesa interinstitucional coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la participación de la sociedad civil, y proyectos bilaterales que contemplan el estudio de leyes y vacíos legales, la conformación de una red nacional contra la trata de personas y la creación de centros de atención a las víctimas.

10. En conclusión, la representante reafirmó al Comité el compromiso del Gobierno de alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres y reiteró la disposición de la delegación de participar en un diálogo constructivo.

OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ

Introducción

11. El Comité expresó su agradecimiento al Estado parte por los informes periódicos tercero y cuarto combinados y quinto, si bien señaló que no se habían atenido enteramente a las directrices del Comité relativas a la preparación de informes periódicos. El Comité expresó también su agradecimiento al Estado parte por las respuestas por escrito a la lista de cuestiones y preguntas planteadas por el grupo de trabajo del Comité antes del período de sesiones y por la exposición oral y aclaraciones adicionales en respuesta a las preguntas formuladas oralmente por el Comité.

12. El Comité encomió al Estado parte por su delegación de alto nivel, presidida por el Ministro a cargo de la Secretaría de la Mujer en la Presidencia de la República y que estuvo integrada también por funcionarios de los poderes judicial y legislativo. A ese respecto, el Comité acogió con beneplácito las iniciativas de colaboración del Estado parte con diversos interesados directos para fomentar la igualdad de género y la aplicación de la Convención. El Comité observó con beneplácito el diálogo constructivo entre la delegación y los miembros del Comité.

Aspectos positivos

13. El Comité encomió al Estado parte por la revisión y sanción de varias leyes, incluida la revisión de los Códigos Penal y Civil y de la Ley Electoral, así como por la sanción de la Ley 1600 relativa a la violencia doméstica. En particular, acogió con beneplácito la introducción de disposiciones en el Código Laboral para proteger los derechos de los trabajadores domésticos en el sector no estructurado.

14. El Comité observó con agrado la aprobación del segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2007), el segundo Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2003-2008), el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación y el Plan Estratégico de la Reforma Educativa, que había introducido la educación bilingüe (en

castellano y guaraní), de los que derivará provecho, en particular, la mujer.

15. El Comité acogió con beneplácito las iniciativas encaminadas a fortalecer los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, incluida la creación de la Comisión de Género y Equidad Social de la Cámara de Diputados, la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores y de direcciones para asuntos de la mujer en diversos ministerios y municipios del país.

16. El Comité elogió al Estado parte por su ratificación, en mayo de 2001, del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Problemas principales y recomendaciones

17. El Comité observó que el Estado parte estaba obligado a dar efecto, en forma sistemática y permanente, a todas las disposiciones de la Convención. Al propio tiempo, opinó que el Estado parte debía dar prioridad a los problemas y recomendaciones mencionado en las presentes observaciones finales en el intervalo hasta la presentación del próximo informe periódico. En consecuencia, el Comité exhortó al Estado parte a que se concentrara en esas esferas en sus actividades de aplicación y a que informara de las medidas adoptadas y de los resultados logrados en su próximo informe periódico. Exhortó al Estado parte a que hiciera llegar las presentes observaciones a todos los ministerios competentes y al Parlamento a fin de asegurar su aplicación cabal.

18. El Comité expresó preocupación por que el Estado parte no hubiera adoptado medidas adecuadas para poner en práctica las recomendaciones relativas a diversas inquietudes señaladas en anteriores observaciones finales en 1996 (documento A/51/38). En particular, observó que no se habían abordado de manera suficiente sus preocupaciones por la baja participación de la mujer en los organismos de adopción de decisiones y en la vida política y pública (párr. 129) y por las elevadas tasas de analfabetismo y deserción escolar de las mujeres (párr.130).

19. El Comité reiteró esas preocupaciones y recomendaciones e instó al Estado parte a que procediera a abordarlas sin dilación, a la luz de las recomendaciones generales 23, sobre la vida política y pública, y de la 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 relativo a las medidas especiales de carácter temporal.

20. El Comité expresó preocupación de que, si bien en la Constitución se reconocía la igualdad entre mujeres y hombres en los artículos 47

y 48, no había una definición de discriminación conforme al artículo 1 de la Convención ni una prohibición de esa discriminación ni en la Constitución ni en otra legislación nacional. El Comité manifestó también la inquietud de que, aunque la Convención formaba parte de la legislación nacional y podía invocarse ante los tribunales, no había causas en las que se hubiera invocado esas disposiciones. Al Comité le preocupaba igualmente la falta de programas de difusión de conocimientos jurídicos básicos para la mujer.

21. El Comité exhortó al Estado parte a que adoptara medidas urgentes para incorporar en la Constitución u otra legislación nacional una definición de discriminación contra la mujer como la contenida en el artículo 1 de la Convención.

También pidió al Estado parte que adoptara medidas para asegurar que las disposiciones de la Convención pudieran aplicarse eficazmente en el ordenamiento jurídico nacional. El Comité invitó al Estado parte a que adoptara medidas para sensibilizar a las mujeres acerca de sus derechos, a fin que pudieran hacer valer todos sus derechos.

22. El Comité observó con inquietud que, aunque la Constitución se refería al principio de igualdad, el término que fundamentalmente se usaba en los planes y programas era el de "equidad", que el Estado parte consideraba como medio compensatorio de lograr igualdad.

23. El Comité instó al Estado parte a que tomara nota de que los términos "equidad" e "igualdad" no eran sinónimos o intercambiables, y que la Convención tenía por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de jure y de facto entre mujeres y hombres. Por consiguiente, el Comité recomendó que el Estado parte usara en lo sucesivo el término "igualdad".

24. Aunque encomió al Estado parte por la sanción de la Ley 1600 relativa a la violencia doméstica, que estatuía medidas protectoras para la mujer y otros miembros del hogar, en particular los niños y ancianos, el Comité expresó inquietud por que la pena aplicada a los autores de esa violencia fuera sólo una multa. También manifestó preocupación por que las disposiciones del Código Penal relativas a la violencia doméstica y los vejámenes sexuales sancionaran esos delitos en forma inadecuada.

25. El Comité exhortó al Estado parte a que adoptara un enfoque integral de la violencia contra la mujer y la niña. Con ese fin, instó al Estado parte a que emprendiera, sin dilación, una revisión del artículo 229 de la Ley 1600 relativa a la violencia doméstica y de los artículos 136 y 137 del Código Penal, para armonizarlos con la Convención y con la recomendación general 19 del Comité, relativa a una lucha contra todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violen-

cia física, psicológica y económica, para lo cual se había de asegurar que los autores de esos actos fueran encausados y sancionados y que las mujeres estuvieran protegidas eficazmente contra las represalias. El Comité exhortó al Estado parte a que estableciera albergues y otros servicios para las víctimas de la violencia. El Comité invitó al Estado parte a que redoblara sus esfuerzos para sensibilizar a los funcionarios públicos, especialmente los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el poder judicial, los agentes de servicios de salud y los asistentes sociales, e inculcar la idea que la violencia era social y moralmente inadmisible y constituía una discriminación contra la mujer y una violación de sus derechos humanos. El Comité alentó al Estado parte a que mejorara la colaboración y coordinación con organizaciones de la sociedad civil, en particular las asociaciones femeninas, para fortalecer la aplicación y supervisión de la legislación y de los programas destinados a eliminar la violencia contra la mujer.

26. El Comité expresó inquietud por que la edad legal mínima para contraer matrimonio fuera de 16 años, tanto para las niñas como para los varones, y que esa edad precoz para contraer matrimonio impidiera que las niñas continuaran su educación y abandonaran tempranamente la escuela.

27. El Comité alentó al Estado parte a que adoptara medidas para aumentar la edad legal mínima para contraer nupcias para niñas y varones, con miras a conformarla al artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, a tenor de la cual se entendía por niño al menor de 18 años de edad, y con el párrafo 2 del artículo 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

28. A pesar de que apreciaba las iniciativas del Estado parte por abordar la cuestión de la trata de mujeres y niñas, incluidas la ratificación en 2003 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada, en 2004 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y en 2003 del Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y el establecimiento de una junta interinstitucional con representantes de la sociedad civil para combatir la trata, el Comité estaba preocupado por que no se hubiera sancionado legislación nacional conforme a esos instrumentos y que las medidas sobre la explotación sexual y la trata de niñas y niños estuvieran ausentes del Código de la Niñez y la Adolescencia. También expresó preocupación por la falta de un plan general para prevenir y eliminar la trata de mujeres, proteger a las víctimas y recopilar datos sistemáticamente sobre el fenómeno.

29. El Comité recomendó que el Estado parte conformara su legislación nacional a los instrumentos internacionales ratificados y aplicara y financiara plenamente una estrategia nacional para combatir la trata de mujeres y niñas, que debía incluir el enjuiciamiento y castigo de los infractores. El Comité alentó también al Estado parte a que intensificara su cooperación internacional, regional y bilateral con otros países de origen, tránsito y destino de mujeres y niñas objeto de la trata. Recomendó que el Estado parte abordara las causas de la trata y adoptara medidas encaminadas a mejorar: la situación económica de la mujer a fin de eliminar su vulnerabilidad a los traficantes, las iniciativas de educación y las medidas de apoyo social y las medidas de rehabilitación y reintegración de las mujeres y niñas que habían sido víctimas de la trata.

30. A pesar de que tomaba nota de las enmiendas del Código Laboral en cuanto a los trabajadores domésticos, el Comité seguía preocupado por la falta de cumplimiento del Código en los sectores público y privado, las deficientes condiciones de trabajo de las mujeres en el sector no estructurado, la baja participación de la mujer en el mercado de trabajo estructurado y las persistentes disparidades de sueldos entre las mujeres y los hombres y las prácticas discriminatorias contra los trabajadores domésticos, tales como la jornada de trabajo de 12 horas y la remuneración inferior al salario mínimo. El Comité, en particular, se declaró preocupado por el elevado número de niñas que realizaban trabajos domésticos sin remuneración.

31. El Comité instó al Estado parte a que estableciera mecanismos eficaces de supervisión del cumplimiento de la legislación vigente, en particular en cuanto se aplicaba a los trabajadores domésticos. También instó al Estado parte a que aplicara medidas especiales de carácter temporal conforme al párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25, para aumentar el número de mujeres en la fuerza de trabajo estructurada. El Comité pidió al Estado parte que abordara la cuestión de las niñas en el trabajo doméstico, conformando sus política y su legislación a las obligaciones que había asumido de conformidad con los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo No. 138 y No. 182, relativos respectivamente a la edad mínima de admisión al empleo (14 años) y la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. También alentó al Estado parte a que emprendiera campañas de sensibilización por conducto de los medios de comunicación y los programas de educación pública sobre la situación de las niñas que realizaban trabajos domésticos. El Comité instó al Estado parte a que rectificara las causas subyacentes de que hubiera un número tan elevado de niñas en el trabajo doméstico.

32. El Comité seguía preocupado por la persistencia de elevadas tasas de mortalidad materna, en particular las defunciones por abortos ilegales, el acceso limitado de las mujeres a la atención de salud y a los programas de planificación de la familia y la aparente necesidad desatendida de anticonceptivos.

33. El Comité reiteró la recomendación formulada en anteriores observaciones finales y exhortó al Estado parte a que actuara sin dilación y adoptara medidas eficaces para resolver el problema de la elevada tasa de mortalidad materna y para impedir que las mujeres tuvieran que recurrir a abortos peligrosos y para protegerlas de sus efectos negativos sobre su salud, de acuerdo con la recomendación general 24 del Comité sobre el acceso a la atención de salud y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. El Comité instó al Gobierno a que fortaleciera la ejecución de programas y políticas encaminados a brindar un acceso efectivo a las mujeres a la información sobre la atención y los servicios de salud, en particular en materia de salud reproductiva y métodos anticonceptivos asequibles, con la mira de prevenir abortos clandestinos. Además, recomendó que se celebrara una consulta nacional con grupos de la sociedad civil, incluidos los grupos femeninos, para examinar la cuestión del aborto, que era ilegal de acuerdo con el derecho vigente y que constituía una de las causas de las elevadas tasas de mortalidad de las mujeres.

34. El Comité seguía preocupado por la situación de las mujeres en las zonas rurales, que tenían un acceso limitado a la propiedad de la tierra, el crédito y los servicios de extensión, circunstancia que perpetuaba su deprimida condición social y económica, a pesar de la sanción del Estatuto Agrario. También se manifestó preocupado por el uso generalizado de fertilizantes y plaguicidas que, en los casos de uso indebido, eran nocivos para la salud de la mujer y sus familias en las zonas rurales.

35. El Comité instó al Estado parte a que velara por los derechos, las necesidades y las preocupaciones de las mujeres en el medio rural mediante la aplicación, efectiva y sin dilación, del Estatuto Agrario y la ejecución de programas de formación profesional para la mujer rural, a fin de brindarle igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo. Alentó asimismo al Estado parte a que velara por la participación de las mujeres en las zonas rurales en la formulación de las políticas encaminadas a beneficiar a las zonas rurales y para mejorar su acceso a tecnologías ecológicamente racionales que no fueran perjudiciales para su salud.

36. El Comité se dijo preocupado por las deficientes condiciones de las mujeres indígenas, incluidas las mujeres guaraníes monolingües, que plasmaban en sus elevadas tasas de analfabetismo, superiores al

promedio nacional, las bajas tasas de matriculación escolar, el acceso limitado a la atención de salud y los niveles significativos de pobreza, que las impulsaba a migrar a los centros urbanos, donde eran aún más vulnerables a sufrir múltiples formas de discriminación.

37. El Comité instó al Estado parte a que velara por que todas las políticas y programas tuvieran explícitamente en cuenta las elevadas tasas de analfabetismo y las necesidades de las mujeres indígenas, incluidas las mujeres guaraníes monolingües, y que tratara activamente de hacerlas participar en la formulación y aplicación de las políticas y programas sectoriales. Recomendó que el Estado parte intensificara la ejecución de programas educativos bilingües a todos los niveles de educación y asegurara el acceso de las mujeres indígenas a la educación y la atención de salud. Alentó además al Estado parte a que adoptara medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25 del Comité, a fin de acelerar ese acceso de las mujeres indígenas. El Comité recomendó que el Estado parte reforzara sus programas de difusión, educación y capacitación sobre la Convención y su Protocolo Facultativo entre las mujeres indígenas, incluidas las mujeres guaraníes monolingües.

38. El Comité exhortó al Estado parte a que estableciera un mecanismo para vigilar y evaluar la ejecución y la repercusión de los planes y políticas actuales encaminados a lograr la igualdad para las mujeres y a que tomara medidas correctivas, cuando fuera necesario, si comprobaba que eran inadecuados para alcanzar las metas previstas. El Comité invitó al Estado parte a que incluyera en su próximo informe una evaluación, con estadísticas, de la repercusión sobre las mujeres, incluidas las mujeres indígenas, las mujeres guaraníes monolingües y las mujeres de las zonas rurales, de las actividades, medidas, políticas y estudios encaminados a lograr la igualdad de facto entre las mujeres y los hombres.

39. El Comité pidió al Estado parte que respondiera a las preocupaciones expresadas en las presentes observaciones finales en el sexto informe periódico que debía presentar de conformidad con el artículo 18 de la Convención en mayo de 2008.

40. Teniendo en cuenta las dimensiones de género de las declaraciones, los programas y las plataformas de acción adoptados por las conferencias, cumbres y períodos extraordinarios de sesiones de las Naciones Unidas, como el vigésimo primer período extraordinario de sesiones para el examen y la evaluación generales de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, el vigésimo séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la infancia, la Conferencia

Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia y la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, el Comité pidió al Estado parte que en su próximo informe periódico incluyera información sobre la aplicación de los aspectos de esos documentos que se relacionaran con los artículos pertinentes de la Convención. 41. El Comité elogió al Estado parte por haber ratificado los siete principales instrumentos internacionales de derechos humanos. El Comité observó que la adhesión de los Estados a los siete principales instrumentos internacionales de derechos humanos, a saber, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares realzaba el disfrute por la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales en todos los aspectos de la vida. 42. El Comité pidió que se diera amplia difusión en el Paraguay a las presentes observaciones finales para que el pueblo del Paraguay, en particular los funcionarios de la administración pública, los políticos, los parlamentarios y las organizaciones femeninas y de derechos humanos, estuvieran al corriente de las medidas adoptadas para asegurar la igualdad de jure y de facto de las mujeres y las medidas que serían necesarias en ese sentido en el futuro. También pidió al Estado parte que continuara difundiendo ampliamente, en particular entre las organizaciones femeninas y de derechos humanos, la Convención y su Protocolo Facultativo, las recomendaciones generales del Comité y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, así como los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, titulado "La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI".

Informe Alternativo de la sociedad civil sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Verónica Serafini
Plataforma Sin Excusas contra la Pobreza

*Este artículo tiene como objetivo hacer una reseña del documento "***Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe Alternativo de la sociedad civil – Paraguay – 2000/2005"** *publicado por la plataforma "Paraguay. Sin excusas contra la pobreza*[1]*". Este informe contiene los principales resultados de la investigación realizada en el marco del seguimiento que se encuentra realizando la plataforma a los objetivos, metas e indicadores propuestos por la Declaración del Milenio, que Paraguay es signatario. El informe incorpora, además, una serie de nuevos objetivos y metas que deberían considerarse igualmente prioritarios si el objetivo final es cumplir con los retos del desarrollo y con los derechos reflejados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.*

[1] *La Plataforma está integrada por más de 50 organizaciones de derechos humanos, campesinas, barriales, indígenas, sindicales, de mujeres, jóvenes, organizaciones no gubernamentales, etc., que durante el año 2005 se han unido para impulsar acciones de demanda y exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales a través de la información, el cabildeo, la comunicación social y la movilización. Esta plataforma es, a su vez, parte del Llamado Mundial a la Acción Contra la Pobreza (GCAP), una coalición de organizaciones sociales de más de 70 países en el mundo que trata de sensibilizar a la opinión pública y presionar a los gobiernos para conseguir el cumplimiento de los compromisos asumidos en las firmas y ratificaciones de los pactos sobre derechos humanos.*

ANTECEDENTES DE LOS ODM

En el año 2000, convocados por Naciones Unidas, 189 países firmaron la Declaración del Milenio, en la que se comprometieron a avanzar en varios aspectos relacionados con el desarrollo humano. De esta declaración derivan los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que se enmarcan en los grandes desafíos que tienen los países para promover la dignidad, la igualdad, la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental. El Estado paraguayo firmó dicha declaración y asumió la responsabilidad de cumplir con dichos objetivos para el año 2015 o antes.

Los ODM constituyen una síntesis de los compromisos claves de las cumbres y conferencias mundiales llevadas a cabo por el Sistema de Naciones Unidas durante la década de los '90, tales como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), la Cumbre de la Tierra (1992), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), la Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), la Cumbre sobre el Desarrollo Social (1995), la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos «Hábitat II» (1996), la Convención sobre los Derechos del Niño, el Foro Mundial sobre la Educación (2000) y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002).

Dichos ODM constituyen compromisos claves y concretos, aunque no todos aplicables a todos los países, por lo cual es necesaria su revisión y ajuste conforme a las prioridades y realidades de cada uno de los países. Los ODM tienen el fin de trazar un mapa de acción mundial contra los principales problemas que aquejan al mundo, con el apoyo de los organismos financieros y agencias donantes. La Declaración del Milenio puede constituir una oportunidad para aunar esfuerzos entre los diferentes actores del desarrollo: sociedad civil, gobierno, sector privado y organismos internacionales.

El informe presentado por la plataforma "Paraguay. Sin excusas contra la pobreza" tuvo como objetivo a la vez de analizar críticamente el grado de cumplimiento de los ODM en el periodo 2000-2005, ampliar los mismos incorporando otras metas y objetivos a la luz del contexto propio de Paraguay.

A partir de la situación actual, las organizaciones participantes de la plataforma buscan dar seguimiento –monitoreando y evaluando– las políticas públicas implementadas y asumir una actitud propositiva en cuanto a nuevas estrategias que apunten a superar los obstáculos y las causas estructurales que generan exclusión y desigualdad en Paraguay. La vigencia efectiva de los derechos humanos es el fin último de esta iniciativa ciudadana.

La situación de los ODM comprometidos

A continuación se presenta un diagnóstico de la situación de los ODM a partir del análisis de los indicadores establecidos y para los cuales Paraguay cuenta con información.

Objetivo 1: erradicar la extrema pobreza y el hambre

Este es uno de los objetivos que, según la evolución de los indicadores, no se cumplirá en el plazo establecido (2015). En efecto, entre 1999 y 2003 la pobreza en Paraguay aumentó de 33,7% a 41,1% y la extrema pobreza (quienes tienen ingresos inferiores al costo de una canasta básica de alimentos) de 15,5% a 20,1%. La evolución de la pobreza muestra incrementos más rápidos en las ciudades, probablemente derivado del proceso de migración rural-urbano que trasladó a las personas pobres desde el campo hasta los centros urbanos[2].

El factor principal que influyó en el aumento de la pobreza fue la disminución de los ingresos en términos reales. Cabe señalar además que uno de cada cuatro hogares pobres tiene jefatura femenina, lo cual supone condiciones especiales de vulnerabilidad, comparados con los hogares con jefatura masculina, atendiendo a las mayores dificultades de las mujeres para acceder a un empleo y sus menores niveles de ingreso.

Objetivo 1: erradicar la extrema pobreza y el hambre.
Meta 1: reducir a la mitad el porcentaje de personas en extrema pobreza.
Indicador 1: porcentaje de población en pobreza extrema.
Indicador 2: razón de la brecha de pobreza.
Indicador 3: participación del quintil más pobre en el ingreso nacional.
Meta 2: reducir a la mitad la proporción de personas que sufren hambre.
Indicador 4: desnutrición global en menores de 5 años.

El aumento de la desigualdad también contribuyó al aumento de la pobreza. Se señala que en las familias paraguayas de los estratos de ingresos altos –como de los bajos– las actividades laborales constituyen la principal fuente de recursos monetarios. Sin embargo, un hogar perteneciente al estrato de mayores ingresos percibe ingresos'familiares que en promedio superan 15 veces a los percibidos por los hogares más pobres de la población.

Las estrategias implementadas para cumplir con este objetivo han sido parciales, sin la debida integración y continuidad en el tiempo que requiere un problema multidimensional como es el de la pobreza y desigualdad. Por otra parte, las iniciativas han estado dirigidas a una

[2] *Ver en este informe el artículo sobre pobreza, que actualiza datos del Informe Alternativo sobre los ODM, con datos del 2004 –publicados en setiembre, días después de la presentación del informe alternativo– de la EPH de la Dgeec.*

limitada proporción de las personas pobres, lo cual impide variaciones relevantes en los indicadores en caso de que hayan sido exitosas. La disminución de la pobreza está directamente relacionada con la dotación de recursos como tierra, capital financiero y capital humano (salud y educación), por lo tanto es de suponer que de no modificarse la tendencia en el crecimiento económico, así como la estructura de la propiedad de la tierra y las competencias laborales, cualquier estrategia o plan de erradicación de la pobreza solo contribuirá a solucionar temporal y parcialmente el problema, con un alto costo para el país.

Objetivo 2: alcanzar la educación primaria universal

Este es uno de los objetivos que probablemente se cumpla si los indicadores continúan la tendencia que presentan en los últimos cuatro años. Uno de los esfuerzos importantes realizados por el país ha sido el incremento sustancial del gasto en educación destinado a aumentar la matrícula en la educación primaria. La tasa neta de matriculación en los primeros seis años de educación primaria llega al 97%, con mejorías importantes para las mujeres y las personas del sector rural. Sin embargo, se observan problemas en las tasas de retención ya que casi un cuarto de los/as estudiantes no logra terminar los primeros seis años de escolaridad.

Objetivo 2: alcanzar la educación primaria universal.
Meta 3: asegurar para el 2015 que todos los niños y niñas tengan la posibilidad completar la educación primaria.
Indicador 6: tasa neta de matrícula en la educación escolar básica.
Indicador 7: tasa de supervivencia hasta el 5º grado.
Indicador 8: alfabetismo de personas de 15 a 24 años.

Si bien el alfabetismo de personas de 15 a 24 años es cercano al 100%, todavía hay más de 200.000 adultos que no saben leer ni escribir.

Una de las pocas políticas que ha logrado continuidad y un apoyo financiero sistemático y creciente ha sido la reforma educativa. Su principal logro ha sido el incremento de la matrícula en el nivel primario. Pese a esto, el proceso aún enfrenta problemas en cuanto a cobertura, especialmente las de nivel inicial y tercer ciclo, calidad de la educación, eficiencia y equidad del sistema educativo y la formación de docentes.

Temas claves son la necesidad de modificar la legislación a fin de garantizar la gratuidad, calidad y obligatoriedad de la educación media para todos y todas, la eliminación de la repitencia, sobreedad y deserción, la revisión y reformulación de modelos y currículos de en-

señanza, la atención a la formación básica del docente, el uso de la lengua materna en todos los niveles de enseñanza, el mejoramiento de producción de materiales didácticos con criterio de pertinencia, la incorporación de educación en derechos humanos y democracia, la atención integral a menores de cuatro años y la formulación de una política nacional de educación indígena y de un plan nacional de la discapacidad.

Objetivo 3: lograr equidad de género y empoderamiento de la mujer

Las metas de este objetivo probablemente se cumplirán de acuerdo con los datos estadísticos. Sin embargo, esto no significa que se cumpla con el objetivo. Por un lado, existen ausencias importantes en cuanto a metas, ya que no se incluyeron las que hacen referencia a los derechos sexuales y reproductivos, la violencia de género o a la discriminación en el mercado laboral. Por otro lado, las que se incluyeron no necesariamente garantizan equidad de género. En Paraguay, el cambio en el nivel educativo de las mujeres no ha significado transformaciones igual de importantes en las brechas laborales y de ingreso y tampoco implicó una mayor participación política. En efecto, desde el inicio de la democracia su incorporación a los ámbitos de poder ha sido volátil y poco sistemática. En el último periodo electoral, ellas no ocupan más del 11% de los cargos electivos en el Parlamento.

Objetivo 3: lograr equidad de género y empoderamiento de la mujer.
Meta 4: eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el 2005, y en todos los demás niveles educativos para 2015.
Indicador 9: matrícula bruta de la educación escolar básica y media de mujeres/hombres.
Indicador 10: alfabetismo de la población de 15 a 24 de edad mujeres/hombres.
Indicador 11: participación de la mujer en el empleo remunerado no agrícola.

Las estadísticas no muestran diferencias significativas en la situación educativa de niños y niñas. Existen diferencias en los motivos de inasistencia escolar: en las niñas urbanas, además del factor económico (principal causa de inasistencia tanto para varones como mujeres), están en relación a problemas familiares y en niñas de zonas rurales, la distancia entre la casa y la escuela. Además, la tasa de deserción es más elevada en las niñas rurales, pese a que su rendimiento académico es superior al de los varones, incluso de zonas urbanas. La deserción se registra sobre todo al pasar al ciclo básico. Es necesario destacar en este sentido que el embarazo precoz aún constituye un motivo de discriminación en los centros educativos. La salida prematura del sistema educativo, así como la necesidad de trabajar tempranamente

para mantener al niño/a, tiene impacto en el largo plazo al impedir que ellas puedan continuar adquiriendo las competencias laborales necesarias para integrarse al mercado laboral de manera competitiva.

En un marco más general, se comprueba que en Paraguay aún persisten graves condiciones de discriminación (acceso a cargos de decisiones en el Estado, dirigencia en partidos políticos y organizaciones sociales, número de mujeres en puestos profesionales y técnicos, diferencias de salarios de mujeres y varones).

Se requiere examinar más detenidamente ciertas actitudes y creencias de los actores de la comunidad educativa que podrían estar influenciando la reproducción de estereotipos y roles tradicionales de género dentro de la escuela y condicionando así las opciones de vida de niños y niñas.

La política de género se articula a partir del II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2007) cuya planificación y puesta en práctica es responsabilidad de la Secretaría de la Mujer. La falta de compromiso de los/as ejecutores/as de programas y proyectos en las oficinas gubernamentales, así como la escasa articulación de la Secretaría de la Mujer con las demás instituciones públicas, la inexistencia de presupuestos públicos con perspectiva de género y los recursos humanos sin capacitación al respecto obstaculizan la transversalización efectiva de esta perspectiva en las políticas públicas. El ámbito educativo presenta avances en este sentido, ya que los documentos rectores de la política educativa incluyen la perspectiva de género. El desafío pendiente es implementarla.

Objetivo 4: reducir la tasa de mortalidad de la niñez

Los indicadores propuestos para evaluar este objetivo muestran un estancamiento en los últimos años, lo cual permite suponer que Paraguay no cumplirá con este compromiso. Según los últimos datos disponibles del Ministerio de Salud (2003), la tasa de mortalidad infantil es de 19,4 por 1.000 nacidos vivos con importantes diferencias regionales; la tasa de mortalidad neonatal es de 11,8 por 1.000 nacidos vivos, y la post neonatal de 7,6 por 1.000 nacidos vivos. En números absolutos esto significa aproximadamente 1.683 muertes de niños y niñas de

Objetivo 4: reducir la tasa de mortalidad de la niñez.
Meta 5: reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de niños y niñas menores de 5 años.
Indicador 13: mortalidad de la niñez menor de 5 años.
Indicador 14: mortalidad infantil (niñez menor de 1 año).
Indicador 15: proporción de niñez de 1 año inmunizada contra sarampión.

menos de un año anuales. Con relación a la tasa de mortalidad en niños y niñas de menos de cinco años, el Ministerio de Salud registra 23,9 muertes por 1.000 nacidos vivos; en números absolutos, 2.071 muertes anuales.

Tanto para la mortalidad infantil como para los menores de 5 años se citan en documentos oficiales la reducción significativa en ambas tasas en la década de los noventa en los cuales la tasa registrada para menores de 5 años era de 40 por 1.000 nacidos vivos hasta la actual de aproximadamente 24 por 1.000 nacidos vivos, y la tasa de mortalidad infantil de 30 por 1.000 nacidos vivos a 20.

A partir del año 1995 hasta el 2003 (último dato oficial) la tasa de mortalidad infantil y la tasa de mortalidad en menores de 5 años han permanecido estancadas.

Más del 80% de las muertes en el caso de la mortalidad infantil y más del 60% de la mortalidad en menores de 5 años, se podrían evitar o disminuir con una atención integral a la salud de la mujer, los controles prenatales, la atención calificada del parto y del recién nacido, la mejora en la situación nutricional de la mujer y los menores y la adecuada respuesta del sistema sanitario en la atención de las enfermedades prevalentes de la infancia.

Con relación al indicador de niñas, niños y adolescentes inmunizados contra el sarampión, la cobertura ha ido aumentando en los últimos 10 años del 61% a la actual del 86%. Es importante destacar que la cobertura anterior es a nivel nacional y que existen importantes diferencias a nivel regional.

Los indicadores propuestos por los ODM en lo referente a mortalidad de la infancia no permiten visualizar y evaluar en tiempo oportuno los diversos componentes de los programas que deben ser implementados para lograr el impacto deseado. Si bien los mayores esfuerzos deben ser destinados a evitar o disminuir las muertes por causas prevenibles, también se deben tener en cuenta la calidad de vida de niños y niñas que sobreviven, que sin adecuados programas destinados a la infancia a nivel sanitario pueden padecer trastornos que afectan severamente el desarrollo físico e intelectual a lo largo de la vida.

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social ha elaborado, con la cooperación de agencias internacionales y otros actores locales, el Plan Nacional de Atención Integral a la Niñez, la guía normativa de la Estrategia de Atención Integral de las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (Paiepi) y el Plan Nacional de Salud Sexual que sirven de herramientas programáticas y de ejecución de los principales programas que deben ser implementados para el logro del objetivo citado.

Si se considera como principal estrategia la implementación del Paiepi en el mejor de los casos, y de acuerdo a las posibilidades reales de ejecución por el sistema de salud, se lograría la reducción de algunos componentes de la mortalidad en menores de 5 años; sin embargo la mortalidad infantil y sobre todo el componente neonatal que en el país es el que posee mayor peso, probablemente no sufriría ningún cambio significativo.

Por lo tanto es de fundamental importancia la articulación de los servicios de atención de la salud materna, del recién nacido y de la primera infancia garantizando la continuidad de esta prestación por los agentes sanitarios adecuados en los diversos establecimientos de salud.

Objetivo 5: mejorar la salud materna

Este es otro de los objetivos que no se cumplirá si no se implementan medidas que modifiquen drásticamente las condiciones de salud de las mujeres. La tasa de mortalidad materna en el Paraguay para el último año que se dispone de cifras oficiales (2003) es de 174 por 100.000 nacidos vivos. La mortalidad materna en el país es la primera causa de muerte de mujeres de 25 a 29 años y los eventos que la originan han permanecido con pocas modificaciones a lo largo de lo años, siendo sus principales causas las siguientes: aborto (23,8%), toxemia (21,2%), hemorragias (18,5%) y sepsis (10,6%). Debido a que probablemente algunos los diagnósticos de hemorragias y sepsis en realidad podrían ocultar complicaciones de un aborto inseguro, se estima que en el país el porcentaje de mortalidad materna que corresponde al primer grupo incluso podría ser mayor.

Objetivo 5: mejorar la salud materna.
Meta 6: reducir en tres cuartos la tasa de mortalidad materna.
Indicador 16: tasa de mortalidad materna.
Indicador 17: parto con personal capacitado.

Poco más del 72% de los partos es realizado en una institución de salud o por personal capacitado. Estas cifras varían cuando se analiza el sector rural, 60,7%, revelando la gravedad del problema para las mujeres campesinas, sobre todo las del quintil más pobre, 34% a 50% de partos atendidos por personal no capacitado o en condiciones sanitarias inadecuadas.[3]

Otros problemas de salud relativamente graves son los tumores, con predominancia del cáncer de cuello uterino y de mamas, especialmente en las mujeres de 10 a 49 años, para quienes es la primera causa de muerte.

[3] *Informe sobre exclusión social del MSPyBS, la OPS/OMS y la Dgeec.*

El país cuenta con un Plan Nacional de Atención Integral a la Salud de la Mujer y un Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva que constituyen importantes herramientas programáticas y de ejecución de los programas destinados a la salud de la mujer. Sin embargo, no han impulsado cambios en los indicadores. La ineficiencia en el uso de los recursos y la falta de financiamiento impiden el acceso de las mujeres a servicios de salud de calidad, incluyendo a métodos modernos de anticoncepción.

Objetivo 6: combatir el VIH/Sida, el paludismo y otras enfermedades

Este objetivo no se cumplirá, especialmente el relativo al VIH/Sida. Desde 1986 hasta junio 2005 se han notificado 1.192 casos de Sida. Están registrados 2.914 VIH positivos. La tasa de incidencia anual fue de 2.35 por 100.000 habitantes para fines del 2004. El crecimiento es constante y afecta de manera particular a las mujeres para quienes el ritmo de contagio de la enfermedad fue mucho más alto que para los hombres.

El 74,4% de los registros hasta junio 2005 son hombres. Las mujeres representan el 25.6% y el 0.7% es desconocido. La epidemia actualmente tiende a ser femenina, en población cada vez más joven, y a abarcar áreas geográficas rurales del interior del país. Una parte importante de las personas que viven con el virus desconocen que son portadoras del virus, porque no presentan manifestaciones clínicas. Esto se prolonga por varios años a menos que se establezca el diagnóstico precoz por medio de un análisis laboratorial específico. Al existir un desconocimiento de esa condición de portador no hay conciencia del riesgo de transmisión a otras personas a través de las conductas de riesgo.

Objetivo 6: Combatir el VIH/Sida, el paludismo y otras enfermedades.
Meta 7: detener en el 2015, y empezar a revertir la diseminación del VIH/Sida.
Indicador 18: prevalencia de VIH entre embarazadas de 15 y a 45 años.
Indicador 19: tasa de prevalencia del uso del condón.
Indicador 20: número de niñas y niños huérfanos debido al VIH/SIDA.
Meta 8: detener en el 2015, y empezar a revertir la incidencia de la malaria y otras enfermedades endémicas.
Indicador 21: tasa de mortalidad asociada a la malaria (sin muertes).
Indicador 22: proporción de población en áreas con riesgo de malaria utilizando medidas efectivas para prevención y tratamiento de la malaria.
Indicador 23: tasas de incidencia y mortalidad asociadas a tuberculosis.
Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con TAES/DOTS.

El Programa Nacional de Lucha contra el Sida y las infecciones de transmisión sexual (Pronasida), dependiente del Ministerio de Salud

Pública y Bienestar Social, tiene como función el rol normativo en VIH/Sida, la atención gratuita y especializada ambulatoria (pediátrica y de adultos) con un promedio de 400 consultas mensuales y la provisión de la medicación antirretroviral.

A partir del año l996, el Pronasida dio inicio al tratamiento de la triple terapia (combinación de tres drogas), lo cual permitió reducir la mortalidad en 20% y disminuir el número de internaciones por complicaciones derivadas de la infección. Las personas que están bajo tratamiento presentan interrupciones permanentes en el acceso a los antirretrovirales y análisis laboratoriales debido a las insuficiencias presupuestarias. Esta situación empeora para quienes viven en el interior del país.

La ineficiencia e ineficacia de la política pública en este aspecto tiene efectos directos sobre la salud de quienes están infectados debido a las apariciones de enfermedades oportunistas, la resistencia a las terapias y medicamentos existentes en el país, y a la mortalidad y morbilidad asociadas al VIH/Sida. Pero también impacta en la productividad laboral y en el acceso a la educación debido a las horas de trabajo perdidas y las incapacidades parciales o totales derivadas de la infección.

Objetivo 7: asegurar la sostenibilidad del medio ambiente

Si bien los indicadores muestran que las metas podrían cumplirse, éstas, igual que lo ocurrido en el ODM 3 (equidad de género), no aseguran la sostenibilidad del medio ambiente. Por lo tanto, este objetivo se encuentra entre los de improbable cumplimiento.

La información existente en el país señala que alrededor de la mitad de las especies vertebradas tiene problemas de conservación, mientras que unas 29 especies de flora y 40 de fauna están en peligro de extinción. La deforestación es uno de los factores que contribuyeron a esta problemática. En los últimos 55 años en la región Oriental se talaron mas de

Objetivo 7: asegurar la sostenibilidad del medio ambiente.
Meta 9: integrar los principios del desarrollo sustentable en las políticas y programas del país y revertir la pérdida de los recursos ambientales.
Indicador 25: proporción del área de tierra cubierta por bosques.
Indicador 29: proporción de población que usa combustibles sólidos.
Meta 10: reducir a la mitad, para 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
Indicador 29: población con agua potable.
Indicador 30: población con saneamiento básico.

7.400.000 hectáreas, equivalentes a poco mas de la mitad del territorio de dicha región. Desde 1995 se reforestaron apenas unas 22.000 hectáreas. En la última década se deforestaron unas 123.000 hectáreas al año.

Sin duda, el agua, elemento vital para los ecosistemas y para las sociedades humanas, se vuelve cada vez más escasa por su disponibilidad cuantitativa y cualitativa para los diferentes usos sociales. La escasez, el uso indebido y la contaminación de los recursos hídricos representan amenazas cada vez más serias para un desarrollo ecológico y socialmente sustentable, y para el mantenimiento de los ecosistemas, todos los cuales serán seriamente afectados por los impactos que los cambios climáticos globales tienen en el ciclo hidrológico. Estudios realizados muestran que el río Paraguay a la altura del área metropolitana de Asunción y el 60% de los arroyos investigados en este mismo espacio geográfico presenta salmonella y e. colli. Una parte importante de esta contaminación es debido a que las aguas residuales de las ciudades son lanzados sin tratamiento a los cursos de agua. La falta de saneamiento, en especial de alcantarillado genera contaminación de los acuíferos.

El acceso a agua potable y a través de un servicio público o privado contribuye a la salud de la niñez teniendo en cuenta que en Paraguay una de las principales causas de morbimortalidad es la diarrea. Por otro lado, la posibilidad de que el servicio llegue hasta el interior del hogar (agua en red) disminuye la carga de trabajo de sus integrantes, especialmente de las mujeres. En Paraguay, menos de la mitad de la población actualmente cuenta con este tipo de servicios, el que además está concentrado en el sector urbano. Apenas un cuarto de la población campesina tiene el servicio de agua potable en red, para casi dos tercios su principal fuente de agua es el pozo, con los problemas que se señalaron anteriormente: salinisación y contaminación.

El acceso a saneamiento básico tiene dos ventajas, una sobre las condiciones de salud de la población y otra sobre las aguas subterráneas o los cursos de agua del país. Por un lado, contar con saneamiento significa mejores condiciones sanitarias para la familia. Por otro lado, el hecho de verter los efluentes sin ningún tipo de tratamiento a la calle o al agua significa contaminación, como ya se señaló anteriormente. Adicionalmente, si el pozo ciego o la letrina están ubicados desacertadamente puede ocasionar filtraciones en las napas freáticas y contaminar el pozo de agua. Poco menos del 60% de la población paraguaya cuenta con acceso a saneamiento básico (baño conectado a red pública o con pozo ciego).

Objetivo 8: fomentar una asociación mundial para el desarrollo

El incremento de la deuda externa ha sido persistente en los últimos años en Paraguay, la relación servicio de la deuda/exportaciones pasó del 5% en 1995 al 8%, en el 2002, y para el año 2003 fue del 11%. Según esta tendencia, a menos que se adopten medidas correctivas y haya un cambio en el patrón de exportaciones del Paraguay, el pago de la deuda externa puede acarrear mayores problemas en el mediano plazo.

Objetivo 8: fomentar una asociación mundial para el desarrollo.
Meta 15: tratar los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales.
Indicador 44: servicio de la deuda como porcentaje de exportaciones.
Meta 16: en cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen un trabajo digno y productivo a los jóvenes.
Indicador 45: tasa de desempleo abierto de la población de 15 a 24 años.
Meta 18: en colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de la información y de las comunicaciones.

Paraguay no cuenta con una política de endeudamiento coherente ni con organismos independientes del ejecutivo de control y seguimiento efectivo de la misma. Asimismo, se observa una falta de transparencia suficiente a la hora de endeudar al país (es decir a todos sus ciudadanos) por parte de las autoridades competentes, ya que a menudo no existe información sobre las deudas a contraer, ni estudios comparativos sobre las tasas, plazos, etc. para que sean los más convenientes para el país, ni se presentan estudios de factibilidad desde una perspectiva del interés público general que justifiquen el endeudamiento, ni estudios de factibilidad futura sobre el impacto a futuras generaciones, ni se habilitan debates públicos sobre la necesidad o prioridad de los empréstitos, ni finalmente un seguimiento ni evaluación adecuada sobre los resultados y los beneficios económicos y sociales conseguidos por los préstamos. Todo ello unido al hecho de los problemas generados dentro del proceso de reforma del Estado y la consiguiente discontinuidad de la cooperación externa y los préstamos de organismos multilaterales. El uso de los fondos externos ha estado caracterizado por su ineficiencia, ineficacia y corrupción, lo cual implica a mediano y largo plazo también inequidad, ya que las generaciones futuras serán las que sufrirán los efectos del pago de la misma sin haber disfrutado sus beneficios.

Los magros resultados económicos de las últimas décadas tuvieron un fuerte impacto en los jóvenes. El desempleo juvenil se incrementó y a ello hay que agregarle que quienes trabajan los hacen en condiciones precarias.

Para abordar los diferentes problemas que enfrenta la juventud, entre los cuales se encuentra el desempleo, en 1994 se creó el Viceministerio de la Juventud. En el marco del trabajo de esta institución y en conjunto con organizaciones juveniles se elaboró el documento Políticas Públicas de Juventud 1999-2003. En general, los programas destinados a los/as jóvenes se caracterizan por su escasa articulación, falta de eficacia y pertinencia, una aplicación excesivamente centralizada y desde una visión asistencialista.

El acceso a medios de comunicación e información constituye uno de los mecanismos necesarios para aumentar la competitividad nacional y de los/as trabajadores/as individuales, ya que contribuyen a disminuir costos laborales, a acceder a mercados, a las nuevas formas de educación. De ahí que la disponibilidad de teléfono, computadora e Internet constituyan indicadores que ayuden a evaluar la capacidad competitiva.

Paraguay presenta índices relativamente altos con respecto a los países de menor desarrollo de América Latina (Guatemala, Nicaragua, Honduras, Haití), pero bastante más bajos que otros países mas desarrollados como Argentina, Uruguay, Brasil y Chile. Los datos presentados por la Comisión Económica

NUEVOS ODM INCORPORADOS POR LA SOCIEDAD CIVIL

Objetivo: *eliminar la pobreza y disminuir la desigualdad.*

Meta: asegurar que toda la población viva por encima de la línea de pobreza.

Objetivo: *alcanzar igualdad y calidad educativa universal en todos los niveles.*

Meta: asegurar para el 2015 el acceso y el egreso en condiciones de igualdad a una educación de calidad a todos/as en todos los niveles prestando atención a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad (indígenas, con capacidades diferentes, trabajadores, niños/as rurales, personas con VIH/Sida y otros).

Objetivo: *mejorar la formación y condición social de docentes,*

Meta: mejorar la competencia profesional (formación básica bilingüe y formación permanente de calidad) y la condición social (salario, bonificaciones, incentivos) de los docentes para todos los niveles y áreas específicas de especialización.

Objetivo: *asegurar la implementación de educación bilingüe en todos los niveles.*

Meta: garantizar una política de educación bilingüe relevante y significativa para todos los niveles del sistema educativo, asegurando su práctica según la realidad educativa presente de las regiones, localidades y comunidades.

Objetivo: *asegurar alfabetización y educación de jóvenes y adultos.*

Meta: dar prioridad a la alfabetización y educación de jóvenes y adultos (desde 18 años en adelante) con programas de calidad creando estrategias que permitan a todos los jóvenes y adultos acceder a ella, especialmente aquellos en situaciones de vulnerabilidad

Objetivo: *asegurar una calidad, cobertura y pertinencia de la educación superior.*

Meta: duplicar la proporción de población económicamente activa ocupada con educación superior.

Objetivo: *alcanzar igualdad de género en todos los niveles educativos.*

Meta: eliminar la desigualdad de género en todos los niveles.

Objetivo: *lograr la equidad de género y empoderamiento de la mujer.*

Meta: disminuir las brechas de género en el mercado laboral.

para América Latina y el Caribe (Cepal, 2005) indican una evolución favorable en los últimos años, pero se requiere un esfuerzo mayor, sobre todo para disminuir las brechas hoy existentes por sexo, área de residencia, idioma hablado, nivel socioeconómico y etnia. Los datos indican la baja cobertura en el sector rural y diferencias entre hombres y mujeres.

Paraguay no cuenta con políticas de fomento a la innovación y competitividad basada en la difusión de las tecnologías de la información. Este aspecto no formó parte relevantes de los objetivos de la reforma educativa implementada en los últimos años, aunque cabe señalar que algunos colegios públicos de Asunción y el Área Metropolitana, así como centros regionales cuentan con laboratorios de informática a raíz de la incorporación en la educación media del bachillerato técnico en informática. De no incorporarse esta dimensión al sistema educativo, el acceso a las TIC dará origen a un nuevo mecanismo de discriminación y desigualdad.

NUEVOS ODM INCORPORADOS POR LA SOCIEDAD CIVIL

Objetivo: *promover y proteger la salud de la primera infancia.*

Meta: lograr el acceso universal, gratuito y de calidad en salud para la niñez.

Objetivo: *promover y proteger la salud de la mujer.*

Meta: lograr el acceso universal, gratuito y de calidad en salud para las mujeres.

Objetivo: *garantizar el pleno ejercicio de la salud como un derecho humano fundamental de la ciudadanía.*

Meta: disminuir la exclusión social en el ámbito de la salud pública.

Objetivo: *asegurar la sostenibilidad del medio ambiente.*

Meta: Paraguay en el 2015 libre de transgénicos.

Meta: zonificación de la producción para la defensa de las pequeñas fincas campesinas.

Meta: cuencas hidrográficas del 25% del territorio protegidas con una planificación y gestión ambiental adecuada basada en una Ley de Aguas.

Meta: reducción y tratamiento de la contaminación transfronteriza.

Meta: recuperar 25% de los ecosistemas deteriorados en los últimos 10 años.

Meta: declarar y proteger al 10% del territorio nacional como áreas protegidas.

TIERRA

Objetivo: *redistribuir la tierra con equidad.*

Meta: erradicar las familias campesinas que no acceden a la tierra y aumentar el número de aquellas dentro del proceso de reforma agraria integral.

Meta: todos los nuevos asentamientos son nucleares y de propiedad colectiva.

Meta: todos/as los/as pequeños/as y medianos/as productores con acceso a créditos y asistencia técnica.

Meta: el 80% de los/as productores/as están organizados/as.

Objetivo: *reducir el déficit habitacional.*

Meta: reducir a la mitad en el 2015 el déficit habitacional.

Objetivo: *fomentar una asociación mundial para el desarrollo.*

Meta: acceso a mercados en condiciones justas que promuevan el desarrollo equitativo.

DESAFÍOS PARA EL 2015

La sociedad civil, como parte de la evaluación realizada a los ODM, analizó críticamente los mismos a la luz de la realidad nacional y de otros compromisos asumidos internacionalmente con anterioridad. En tal sentido, los principales cuestionamientos se enmarcan en el reduccionismo que los mismos presentan frente al contexto de la globalización, las ausencias en materia de vivienda, empleo, derechos de propiedad, salud sexual y reproductiva, violencia de género, regeneración de los ecosistemas y reglas de comercio internacional, la falta de una mirada sistémica a los problemas y sus determinantes estructurales, así como de una visión integral de los derechos humanos.

Frente a este contexto, las organizaciones que integran la Plataforma "Paraguay. Sin excusas contra la pobreza" propone una serie de objetivos, metas e indicadores "propios", necesarios para lograr que paraguayos y paraguayas vivan en un país con desarrollo y en el marco de los derechos humanos.

La evolución de los indicadores de estos nuevos ODM y metas en los últimos años señala que solo una de las metas podrá cumplirse (alfabetización de jóvenes y adultos). En otras se observa un estancamiento preocupante, como la de la calidad educativa y la de salud integral infantil. Las demás metas muestran retrocesos, lo cual requiere esfuerzos nacionales importantes, no sólo para revertir la tendencia negativa de los indicadores, sino también para lograr cambios estructurales antes del año 2015.

Se espera que el cumplimiento de los ODM comprometidos en la Cumbre del Milenio, así como los incorporados por la sociedad civil permitan al Paraguay avanzar hacia la ampliación de mayores capacidades y oportunidades en el marco de un crecimiento económico sustentable y de calidad.

OBSTÁCULOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM

El Informe, además de presentar un diagnóstico de la realidad, concluye señalando los obstáculos que se interponen en el cumplimiento de los ODM. Entre los mismos se señalan:

- El modelo de desarrollo actual fundamentado en el uso poco sostenible de los recursos productivos, particularmente de la tierra, lo que unido a la alta concentración de la misma, la ineficiencia de los servicios públicos de extensión y experimentación agrícolas, las limitaciones del sistema de financiamiento rural, un siste-

ma tributario ineficiente para lograr efectos redistributivos y un sector empresarial con una visión cortoplacista, impide la inclusión de amplios sectores de la población al trabajo productivo, generando por esta vía un ambiente propicio para la pobreza e ingobernabilidad.

- La debilidad institucional paraguaya caracterizada por el sistema de elección presidencial por mayoría simple –que además resta legitimidad política–, la escasa capacidad de control del Poder Legislativo al Ejecutivo, un sistema electoral con falencias en la tipificación de delitos electorales y en los mecanismos de financiamiento de los partidos políticos, y basado en listas electorales cerradas y bloqueadas, un sistema judicial falto de credibilidad debido a la incapacidad de jueces/zas, magistrados/as y fiscales/as y a la corrupción imperante en su interior, una falta de políticas de Estado o la existencia de políticas que se implementan en un marco de corrupción y clientelismo configuran un Estado débil en algunos ámbitos y regiones y un Estado ausente en otros, y por lo tanto una democracia de baja calidad.
- La participación ciudadana es baja y fragmentada. Su incidencia y capacidad de cambio se encuentra limitada por el escaso acceso a la información pública y el bajo nivel de capital humano de la ciudadanía. El ejercicio de la ciudadanía se encuentra restringido básicamente a algunos derechos políticos como el del sufragio entre otros, y algunas libertades, como la de prensa, asociación, etc.
- Paraguay cuenta con recursos externos importantes pero la práctica prebendaria en la obtención de dichos recursos, la falta de mecanismos adecuados para realizar una evaluación sistemática de su utilización con base en objetivos, metas e indicadores y la excesiva atomización y desarticulación de los programas y proyectos impiden que estos recursos tengan el impacto esperado en las condiciones de vida de la población.
- La política comercial del Paraguay, basada en la exportación de productos primarios, así como la baja competitividad de los productos y servicios del país, unida a una falta de orientación con respecto a las negociaciones llevadas a cabo en el marco de la integración ha retrasado o reducido los beneficios que el Paraguay puede obtener del proceso de globalización. Por otro lado, los organismos internacionales imponen condicionamientos que el país acepta sin visualizar las consecuencias, e incluso priorizando intereses particulares.

Recomendaciones

Diez años de informes: síntesis de las recomendaciones

El resumen de las recomendaciones presentadas en este apartado, referenciadas por derechos establecidos en la Constitución Nacional, tiene por finalidad la reiteración de la obligación gubernamental de hacerse cargo de las omisiones y violaciones a los derechos humanos para rectificación, reparación o implementación. En esta versión del informe se intenta una suerte de balance y resumen de los aspectos más preocupantes en materia de derechos humanos relevados en 10 años de informes y las recomendaciones y exigencias –reiteradas una vez más– al Estado para su obligado cumplimiento.

DERECHO A LA VIDA, A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD (*arts. 4 y 9)*

La vulnerabilidad de las personas bajo custodia del Estado se agrava por la ausencia de garantías mínimas para la vida y la integridad física, en particular de las personas que se encuentran recluidas en establecimientos penitenciarios. La escasa o nula preocupación policial y judicial sobre la investigación de las ejecuciones extrajudiciales de campesinos en el contexto de la lucha por la tierra, así como la indiferencia hacia los excesos policiales, es la norma de conducta vigente tanto de los jefes policiales como de los magistrados y funcionarios judiciales competentes.

La actuación de efectivos policiales que no tienen entrenamiento para intervención en manifestaciones sigue siendo generalizada. Continúa la impunidad de grupos armados paramilitares o parapoliciales que acosan, amenazan de muerte y asesinan a los campesinos sin tierra.

La policía y los militares no están debidamente preparados en el uso de la fuerza permitida, así como en el uso de armas de fuego, según los estándares internacionales como el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y las Reglas para el uso de armas de fuego de las Naciones Unidas.

La cantidad de casos que maneja cada defensor público supera ampliamente las capacidades humanas funcionales, y la estructura administrativa y financiera que posee la Defensoría Pública es insuficiente.

La investigación y solicitud de sanción penal de los delitos contra los derechos humanos siguen dependiendo en forma exclusiva de la acusación pública, que en su trabajo cotidiano está sujeta, en gran medida, a la labor de la Policía para el cumplimiento de sus fines investigativos. Ante esta situación se requiere la modificación parcial del Código Procesal Penal para reinstaurar la querella penal autónoma para que las víctimas de violaciones al derecho a la vida y sus representantes tengan la facultad de acusar independientemente de la actitud que asuma el Ministerio Público, como una manera efectiva de control de la víctima y de la ciudadanía sobre las actuaciones de los organismos judiciales en el juzgamiento del personal de seguridad del Estado implicado en comicios arbitrarios o ejecuciones extrajudiciales.

Entre las tareas pendientes del Poder Legislativo se encuentra iniciar la adecuación de la legislación penal militar para abolir la pena de muerte, inclusive en tiempo de guerra, como también sancionar una ley específica que tipifique el delito de desaparición forzada de personas de acuerdo a los estándares internacionales, modificando el artículo 236, inc.1, del Código Penal, que amplíe la procedencia del hábeas

corpus a los casos de hallazgo del paradero de las personas detenidas-desaparecidas y que adecue las normas procesales de jurisdicción y extradición aplicables a estos hechos.

PROHIBICIÓN DE ABUSOS Y TORTURAS POR AGENTES PÚBLICOS *(art. 5)*

La imprescriptibilidad de la tortura debe consagrarse en la práctica de los juzgados y tribunales inferiores rechazando *in limine* todos los recursos que se interpongan alegando su prescripción.

La tortura como método de investigación parece tentadora para un organismo policial que se debate entre necesidades múltiples, falta de medios, pobre capacitación profesional, infames manipulaciones políticas y la incesante presión de una sociedad atemorizada por la sensación de inseguridad ciudadana.

Ante esto es necesario que el Poder Legislativo sancione una legislación específica que modifique el artículo 309 del Código Penal y tipifique el delito de la tortura de un modo coherente con las convenciones internacionales. Asimismo, resulta prioritaria la creación de una policía judicial civil, bajo dependencia orgánica del Ministerio Público, que lleve a cabo las investigaciones penales, de manera a ir restringiendo la misión policial a su rol constitucional de prevención.

Las denuncias sobre malos tratos deben ser investigadas por las autoridades competentes. Debe imputarse la responsabilidad correspondiente a quienes se declaren culpables y las presuntas víctimas deben tener recursos eficaces a su disposición, incluso el derecho a obtener reparación.

Los policías, militares y autoridades acusadas de cometer torturas y malos tratos deben, en todos los casos, ser procesados judicialmente de oficio por constituir los abusos de autoridades, delitos de acción penal pública.

DETENCIONES ILEGALES Y ARBITRARIAS *(arts. 11 y 12)*

Las autoridades policiales siguen cometiendo graves violaciones a los derechos humanos en el desempeño de sus funciones, entre ellas la privación ilegítima de la libertad. Continúan violándose de manera sistemática y dentro de un marco de total impunidad los derechos y garantías reconocidos y consagrados en la Constitucional Nacional, los tratados internacionales y leyes nacionales. Normalmente, no se sigue un proceso y sanción a los policías individualizados por haber

detenido a personas en forma arbitraria y masiva, con uso excesivo de la fuerza y en forma irracional.

El Poder Judicial mantiene una posición pasiva y tolerante frente a la comisión de detenciones ilegales y arbitrarias practicados por la Policía. No siempre el Ministerio Público, al ser notificado de un aprehendido o detenido, da inmediato aviso a la Defensa Pública para que desde un inicio el procedimiento vaya acompañado por el fiscal interviniente y el defensor correspondiente (en caso de no nombrar el detenido su abogado defensor particular), a fin de que se aplique debidamente la detención preventiva.

En cuanto a las demandas, los magistrados/as deben disponer y establecer lo que el Estado debe pagar en concepto de indemnización en las resoluciones que ponen fin a causas penales, y ordenan la libertad de personas que se encontraban detenidas arbitrariamente, en aplicación de lo establecido en el Código Procesal Penal (arts. 273-278) y en aplicación directa de la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

Como forma de evitar detenciones arbitrarias o de restaurar los derechos conculcados, hace falta la aplicación rápida y efectiva de la garantía constitucional del habeas corpus dentro del marco de la ley reglamentaria Nº 1.500/99.

Asimismo, se debería revisar, y en su caso modificar, el alcance del artículo 239 del Código Procesal Penal para evitar que la facultad de aprehensión, sin orden judicial, conferida a la Policía para determinados casos, sea utilizada lesionando derechos fundamentales. También, lograr una aplicación más estricta y progresivamente más plena de las disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia, en la parte relativa a las reglas de justicia juvenil. En casos de adolescentes infractores, debe tenerse una estricta sujeción a las disposiciones que establecen que la prisión preventiva debe ser el último recurso para garantizar la presencia en juicio del imputado/a.

DERECHO A LA PROTECCIÓN JUDICIAL *(art. 47)*

Todavía se observa la falta de independencia e imparcialidad debidas del Poder Judicial, en gran parte originadas en el proceso de selección de magistrados, políticamente influenciable. La institución debería contar con mecanismos más selectivos de gestión de sus operadores y conferirle una mejor dotación administrativa, concordante con las responsabilidades que el Código Penal y Procesal Penal le asignan.

Se observa déficit en la aplicación de sanciones a los funcionarios fiscales que incumplen con ciertas prohibiciones expresadas en el

Código Procesal Penal. Todavía existen recomendaciones o resoluciones que se oponen a los fundamentos y naturaleza de las medidas cautelares de orden personal, como lo prevén los estándares constitucionales, el Código Procesal Penal y el derecho internacional vigente. En ciertas circunstancias se observa la desnaturalización del amparo y el hábeas corpus, fundamentalmente la falta de cumplimiento de los plazos para la sentencia, que es de 48 horas.

La protección judicial estará garantizada sólo si el Estado implementa una política transparente y técnica para llenar las vacancias en los cuadros de magistrados/as y funcionarios/as del Poder Judicial y del Ministerio Público, y particularmente el de los ministros de la Corte Suprema de Justicia, asegurando los principios de igualdad e idoneidad.

DERECHO A LAS GARANTÍAS JUDICIALES y AL DEBIDO PROCESO *(arts. 16 y 17)*

En Paraguay la presunción de inocencia y el juicio previo son los derechos del imputado/a que mayores desvirtuaciones soportan. No existen garantías a los principios básicos de la presunción de inocencia de certeza, basado en el conocimiento cierto de los hechos a través de pruebas idóneas, con conocimiento y control imputado y con amplia participación de la víctima; tampoco la garantía de ser juzgado y condenado sólo una vez por un mismo hecho; tampoco existe el principio de igualdad ante la ley, que no sólo presupone las disposiciones legales relativas a la igualdad, sino la posibilidad cierta de acceder en iguales condiciones al sistema de justicia. No hay garantías al hecho de que ninguna persona, por carecer de medios y de recursos económicos, sea limitada o disminuida en el ejercicio del derecho a la defensa.

En cuanto a la garantía del imputado de contar con medios y recursos que optimicen su defensa, así como que el Estado resuelva su situación en un plazo razonable, que se regula en el artículo 136 del Código Procesal Penal, la situación es deficitaria respecto a los mandatos constitucionales e internacionales de derechos humanos.

Si bien se logró la reforma del Código Penal y del Código Procesal Penal, todavía algunos postulados garantistas requieren de una reforma legislativa importante, entre ellos una ley orgánica del Ministerio Público y una ley orgánica del Poder Judicial, una nueva ley penitenciaria, la regulación de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Policía Judicial y del rol de la Policía Nacional en la investigación de los delitos y una ley de faltas y contravenciones.

La legislación deberá contener el establecimiento de un juez de ejecución de las penas, ya que, en un proceso, las violaciones pueden ser aún mayores que las que se realizan en la etapa de investigación y de juzgamiento. Implementar el juicio oral y público con las características de inmediatez, continuidad y celeridad, que los principios rectores garantizan. Los niños, niñas y adolescentes, y los indígenas, deberán tener un tratamiento especial, basado en su propia naturaleza y contemplando todas las particularidades de su problemática.

Asimismo, implementar procesos de gestión judicial, con criterios de eficacia y eficiencia en el resultado, que promuevan la transparencia y se constituyan en barreras para la corrupción; establecer una política criminal para la persecución de aquellos delitos que mayor daño causan al Estado y a la sociedad; y garantizar el efectivo cumplimiento de la Constitución y la ley, en particular por parte de quienes ejerzan cargos en las instituciones del Estado.

Situación carcelaria (art. 21)

La política penitenciaria en Paraguay es esencialmente represiva, apostando a controlar la delincuencia a través de mecanismos de seguridad amplios y mejor equipados, así como de una abultada estructura judicial, obteniéndose como resultado final que ni se controla la criminalidad ni se la reduce. La política penitenciaria está en abierta colisión con los avances teóricos y doctrinarios que se han producido en esos campos, con el agravante de soportar disolución entre discurso y praxis, pues se incorporan en las legislaciones los elementos más avanzados, pero se practica un sistema de control ineficiente que se ha demostrado de manera inequívoca.

Si bien se observan importantes cambios normativos y la implementación de una renovación edilicia, que podrán viabilizar ciertas soluciones en el corto plazo, y el Código Penal como el Procesal Penal han contribuido al descongestionamiento de las prisiones, todavía se requiere de acciones en las siguientes áreas:

- mejoramiento de la condición y el tratamiento de los internos;
- separación de los reclusos por el grado de peligrosidad, por un lado, y la situación de las personas condenadas o procesadas, por el otro. La separación entre adolescentes y adultos, y entre sexos;
- creación de centros de atención diferenciada;
- dotar al sistema penitenciario de un medio de autoevaluación permanente;
- concreción de una nueva ley penitenciaria;

- reestructuración del sistema penitenciario, la asignación de recursos financieros, así como la capacitación y jerarquización del personal penitenciario;
- desarrollo e implementación de un sistema informatizado en red, desde la Dirección General de Institutos Penales, para la recolección de datos de las personas privadas de libertad de todo el país;
- aplicación de programas recreativos, laborales y educativos. Considerar el trabajo como un derecho y como un deber del interno, siendo un elemento fundamental del encierro; no deberá tener carácter aflictivo, no atentará contra la dignidad del interno y tendrá un carácter formativo, creador de hábitos laborales, productivos o terapéuticos;
- en cada centro se deberá contar con la asistencia de profesionales médicos con distintos conocimientos. Asimismo, todos los centros deberán estar dotados de una enfermería, una dependencia destinada a observación psiquiátrica y a la atención de toxicómanos y una dependencia para enfermos contagiosos, y en los establecimientos de mujeres, una unidad ginecobstétrica;
- las habitaciones privadas estarán disponibles para varones y mujeres en igualdad de condiciones; y
- en cada establecimiento funcionará una escuela en la que se desarrollará la instrucción de los internos, especialmente de los analfabetos y de los jóvenes. Será imprescindible una biblioteca.

DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN *(art. 39)*

En cuanto al derecho a la indemnización, el Estado paraguayo aún no estableció mecanismos eficaces para la provisión de un sistema de ayuda médica y psicológica integral a las víctimas de la tortura y de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. Asimismo, la justicia ordinaria continúa siendo lenta en la tramitación de los expedientes que buscan la indemnización a las víctimas de violaciones a sus derechos durante la dictadura stronista.

DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN *(arts. 46 y 47)*

Mujer (art. 48)

En los últimos años se han registrado algunos avances, como la Secretaría de la Mujer, la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Ley Nº 1.600 sobre violencia doméstica.

Sin embargo, en Paraguay todavía persisten normas y leyes discriminatorias, entre ellas la que penaliza el aborto y las disposiciones del Código Laboral con relación al trabajo doméstico.

La maternidad sigue siendo una de las razones más serias de discriminación de las mujeres. Los problemas principales son la insuficiencia e ineficacia de los servicios de atención, la falta de cumplimiento y de control adecuado de la protección laboral a la maternidad, y la ausencia de políticas específicas que promuevan y hagan efectiva la paternidad responsable. La lucha contra la violencia sexual continúa siendo débil. El Estado carece de estrategias efectivas para lograr una incidencia contra la violación, el abuso y el acoso sexual, la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, el proxenetismo y el tráfico de mujeres (adolescentes y adultas).

En cuanto a la Ley Nº 1.600, todavía no se logró su aplicación de manera efectiva. Los planes de sensibilización y prevención contra la violencia doméstica son deficientes, no se cuenta con servicios de atención gratuitos y accesibles a víctimas de violencia, como con un albergue transitorio para casos extremos de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Son escasos los sistemas de registros sistemáticos, con criterios unificados y fiables que permitan tener una noción de la dimensión del problema de la violencia en contra de las mujeres. Se hace necesaria la promoción del nombramiento de médicas forenses para dar atención a los casos de delitos sexuales y violencia hacia las mujeres, como también la formación y capacitación a los funcionarios/as del Poder Judicial, principalmente en el trato a las personas víctimas de violencia sexual, para erradicar la revictimización y el dictamen de sentencias basadas en criterios morales y religiosos.

En la educación y en el ámbito laboral siguen visibilizándose discriminaciones hacia las mujeres. El porcentaje de mujeres analfabetas es mayor y la igualdad de oportunidades de las mujeres para el acceso al trabajo y en iguales condiciones no se da en la práctica.

Otra tarea pendiente del Estado son los procesos judiciales de las mujeres recluidas en prisión, para garantizar su derecho a la justicia y mejorar sus condiciones de reclusión y eliminar las discriminaciones y tratos crueles y degradantes que sufren.

Se espera que el Estado incluya entre sus prioridades el cumplimiento de los planes, políticas y programas de salud que ya han incorporado el concepto de derechos sexuales y derechos reproductivos, a fin de garantizar a la población, en especial a las mujeres y a los niños y niñas, el acceso a los servicios básicos a la salud, de manera a disminuir las altas tasas de mortalidad materna e infantil que existen en Paraguay. También, asegurar el acceso de las mujeres a los métodos

anticonceptivos de modo a evitar embarazos no deseados, y en consecuencia abortos inducidos y muertes de mujeres por prácticas clandestinas e insalubres. Asimismo, garantizar el acceso de la información y la atención de la salud, sin discriminación por razón de sexo, clase social o edad.

Personas con discapacidad (arts. 59 y 88)

En las condiciones actuales, el Estado no garantiza la seguridad social de las personas con deficiencias, discapacidades y minusvalías. Se observan discriminaciones principalmente en el acceso a la educación, a la salud y al mercado laboral.

En Paraguay la atención a las personas con trastornos mentales sigue siendo discriminatoria. Las personas con sufrimientos psíquicos del pabellón psiquiátrico de la cárcel de Tacumbú no cuentan con una infraestructura adecuada y programas de rehabilitación integral, que son competencia del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT).

En cuanto a la educación, existen varios aspectos que todavía no se ha logrado integrar al sistema educativo, por lo tanto continúa la discriminación a las personas con capacidades diferentes. El Estado no cuenta con información actualizada sobre el tema ni de un adecuado sistema de recolección de datos y de producción estadística que ilustren sobre la situación de los derechos.

Los organismos gubernamentales y no gubernamentales en acciones coordinadas y conjuntas deberían trabajar por el reconocimiento de competencia por parte del Estado de los mecanismos de protección de los instrumentos internacionales de los derechos humanos en lo que hace a las personas con algún tipo de discapacidad, sea ésta sensorial, física, mental o cognitiva. Asimismo, generar procesos de intercambio de conocimientos y experiencias regionales, municipales y a nivel del Mercosur.

Es prioritaria la planificación participativa y concertada de políticas públicas en el área de la promoción de derechos de las personas con discapacidad. Asegurar la participación de las personas con capacidades diferentes, sus familias, sus organizaciones, así como las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas, los planes de acciones y los programas dirigidos a la inclusión social, educativa y laboral de todas las personas con discapacidad en el país.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) debe realizar la reforma del Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (Inpro) e integrar a la Dirección de Educación Especial a la reforma educativa,

promoviendo el debate sobre la diversidad, las diferencias, la igualdad, la equidad, la interdisciplinariedad y la función social de la escuela. También incluir la formación teórica y práctica en relación a las necesidades educativas diferentes en el currículum regular de formación docente, y garantizar la educación escolar básica y diferenciada a niños y niñas con necesidades educativas específicas.

Asimismo, realizar educación y capacitación permanente a asociaciones de personas con discapacidad, de padres y madres, y de voluntarios para la autonomía, la vida independiente, la autogestión y la gestión social, como también de docentes, de técnicos y técnicas, y de profesionales en rehabilitación y educación de personas con necesidades educativas diferentes.

Migrantes (art. 41)

El país carece de una política migratoria. La carta orgánica de la Dirección General de Migraciones requiere de una revisión completa, y su eventual modificación o incluso su derogación y la promulgación de una nueva. En cuanto a la Dirección General de Migraciones, ésta debe experimentar una profunda modernización y saneamiento institucional de modo que pueda cumplir a cabalidad con la función que la ley le otorga. El gobierno paraguayo todavía no ratificó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990.

Las autoridades nacionales, y en particular el Poder Judicial, no siempre dan cumplimiento a la Constitución Nacional, la legislación vigente y los tratados ratificados y firmados por el país que garantizan los derechos de los migrantes. El tema de la regularización migratoria de los extranjeros en el país y de los paraguayos/as en el exterior debería ser materia prioritaria por parte de la Dirección General de Migraciones y la Cancillería, respectivamente, así como tema de presión por parte de las organizaciones sociales y no gubernamentales. Las reparticiones que atienden directa o indirectamente las necesidades de las comunidades migrantes no cuentan siempre con el presupuesto adecuado para llevar a cabo sus funciones.

No se cuenta con un acopio documentado y sistematizado de las arbitrariedades y abusos de autoridad en contra de las comunidades de migrantes. Los problemas de corrupción por autoridades jerárquicas y de menor rango contra los migrantes son poco conocidos. Con respecto a la información que se tiene sobre trabajadores migrantes paraguayos en la Argentina, es necesario realizar estudios serios, desprovistos de sesgos políticos y xenofóbicos, que sirvan de base autori-

zada para la elaboración de instrumentos jurídicos y sociales acordes a la situación por la que atraviesan estos compatriotas.

El avance de la agricultura capitalista por sobre la campesina (operada principalmente por brasileños y menonitas) exige que el gobierno incluya el tema en el marco más amplio de las negociaciones con Brasil, pero no precisamente bajo la forma de una ley de seguridad fronteriza (que sería más un problema que una solución). Asimismo, la situación de los migrantes brasileños residentes en las áreas rurales, principalmente de los departamentos fronterizos con ese país, debe ser encarada de manera seria por las autoridades migratorias y diplomáticas del país debido a las hostilidades hacia este grupo. La situación de los trabajadores brasileños que diariamente cruzan la frontera entre Foz de Yguazú y Ciudad del Este es totalmente irregular. Tanto el MJT como la Dirección Nacional de Migraciones debieran estudiar las formas de "blanqueo" de los casi 6.000 migrantes diarios a fin de evitar los abusos patronales, la evasión de la tributación laboral, y las protestas de los trabajadores paraguayos sindicalizados que ven con preocupación esta migración, ya que les resta puestos de trabajo.

En cuanto a la migración interna, sigue sin definirse una política poblacional para el país. Ni siquiera existe un órgano consultivo que pueda elaborar criterios para la atención de los crecientes problemas poblacionales y migratorios del país. Se requiere de estrategias de retención de la población en sus lugares de origen para desanimar el éxodo y frenar la migración campo-ciudad, preservando al mismo tiempo el medio ambiente.

Los migrantes con voluntad de retornar deberían recibir algún apoyo para el desplazamiento de sus pertenencias, el otorgamiento de las documentaciones que certifiquen su estancia en el extranjero, incluyendo escolarización, certificados de trabajo, etc. También es fundamental el otorgamiento de créditos especiales y asistencia para el empleo a los compatriotas que regresan.

Orientación sexual (arts. 25 y 46)

En Paraguay no se cumple el derecho de igualdad de las personas contemplado en la Constitución Nacional, siguen vigentes leyes discriminatorias y homofóbicas, como el artículo 138 del Código Penal, el artículo 15, inciso 5 del Reglamento de la Policía Nacional, y el artículo 82 de la Ley del Sida, que sigue estableciendo el concepto "grupos de riesgo" altamente estigmatizante y discriminatorio. El Código Laboral tampoco garantiza la protección del trabajador/a, observándose discriminaciones por la orientación sexual.

En los programas de estudio y las bibliografías persiste la alusión a la homosexualidad como patológica, principalmente en las utilizadas en la carrera de Derecho, específicamente en la materia "Medicina legal" de las Universidades Nacional de Asunción (UNA) y Católica "Nuestra Señora de la Asunción".

En los hospitales públicos se observan discriminaciones contra las personas que viven con VIH/Sida. Al mismo tiempo, no siempre los/as profesionales de la salud observan la ética profesional y salvaguardan la identidad de estas personas.

El lenguaje homofóbico, estereotipado o sensacionalista, persiste en los medios de comunicación.

Continúan sin esclarecerse casos de asesinatos a travestis, que se encuentran archivados, sin que los culpables hayan sido condenados.

Se espera que el Estado inicie las gestiones para promover el reconocimiento jurídico de las parejas homosexuales en el Código Civil eliminando la prohibición de matrimonio del artículo 140, inciso g.

En toda la legislación paraguaya se debe incorporar la penalización de todo tipo de discriminación (generada por personas o instituciones), incluyendo específicamente la discriminación por orientación sexual e identidad de género. Incorporar las protecciones específicas contra toda forma de discriminación hacia lesbianas, gays y transgéneros.

Frente a la homofobia y la discriminación por la orientación sexual se requiere que las instituciones públicas, como por ejemplo los Juzgados de Paz, las organizaciones de derechos humanos y otras que se ocupan de la atención de casos de violencia doméstica, promuevan las denuncias de violencia doméstica e intrafamiliar que sufren gays, lesbianas y transgéneros por su orientación sexual e identidad de género. Promover la inclusión en los acuerdos y tratados internacionales sobre derechos humanos de normativas que determinen la garantía del derecho a la libre orientación sexual.

DERECHO A LA LIBERTAD IDEOLÓGICA, RELIGIOSA Y DE CONCIENCIA *(art. 24)*

Objeción de conciencia al servicio militar (art. 37)

En Paraguay prosiguen las prácticas de reclutamiento forzoso sin que las autoridades competentes establezcan un sistema de monitoreo de manera a eliminar y castigarlas. La existencia del servicio militar obligatorio causa una profunda problemática (muertes, maltratos, disminución de soldados, crisis de legitimidad, etc.). El Estado paraguayo

tiene la obligación de garantizar, con normas reglamentarias, el ejercicio de la objeción de conciencia. Cualquier intento de reglamentar la objeción con fines obstruccionistas, estableciendo normas punitivas, será inconstitucional.

En ningún caso el Estado puede imponer la obligación de justificar o demostrar la objeción de conciencia. Tampoco el Estado tiene facultades jurisdiccionales para investigar la vida y la conciencia en el afán de comprobar la veracidad de las convicciones alegadas por los objetores de conciencia. El objetor de conciencia no podrá ser obligado a declarar más allá de lo que él decida. La declaración es una facultad sujeta a la libertad y voluntad del objetor.

El artículo 129 de la Constitución Nacional debe ser enmendado o reformado, estableciéndose la abolición del servicio militar obligatorio o al menos de su condición de obligatoriedad. Así también, esta medida implica la no reglamentación del servicio militar obligatorio, una figura sumamente cuestionada y poco democrática. También, en el Código Penal (Ley Nº 1.160/97) se debe tipificar como delito la coacción psicológica en ejercicio de la función pública.

Es necesario que el principio de igualdad garantizado por la Constitución Nacional (art. 46) sea respetado y se remuevan los obstáculos existentes en perjuicio de los objetores. Que las Juntas Departamentales establezcan y ejecuten un plan de difusión e información acerca de las formas en que los ciudadanos y ciudadanas pueden ejercer la objeción de conciencia, de manera a facilitar que se acojan a este derecho constitucional. En ese sentido, la descentralización de la expedición de constancias de objeción de conciencia debe continuar a través de las Juntas Departamentales de todo el país, las cuales deberían establecer, a su vez, un mecanismo de descentralización en cada departamento mediante un trabajo conjunto con las municipalidades.

Las autoridades judiciales deberían actuar de oficio ante amenazas de restricción a la libertad de tránsito de los objetores. Asimismo, deberían dar trámite a los recursos constitucionales como el hábeas corpus genérico, que tienen como fin precautelar la libertad de los ciudadanos.

DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN *(arts. 25, 28, 29)*

La legislación penal contiene artículos que adolecen de inconstitucionalidad por restringir seriamente la libertad de prensa. En Paraguay el acceso en igualdad de condiciones al espectro electromagnético no está garantizado. El gobierno, a través del ente regulador Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), no siempre

da cumplimiento de las leyes y convenios internacionales que garantizan el acceso igualitario a las ondas de radio, y con ello permitir el funcionamiento de las radios ciudadanas, comunitarias, educativas, populares, en condiciones legales y técnicas que impidan su desaparición. El Estado continúa sustentando el monopolio otorgado históricamente a favor de sectores privados, violando normas jurídicas nacionales e internacionales.

La garantía de los periodistas para informar a la sociedad sin intimidaciones en la práctica está limitada. Los organismos y autoridades de los poderes del Estado, así como integrantes de la sociedad civil, no garantizan la labor fiscalizadora de los periodistas y la opinión, la investigación e indagación de fuentes.

Persiste la práctica de manipular la información con fines electoralistas, que vulnera el derecho a una información veraz y ecuánime, y sobre todo desprestigia la credibilidad de la información pública y a los medios. La información no puede ser materia de tráfico político ni utilizada como instrumento de ataque o defensa de intereses particulares, sino que debe contribuir a fortalecer los procesos de participación, la pluralidad de ideas y el respeto y defensa de los derechos humanos.

Las instancias oficiales deben mostrar mayor interés para esclarecer y sancionar a las personas que con detenciones, amenazas y atentados buscan coartar el derecho de información, opinión y de investigación del periodista. Las acciones judiciales contra periodistas y medios de comunicación deben dirimirse estrictamente dentro de las normativas legales, de la Constitución Nacional y los convenios internacionales que protegen la libertad de expresión.

El Estado sólo puede restringir el acceso a la información en caso de que su revelación cause daños sustanciales a sus intereses o en restricciones para el funcionamiento de una sociedad democrática, conforme a las orientaciones contenidas en normativas internacionales sobre la materia. No deben crearse normas restrictivas que lesionen el libre acceso a las fuentes de información pública, tanto de la prensa como de la población. Por el contrario, deberán promoverse mecanismos que lo garanticen y prioricen la concreción de la sanción de la ley de acceso a la información pública.

La protección a la reputación debe estar garantizada a través de sanciones civiles y no penales con penas privativas de libertad, como ocurre actualmente en los casos que la persona ofendida por un trabajo periodístico sea un funcionario público o persona jurídica o particular que se haya involucrado en asuntos de interés público.

El Plan Nacional de la Sociedad de la Información en Paraguay debe modificarse en cuanto a la inclusión de políticas públicas dirigidas a

sectores pobres y vulnerables, de manera a reducir y, en el mejor de los casos, a evitar que las desigualdades digitales ensanchen aún más las divisiones sociales y de oportunidades existentes en la sociedad paraguaya.

DERECHO A LA ASOCIACIÓN REUNIÓN Y PARTICIPACIÓN *(arts. 32 y 42)*

Movimiento sindical (art. 96)

Todavía en algunas empresas los trabajadores son despedidos por formar parte de un sindicato, y en la práctica la clase trabajadora desconocen sus derechos explicitados en las leyes.

En el país siguen los casos de violación del Convenio 87 sobre libertad sindical. Se registran casos de persecución contra dirigentes sindicales para desestimular, incumplir o no renovar contratos colectivos de condiciones de trabajo. No se respeta el horario máximo de trabajo. El salario mínimo legal no es cumplido en muchas empresas y en diferentes sectores de la economía. Se dan casos de contratación de mano de obra infantil en condiciones de explotación ilegal por las malas condiciones para la salud, la seguridad y la baja remuneración. Se violan los derechos al seguro médico y provisional.

Los mecanismos de participación de los trabajadores sindicalizados son deficientes, lo que hace que en las negociaciones con la patronal y el gobierno los gremios de trabajadores tengan pocas posibilidades de lograr incorporar los puntos reivindicados.

La capacitación laboral y técnica sigue sin entrar en la agenda de la política laboral del gobierno. El MJT tiene poca iniciativa y control para hacer cumplir los derechos de los trabajadores y trabajadoras.

El MJT es considerado por los dirigentes sindicales y empresariales como una dependencia carente de políticas laborales, sin capacidad gerencial para liderar estrategias de concertación entre las centrales empresariales y sindicales, y que tampoco cuenta con recursos financieros, técnicos y humanos.

El incumplimiento de las normas laborales nacionales e internacionales es práctica cotidiana. El Estado paraguayo no dispone de mecanismos eficaces para evitar y castigar la violación de las disposiciones legales que garantizan las condiciones laborales.

El Código Laboral no se cumple en varios de sus puntos. Los trabajadores no cuentan con contratos colectivos –o de otro tipo– y se ven obligados a firmar papeles en blanco. Las condiciones laborales conti-

núan siendo deficientes, la jornada laboral superior a las ocho horas, salarios inferiores al mínimo, y la mayoría de los/as trabajadores/as siguen sin contar con un seguro médico.

Si por una parte alrededor del 70% de los asalariados no ganan el salario mínimo, por otra, aunque se perciba esta suma, el salario mínimo no cubre las necesidades básicas de una familia, generándose un desfase entre los ingresos y egresos familiares.

La seguridad social se constituye en un problema sin resolución práctica: tanto el beneficiario como los familiares de los asegurados del IPS reciben un trato y atención deficientes.

En el caso de la inacción de la institución oficial de hacer cumplir los derechos laborales, quedan las alternativas de presentar denuncias ante los organismos internacionales. En este caso sería ideal que las seis centrales sindicales acuerden un documento en el cual se presenten los reclamos de acuerdo a los artículos del Código Laboral vigente que son incumplidos.

Organizaciones campesinas (arts. 42 y 114)

La promulgación de un nuevo Estatuto Agrario si bien se constituye en un avance, contiene una serie de artículos que significan un retroceso. El gobierno sigue sin dar respuestas a las demandas del sector rural: tierra para cultivar, créditos y asistencia técnica para producir mejor y todo lo que hace a la salud, a la educación y a la vivienda. En todos estos aspectos se observa un déficit cada vez más acentuado.

La lucha por la tierra es la principal causa de movilizaciones de los campesinos y uno de los problemas que mayor violencia ha generado en el campo. Los gobiernos posteriores a la dictadura no reconocieron el problema agrario como de tipo estructural. Por lo tanto, las estrategias que implementaron son meros paliativos y de corto alcance. Paraguay aparece entre los siete países en el mundo con la concentración de tierras más severa. Si el Estado no prioriza dentro de las políticas públicas la búsqueda de solución a este problema, la violencia continuará, más aún con el nuevo Estatuto Agrario, que castiga con mayor dureza la ocupación de tierra.

Los sin tierra sufren los embates de los pistoleros a sueldo o grupos paramilitares, quienes se movilizan impunemente en los lugares más conflictivos, amenazando, amedrentando y atentando contra los campesinos, y muy especialmente contra la dirigencia. Las denuncias sobre persecuciones y atropellos en asentamientos, incluso en los constituidos legalmente, muestran la debilidad de las instituciones del Estado. Los desalojos violentos, la detención de campesinos/as y su

asesinato son hechos que muestran la gravedad de la situación en el campo.

Los efectivos policiales y militares se han sobrepasado en sus atribuciones de control de las movilizaciones de protestas. Varias muertes y heridos graves son el resultado de la irracionalidad de su proceder. La policía continúa utilizando armas de fuego, contraviniendo normas nacionales e internacionales, y la justicia no tiene la suficiente capacidad o no le interesa realizar un análisis mínimo para entender el contexto en el cual se producen los conflictos. Los problemas sociales siguen siendo catalogados como delitos comunes por la justicia y la forma de aplicación de la ley empeora antes que encontrar soluciones.

Es necesaria la creación del fuero agrario, que permita tratar los conflictos de tierra como un problema social y no como un delito de acción penal pública, con lo cual se criminalizan los conflictos por la tierra.

Asociaciones vecinales (arts. 117 y 128)

Los derechos ciudadanos de acceso a la información, a la rendición de cuenta y a la participación en los actos de gobierno a nivel local, son escasos o nulos en la mayoría de los municipios en el Paraguay. La regularización y adecuación del marco legal municipal para promover las experiencias de participación ciudadana, es tarea pendiente.

La falta de respuesta a las demandas de las organizaciones ciudadanas es un hecho común, sobre todo si estas demandas son de tipo económico o de infraestructuras. En muchos casos la falta de respuestas de las autoridades se debe a una incapacidad económica real de responder a las demandas, en otros por falta de voluntad política o simple negligencia.

Los mecanismos de participación de la ciudadanía son todavía asignaturas pendientes. Existe miedo o recelo de las autoridades políticas para dar participación activa y real a la ciudadanía. Los gobiernos –tanto el central como los locales– deben considerar a la ciudadanía como protagonista activa. Salir del simple discurso de interés y pasar a implementar procesos serios y sistemáticos de participación debe formar parte de la política oficial del gobierno.

Entre las leyes y artículos que se deberían modificar están la Ley Nº 1.066/97 que regula el derecho a manifestación y reunión en los artículos 3 y 4; la ley no debería establecer restricciones para el horario, lugar y duración de la manifestación. La Ley Orgánica Municipal, en los artículos 60, 86 y 88; el artículo 127 de la Ley General de Educa-

ción, que debe garantizar y promover la formación de centros de estudiantes y derogación del Decreto Nº 11.089/42.

El sistema legal debe contener el reconocimiento de la autonomía de las organizaciones vecinales mediante un mecanismo que no esté al arbitrio de las autoridades de turno; debe reconocer a la ciudadanía mecanismos concretos de acceso a la información sobre gestión y uso de recursos públicos; debe establecer instancias concretas de participación ciudadana en la elaboración de planes de desarrollo local, en la elaboración del presupuesto y en mecanismos de rendición de cuentas y control; establecer canales más directos entre la ciudadanía y las concejalías municipales electas, que en muchos casos están impuestas por listas partidarias y tienen escasa vinculación con las pocas experiencias de participación que se están dando.

En el área educativa hace falta una intensa capacitación del cuerpo docente y autoridades educativas intermedias para difundir el conocimiento del marco legal y funcionamiento de un Estado de Derecho, reflexionando sobre prácticas que aún son obstáculos para promover la participación juvenil y ciudadana. La despartidización definitiva del sistema educativo también es fundamental; es una abierta contradicción hablar de reforma educativa cuando se ignoran o se promueven estas prácticas.

El Instituto de Desarrollo Municipal (IDM) debe ser reestructurado y dotado de los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones que le fueran asignadas y se esperan de él. Las mismas autoridades municipales deberían estar interesadas en esta renovación y encarar reclamos al gobierno central para llevarlas a cabo.

DERECHOS POLÍTICOS *(arts. del 117 al 126)*

En Paraguay lo que se observa es un profundo desfase entre el marco ideal y la práctica diaria de las instituciones, partido y líderes, que se encargan de desvirtuar lo establecido en la Constitución Nacional y en las leyes.

La reforma del sistema electoral continúa pendiente. Actualmente, el control de todo el proceso de votación descansa en los partidos políticos. Asimismo, no se promueven los mecanismos de observación ciudadana a través de grupos organizados y/u organizaciones ciudadanas y sociales. Tampoco el Estado promueve la participación e iniciativas ciudadanas en cuanto a consultas populares, referéndum y plebiscitos. El Estado debería establecer un sistema de control efectivo de la gestión de las autoridades administrativas electas, y la posibilidad de revocar el mandato en los casos necesarios.

Otros aspectos pendientes son la capacitación de los miembros de mesas, veedores y apoderados en las formalidades y procedimientos adecuados para formular y hacer seguimiento a denuncias electorales, y el aumento de la independencia y capacidad de control de la justicia electoral sobre el conjunto del proceso electoral y sobre la aplicación de sanciones a las faltas y delitos electorales, a través de un sistema de elección de funcionarios/as electorales en base a méritos y capacidades en el ámbito de su competencia, prohibiéndoles la militancia política en todos los niveles. Crear, al interior del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), un registro de irregularidades, faltas y delitos electorales, de modo que tanto las instituciones a cargo de su control como la propia ciudadanía puedan realizar un mejor seguimiento y sugerir propuestas de cambio que mejoren las garantías hacia los derechos electorales de la ciudadanía. Al mismo tiempo, para todos los casos, propiciar mecanismos que faciliten información sobre los/as candidatos/as que se presenten a elecciones de cargos pluripersonales.

En cuanto a la participación de las mujeres, la cuota establecida en el Código Electoral para las listas internas partidarias es insuficiente. Se hace necesaria la reformulación del sistema electoral para asegurar el acceso de un mayor porcentaje de mujeres a las estructuras de poder.

Implementar mecanismos que faciliten información sobre los gastos electorales y el destino de los aportes y subsidios a los partidos políticos, incluyendo sistemas de control cruzado y de verificación de gastos por parte de organizaciones de la sociedad civil.

DERECHO AL DESARROLLO RURAL *(arts. 115 y 116)*

El Estado paraguayo continúa sin implementar la reforma agraria. Actualmente los marcos jurídicos, institucionales y organizativos necesarios para esa reforma adolecen de la debilidad de instituciones que implementen las políticas apropiadas para el desarrollo.

El Estado paraguayo no cuenta con un plan estratégico de largo plazo para el desarrollo y la modernización del agro que sea integral y gradual, que apoye a la agricultura de base familiar, con igualdad de género y amplia participación de los beneficiarios. La implementación de un plan de desarrollo de la agricultura familiar eficientemente encarado permitiría aumentar notablemente la demanda de empleo rural a partir de la diversificación productiva, ampliación del área subutilizada del predio y su capitalización a través de actividades de transformación.

Existe un déficit en cuanto el acceso a la información sobre el tema de las patentes y de los derechos de autor internacionales y su repercu-

sión en el tema de los royalties a pagar por las semillas, que introduce una nueva forma de dependencia y colonialismo.

El desarrollo rural requiere del acceso a la tierra a través de su distribución equitativa basada en una propuesta de desarrollo. En ese sentido, hace falta mejorar, agilizar y encarar con prioridad ajustes jurídicos e institucionales que permitan la regularización de la tenencia de la tierra, asegurando al mismo tiempo la bioseguridad de los pueblos campesinos e indígenas.

Continúa siendo un déficit la educación formal de las mujeres con enfoque de género y productivo. Para ello se necesita una mayor capacitación en gerenciamiento de finca a mujeres cabeza de familias rurales para mejorar la franja de las de menor desarrollo humano. Deconstruir las pautas culturales basadas en el sistema patriarcal y machista, que sigue obstaculizando la incorporación plena de las mujeres del sector rural al desarrollo. Las mujeres indígenas precisan de una atención especial por el estado de carencia y exclusión en que sobreviven.

El Estado debería tener en cuenta el Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo para orientar y sobre todo implementar programas y acciones en el ámbito agrario del Paraguay. Los programas de reforma agraria, además de facilitar el acceso a la tierra de los campesinos, deben ir acompañados de proyectos productivos, de infraestructura –caminos, electricidad para el desarrollo–, de salud y de educación que permitan un manejo ecológico del suelo y el monte, que conviertan a los asentamientos en lugares atractivos para vivir, económica y ambientalmente sustentables. Los proyectos productivos tienen que apoyar los esfuerzos de diversificación productiva, posibilitar la seguridad alimentaria a nivel de finca y comunidad y lograr una mejor inserción de los productores al mercado. Asimismo, posibilitar programas de capacitación de los jóvenes –varones y mujeres– hijos de campesinos, en la perspectiva de potenciar los recursos y conocimientos disponibles, y con la tecnología que esté en correspondencia con sus posibilidades reales de dominación, y la vinculación entre lo rural y lo urbano, más allá de la infraestructura física, mediante una articulación de lo agrario con lo industrial y los servicios.

La característica relevante de las instituciones que trabajan con los campesinos es la sectorización y la falta de coordinación. El Estado, a través del MAG, debe reestructurase para desempeñar una labor eficiente, con un enfoque que dé protagonismo a los productores organizados, con base a políticas diferenciadas que focalicen las acciones en los sectores más necesitados y que pongan en marcha iniciativas sustentables.

DERECHO AL EMPLEO (arts. del 86 al 99)

Paraguay tiene pendiente otorgar las garantías del derecho al empleo en general, y al cumplimiento de algunos compromisos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que tengan en cuenta la orientación y formación técnico/profesional; la preparación de programas, normas y técnicas que permitan el desarrollo económico, social y cultural, así como la ocupación plena y productiva en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas; el goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren a los trabajadores un salario equitativo e igual por trabajos de igual valor, igual oportunidad para todos; condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias; seguridad e higiene en el trabajo; descanso y disfrute del tiempo libre.

Por lo tanto, se requieren cambios que tienen que ver con: a) el funcionamiento adecuado del mercado laboral que garantice la apertura de nuevos puestos de trabajo en condiciones de eficacia y calidad; b) el sistema de incentivos: una mayor capacitación y productividad deben ser las bases para el nombramiento y promoción laboral, especialmente en el sector público; c) las oportunidades de grupos vulnerables como el de los indígenas y las personas con necesidades especiales; d) el acceso a seguridad social y a capacitación laboral, con la disminución de las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres y entre sectores urbanos y rurales; e) reformar el Estado y el mercado en función a la eficacia de las instituciones; f) mantener en permanente funcionamiento espacios tripartitos a través de los cuales se realizan recomendaciones y no sólo convocarlos cuando la situación llega a límites extremos; g) generar políticas que apunten al crecimiento de los sectores primarios y secundarios, posibilitando el crecimiento económico del país y, a través de éste, la generación natural de fuentes de empleo; h) proporcionar ventajas a los sectores excluidos del progreso social, como son los desempleados y subempleados, que no están en posición adecuada para negociar condiciones de trabajo y de salario.

Entre las medidas prioritarias cabe señalar: a) la capacitación para el empleo y la producción que garanticen empleabilidad para las personas y competitividad para el país; b) programas de apoyo técnico en materia de gestión, calidad y comercialización a las micro y pequeñas empresas; c) reformas institucionales en el acceso a la tierra: titulación de tierras, actualización de los valores fiscales para desalentar la propiedad de la tierra como mecanismo de ahorro y no de producción, fomento a la colonización pública y privada; d) seguridad jurídica y económica que permita condiciones de previsibilidad y estabilidad de la situación económica, combate al contrabando, a la corrupción y

a la impunidad; f) acceso al crédito a través del fomento a la creación de fondos rotatorios y de organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, asociaciones, entre otros).

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL *(art. 95)*

En Paraguay el 60% de la población asalariada carece de cualquier forma de prestación de seguridad social y no existe perspectiva ni política de cambio de propuesta desde el gobierno. En definitiva, el gobierno paraguayo incumple todas las regulaciones locales y pactos internacionales a los que suscribe en cuanto a la aplicación de mecanismos universales de seguridad social. El Estado paraguayo debería prever mecanismos para ampliar la cobertura y extenderla a todas las regiones del país, y reducir los niveles de evasión, formalizar el trabajo y ampliar el número de contribuyentes a los seguros sociales.

Una vigilancia estricta y permanente por parte de los organismos contralores del Estado, las organizaciones de los trabajadores y las entidades de derechos humanos es esencial para disminuir, primero, y eliminar, después, las prácticas corruptas que afectan a todo el sistema de seguridad social. La impunidad debe ser superada si se quiere avanzar, como también el virtual congelamiento de los beneficios.

Paraguay no cuenta con un seguro de desempleo, por lo tanto se espera que se uniformice el sistema, incorporando el seguro al desempleo y el beneficio familiar.

La profesionalización de la administración del Instituto de Previsión Social (IPS) es tarea pendiente. Es fundamental que la entidad pase a ser gerenciada por personal apto para ello, que reúna los requisitos mínimos de idoneidad y honestidad. De este modo se podría mejorar radicalmente los servicios, y apostar a un sistema integral y universal eficiente que otorgue todos los beneficios comprendidos en el ámbito de la seguridad social. Al mismo tiempo, implementar un sistema de administración y gestión que elimine y erradique las prácticas nocivas que desvirtúan enteramente la finalidad del sistema. La realización de una amplia y profunda reforma administrativa y operativa resulta fundamental para que el sistema cumpla por lo menos razonablemente con sus objetivos. Para ello se requiere de esquemas de control y de sanción rigurosos y eficientes, para lo cual es prioritario introducir cambios en el marco regulatorio.

Una política de inversiones más segura y rentable debe ser perentoriamente diseñada y aplicada, de modo que se garanticen la integridad de los fondos aportados, así como su rentabilidad.

La protección a los trabajadores rurales no está contemplada en el actual sistema de seguridad social. También se requiere la creación de una forma legal de protección contra riesgos del trabajo.

Actualmente el Estado no aporta al sistema. El Estado debería –junto con los otros sectores– financiar el sistema, y la administración pasar a ser con participación cuatripartita (trabajadores activos y pasivos, empleadores y Estado). Plan de actualización de la contribución estatal obligatoria a la seguridad social. A pesar de las críticas al IPS, se requiere mantener el sistema solidario que, pese a sus deficiencias, da respuestas más satisfactorias a los problemas de los asegurados/as que las instituciones privadas. Por lo tanto, se espera que se elimine el proyecto de ley de privatización de la seguridad social.

DERECHO A LA SALUD *(arts. 68 al 72)*

Las condiciones sanitarias y los indicadores de salud han empeorado a nivel nacional. El grave déficit en el financiamiento del sector salud ha producido un crítico desabastecimiento de hospitales y servicios de las regiones sanitarias en el área de insumos, medicamentos, alimentos, falta de camas en los hospitales, que han aumentado la inequidad social en el sector y disminuido aún más las ya bajas coberturas de salud en el país. El presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) es insuficiente para cumplir con las obligaciones del sector.

La política de recursos humanos en salud no siempre prioriza a las personas con mayor idoneidad y honestidad para la administración de los bienes públicos. Se requiere garantizar la idoneidad técnica y moral de los responsables públicos de programas y de servicios de salud a nivel central, regional y local mediante la meritocracia, sin discriminación a sectores o personas.

La corrupción y el prebendarismo político en la gestión pública del MSPyBS siguen vigentes. El gobierno debe definir como prioridad el sector salud, y que esto se traduzca en una transparencia real y efectiva de todos los recursos asignados anualmente a través del Presupuesto General de Gastos del MSPyBS.

Entre las leyes que deben ser implementadas está la Ley de Vacunas, que garantizará la provisión anual de biológicos para el desarrollo del programa ampliado de inmunizaciones, y la Ley de Fondos Rotatorios, para apoyar el proceso de descentralización, disminuyendo la burocracia del Estado y garantizando un gasto más eficiente y efectivo a nivel local. La deficiente ejecución de programas preventivos por recorte presupuestario constituye un hecho alarmante.

Asimismo, el gobierno tiene pendiente la reforma del sector establecida en un plan de gobierno: descentralización, reorganización de los servicios, fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud, apoyo a la promoción de la salud y búsqueda de nuevos modelos de financiamiento, como también implementar programas y proyectos que focalicen las acciones y recursos para el sector rural, para la población materno-infantil y para las poblaciones más carenciales.

El Estado paraguayo debería tomar un compromiso con el tema de la salud de la mujer y mantener el rubro presupuestario para el Programa de Salud Sexual y Reproductiva, a partir de la iniciativa de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores.

El país necesita definir un nuevo modelo sanitario que tenga como objetivo fundamental aumentar los niveles de cobertura, definir y garantizar la equidad en el acceso de los servicios sanitarios de la ciudadanía, enfocando la defensa de esta equidad como equidad distributiva, lo cual establece que todos los miembros de una sociedad tienen derecho a recibir la atención de su salud de acuerdo con su necesidad, y como equidad financiera, cuyo principio indica que todos los miembros de una sociedad deben contribuir a la salud según su capacidad de pago.

Atención en salud mental (art. 58)

En cuanto a la salud mental, se hace necesaria la descentralización presupuestaria y una actitud de integrar en los programas de salud servicios de atención en salud mental basados en un modelo comunitario. Los servicios de atención en salud mental deben formar parte y funcionar en hospitales generales de cada región y localidad, con capacidad de resolver los problemas en el propio lugar de residencia de los pacientes para evitar las derivaciones hacia la capital. Además del mejoramiento de las condiciones de vida en general, se deben observar particularmente el mejoramiento de la atención psiquiátrica, psicológica y social de los pacientes.

Actualmente no existe una ley que reglamente y observe las condiciones en que se recurre a las hospitalizaciones contra la voluntad de las personas, hacen falta mecanismos de supervisión para esta práctica y establecer instancias de apelación para aquellas personas que consideran injusta su hospitalización. También la normativa jurídica debe tener en cuenta las condiciones especiales en que se encuentra un paciente mental, tanto en lo que significa un debido proceso como en los alcances y consecuencias de un acto antijurídico. Y el derecho de ser sometido a un proceso imparcial y justo.

Salud reproductiva (art. 61)

No existen registros oficiales confiables que permitan valorar con claridad el alcance del problema relacionado con la salud reproductiva. El índice de mortalidad materna e infantil sigue siendo alto. Sin embargo, no se cuenta con datos fiables. Una medida urgente es la revisión de la legislación penal con respecto al aborto, factor que sólo contribuye a aumentar la clandestinidad del aborto y a plantear medidas más amplias e integrales para prevenir los abortos.

El Estado debería asignar recursos suficientes para la implementación de políticas, planes y servicios integrales de planificación familiar, salud sexual y reproductiva en forma descentralizada, atendiendo en forma especial a los sectores más vulnerables y de escasos recursos. Implementar medidas de atención en cuestiones de reproducción y sexualidad que alcancen a toda la población e incluyan información, consejería, educación sexual en todas las etapas de la vida, sin discriminación por razones de sexo, edad, religión, etnia, lengua, región o nivel educativo. Asimismo, garantizar el ejercicio efectivo del derecho de las personas a decidir libre y responsablemente el número y la frecuencia de los nacimientos de sus hijos, incluyendo la protección de la maternidad y la paternidad responsables, tal como lo prescribe la Constitución Nacional en sus artículos 55 y 61.

Las instituciones responsables todavía no asumieron la implementación de una educación sexual integral en todos los niveles educativos con perspectiva de género, buscando eliminar los obstáculos para que mujeres y hombres puedan participar en el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos con igualdad, en forma autónoma, responsable y plenamente informada. Desde estas instancias se debería concienciar sobre el valor positivo de la sexualidad humana, la maternidad y la paternidad en igualdad de condiciones para hombres y mujeres, para superar la actitud moralista que estigmatiza o niega la sexualidad, que constituye una barrera para asumir la realidad, prevenir y eliminar los problemas relacionados.

El Estado, a través de las instituciones y servicios públicos, debe garantizar la provisión de anticonceptivos de probada eficacia, más allá de la influencia de línea de pensamientos religiosos o dogmáticos que censuran el uso o la provisión de métodos modernos como el condón. Al mismo tiempo, ampliar la discusión y el estudio del anteproyecto sobre salud sexual y reproductiva con distintos sectores.

DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (*arts. 6, 8, 114 y 115*)

El gobierno no cuenta con una política agropecuaria nacional que contemple las múltiples demandas de todos los actores del sector y la sociedad, que dé un marco de protección y sostenibilidad a los recursos involucrados y que no sólo refuerce y satisfaga demandas de la agroexportación de soja y algodón. Debe ser garantizada la igualdad de oportunidades en la vida social, económica y política, fundamentalmente referente a las mujeres y a los grupos de menores recursos: campesinos, pobladores marginales, indígenas, niños, niñas y ancianos, rescatando el concepto de multifuncionalidad de la agricultura, considerando adecuadamente la amplitud de los impactos por la utilización masiva de organismos genéticamente modificados y reconstruyendo un sistema productivo que mire también hacia el mercado interno.

Los programas de reforma agraria no contemplan la seguridad jurídica del pequeño productor sobre la tierra, de modo a aumentar su inversión de largo plazo, la diversificación productiva y la productividad de la finca. El Estado paraguayo debe frenar el creciente monopolio de los *traders,* las agroquímicas y las compañías de semillas. Se hace imperativo el tratamiento de leyes antidumping y antimonopolio por parte del Poder Legislativo, ya que se observa un peligroso afianzamiento de estas prácticas en el mercado alimentario nacional. Asimismo, el Estado debe sancionar una ley con respecto a los organismos genéticamente modificados y al patentamiento de sustancias vivas.

Para garantizar el derecho a la seguridad alimentaria es necesario invertir en programas de desayuno y almuerzos escolares y prever programas de emergencia alimentaria para grupos particularmente vulnerables. Urgen las reformas institucionales que contribuyan a facilitar el acceso de toda la población a alimentos en forma suficiente. Promover el consumo de alimentos que puedan ser producidos competitivamente en la región, a través de políticas en las que prevalezcan la eficacia y el reparto equitativo de los costos y beneficios. Los ministerios de Salud y de Educación deben incorporar como parte de sus funciones la garantía de que la población más carenciada reciba los alimentos básicos necesarios.

Son escasas las campañas dirigidas a proteger a los consumidores contra aumentos en el costo de los alimentos, la publicidad engañosa y los riesgos a la salud derivados de la falta de control en la inocuidad de los alimentos. Se requiere implementar un efectivo control sanitario y bromatológico en el expendio de alimentos en zonas urbanas.

Así también invertir en la mayor cobertura en el suministro de agua potable para la población actualmente excluida del servicio.

El gobierno deberá mejorar, mantener y, cuando sea necesario, rehabilitar el potencial de producción de alimentos de los recursos naturales y detener su degradación y agotamiento. Se espera que el gobierno formule y ponga en práctica políticas para mejorar la sostenibilidad de los sistemas de producción, de manera a alentar e inducir a la utilización de tecnologías y de pautas de producción de acuerdo con las ventajas económicas y ecológicas que ofrezcan, y con necesidades de proteger al productor, consumidor y al medio ambiente.

El gobierno deberá implementar las medidas necesarias para reducir el índice de deforestación y promover la pronta y rápida ratificación y aplicación de la Convención Internacional de lucha contra la Desertificación de las Naciones Unidas.

DERECHO A LA EDUCACIÓN *(arts. 73 al 80)*

A pesar de la atención que recibió el sector educación en los últimos años por parte del gobierno, todavía se observan falencias, principalmente en la aplicación de la reforma educativa. Entre las medidas necesarias están la reorientación de la formación y la capacitación docente, incluyendo y profundizando materias que permitan entender y atender la diversidad, dando énfasis a la experiencia en el aula y teniendo como objetivo el desarrollo de las capacidades y habilidades para el desarrollo del pensamiento crítico, la resolución de los problemas y la toma de decisiones. Ofrecer cursos gratuitos de capacitación que permitan incorporar los valores de la reforma. Dignificar la profesión docente, estableciendo evaluaciones, remuneración acorde al desempeño e incentivos para mejorar su nivel profesional.

Aún no se logró hacer cumplir los 200 días de clases establecidos en la Ley General de Educación de 1998.

El Estado debe garantizar la extensión gradual de la obligatoriedad de la enseñanza con un cronograma cierto hasta alcanzar a los adolescentes de 17 años de edad y establecer las posibilidades de acceso a la educación, orientadas a introducir las oportunidades educativas. Todavía unos 24 mil niños, niñas y cerca de 5.000 jóvenes quedan fuera del sistema educativo.

El gobierno central debe posibilitar una educación de calidad para todos los ciudadanos a través de una política de descentralización que apunte a una distribución equitativa de los rubros, teniendo en cuenta las necesidades reales de cada departamento e institución.

Implementar a corto, mediano y largo plazos un cambio sustancial en la distribución del presupuesto asignado a la educación para atender las demandas propias del sistema.

El Estado debe revalorizar y potenciar la educación pública, mejorando su calidad, personal, infraestructura y recursos disponibles. Es necesario desarrollar acciones que permitan el acortamiento de distancias entre las escuelas de carácter urbano y rural. Para eso se deben desarrollar programas educativos diferenciados que tengan en cuenta las necesidades locales. Asegurar que todos los niños y niñas sean enseñados en su lengua de uso predominante, siempre y cuando exista una política lingüística global que posibilite su inserción en el mundo.

DERECHOS CULTURALES *(arts. 81 y 83)*

El Estado paraguayo todavía no cuenta con una política que integre todos los aspectos inherentes a nuestro universo cultural, que apueste a la cultura como medio para defender y proteger nuestra identidad cultural y que sirva también como un instrumento de lucha contra la pobreza. Asimismo, tampoco cumple con las disposiciones constitucionales, las legislaciones vigentes y con la promesa asumida en campañas electorales de crear las condiciones para que las expresiones culturales puedan desarrollarse.

El Estado, las gobernaciones y los municipios siguen sin definir políticas culturales que tengan como objetivo la integración de los diferentes grupos humanos que forman la sociedad. Además, tampoco existe una red nacional a través de la cual los trabajadores culturales puedan colaborar e intercambiar conocimiento y experiencias entre sí o realizar aportes a las diferentes comunidades del territorio nacional, así como con otros países. Existe un esfuerzo mínimo del Estado, los municipios y las gobernaciones para dotar a sus comunidades de infraestructura cultural donde no haya, y abaratar los costos donde sean inaccesibles, y que, vía leyes y ordenanzas, incentiven a las empresas que apoyan a la cultura. Establecer incentivos fiscales para quienes posean edificaciones de valor patrimonial.

Los municipios y las gobernaciones no tienen como práctica la aprobación de fondos de apoyo para la difusión y promoción cultural; generalmente los fondos existentes no se implementan o no hay claridad y transparencia en su manejo.

Se espera que el Estado constituya en "industria cultural" los bienes y servicios culturales; difunda masivamente los alcances de la Ley del Autor y Derechos Conexos; respalde la actividad de los creadores en forma de subsidios, ya que en la mayoría de los casos la producción cultural no es rentable; implemente con urgencia un sistema de pen-

siones y jubilaciones para amparar a los trabajadores culturales; brinde la posibilidad de capacitación en formación artística y gestión cultural. Además, se reconozca al arte y otras formas de pensamiento y expresión como una actividad laboral, con todos los beneficios asociados a las demás formas de trabajo.

El Estado debe garantizar la transparencia en la concesión de fondos del Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (Fondec), y la Municipalidad de Asunción, implementar dichos fondos que están aprobados. Se requiere que el Fondec se reglamente y apoye a un mayor número de grupos e instituciones culturales, teniendo en cuenta al interior del país. Para ello, es necesario realizar una convocatoria amplia y contar con un jurado representativo. Los fondos públicos se deben otorgar por concursos, de la misma manera que se concursa para cualquier cargo u obra pública.

En el ámbito del Mercosur todavía sigue siendo un déficit:

- la libre circulación de bienes y servicios culturales;
- la difusión y el intercambio de artistas;
- la capacitación de agentes y gestores culturales;
- la protección y restitución de derechos de propiedad intelectual;
- la promoción de las industrias culturales; y
- la armonización de legislaciones culturales vigentes.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA *(art. 100)*

El enunciado constitucional sobre el derecho de todos los habitantes del país a una vivienda digna es un simple enunciado, sin ninguna vigencia. En ese sentido, hace falta crear más conciencia acerca de que la vivienda es uno de los derechos humanos más trascendentes, no sólo en sí mismo, sino para que el respeto de otros derechos, como la salud y la educación, puedan cumplirse. El Estado debe destinar un mayor porcentaje del Presupuesto General de Gastos de la Nación a fin de satisfacer las necesidades de vivienda de la población pobre y extremadamente pobre.

La población rural sigue excluida de los programas oficiales de vivienda, y de hecho tampoco fue tomada en consideración en el programa original apoyado desde el BID. Siguen estancados el proyecto de creación de un Ministerio de Vivienda y una ley de "asentamientos humanos".

Para ello, el gobierno debería ampliar el rubro en la Ley del Presupuesto destinado a viviendas populares a cantidades que sean significativas y que no deberían estar por debajo del crecimiento del déficit habitacional (15.000 viviendas por año).

Otros aspectos pendientes son la reforma del rol del Estado, tanto para la obtención de fondos como de un adecuado marco jurídico, que facilite el acceso a la tierra urbana a bajo costo, creando incluso una "cartera de tierras" a partir de los inmuebles urbanos que el Estado recupera; proporcionar suficiente financiamiento "blando" en la forma lo más directa posible a los sectores populares, que se organicen autónomamente (como las cooperativas), reduciendo a cero la tasa de interés como mecanismo más idóneo para reducir los costos financieros de largo plazo y con mecanismos de reajuste hechos según la dimensión humana (el salario mínimo); y que el subsidio sea a los sectores de escasos recursos, y no a las empresas de construcción o altos funcionarios.

También hacer más estrictos los controles del uso de fondos, con participación de toda la sociedad, y no sólo de parte de los organismos del Estado. Se debe buscar que el dinero público que se utilice para financiar viviendas populares sea empleado en ese fin y que sea recuperable.

Se espera que el Estado intervenga en la especulación inmobiliaria. El precio de la tierra urbana en las áreas limítrofes a la capital ha aumentado sustantivamente como consecuencia de la existencia de reservas de tierras de grandes inversionistas e incluso de sectores medios, que como consecuencia de un relativo bajo impuesto a los baldíos pueden ver aumentar la plusvalía de sus tierras.

DERECHOS DEL NIÑO, LA NIÑA Y LOS/AS ADOLESCENTES *(arts. 54 al 56)*

Entre los avances registrados se pueden citar la búsqueda de mejores servicios para los adolescentes privados de libertad, y el mayor espacio ganado para la participación de los niños, niñas y adolescentes y temas que les competen. Sin embargo, es una necesidad la difusión de los derechos de la niñez y la adolescencia, a través de mecanismos permanentes, a fin de permear aspectos de la cultura aún transgresores de los derechos de la infancia. Para ello se requiere desarrollar una difusión permanente en la sociedad civil y en los distintos organismos gubernamentales para dar a conocer a cabalidad la Convención sobre los Derechos del Niño y la Doctrina de la Protección Integral.

El Estado debe garantizar que las consideraciones del concepto niño, niña y adolescente como sujeto pleno de derecho y como sujeto social atraviesen no sólo las legislaciones, sino la práctica en cuanto asunto les compete, como en las consideraciones sobre el trabajo infantil, el consentimiento sexual, la edad mínima para contraer matrimonio, la declaración ante tribunales, privación de libertad, actitudes en la relación con autoridades de las escuelas y colegios, organizacio-

nes autónomas, expresión de sus ideas y opiniones, libertad ante las religiones, etc.

El Poder Judicial debe garantizar que la privación de libertad es impuesta como última medida. Para ello también hace falta impulsar programas de atención, mejoramiento de las condiciones y fiscalización de los adolescentes privados de libertad. Asimismo, se debe contar con programas pospenitenciarios para adolescentes, así como seguir apoyando medidas de índole socioeducativa en consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño. Actualmente hay una carencia de datos estadísticos, por lo tanto no existe una conciencia real de la gravedad y extensión del problema.

Otro aspecto que requiere de la participación del gobierno son las restricciones que imposibilitan debatir los temas que se relacionan con la sexualidad, para poder incorporar tanto en la educación formal como en la no formal los sistemas de prevención.

En el campo laboral, se requiere reducir las posibilidades de riesgo creando oportunidades laborales alternativas válidas. Además, acompañar y apoyar a los niños y niñas trabajadores, especialmente a los del área rural, asegurándoles el goce de todos sus derechos. El Estado debe implementar programas de empleo y ampliación de servicios básicos de salud, educación, vivienda y atención social para que las familias puedan asumir su responsabilidad en la crianza de sus hijos.

La explotación sexual de niños, niñas y adolescentes es una práctica que requiere de una amplia difusión y debate y de un marco legislativo que proteja a las niñas, niños y adolescentes, y castigue a los culpables (clientes y explotadores). Promover programas nacionales de prevención del maltrato, de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes y de la explotación laboral.

Se espera que el Estado firme y haga cumplir convenios internacionales de protección a los niños y niñas en circunstancias en las cuales una cooperación regional e internacional es necesaria, como tráfico, explotación sexual, explotación laboral y otros. Se necesita trabajar por la identificación de indicadores adecuados para medir los avances y deterioros en el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas, lograr un sinceramiento en los informes que se redactan sobre el cumplimiento de la convención.

La inversión social en infancia deberá aumentar a través de fondos presupuestarios y la solicitud de préstamos. La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) debe tener capacidad de incidir en las decisiones presupuestarias destinadas a preservar derechos básicos, como son los de salud y educación. El Estado no tiene como prioridad el interés superior del niño a la hora de planificar e implementar políticas de desarrollo social.

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS *(arts. 62 al 67)*

El Estado paraguayo sigue sin impulsar la reforma legal e institucional respecto a los procesos de consulta y participación con los pueblos indígenas y sus representantes, congregados en la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI). En Paraguay se continúa sin una política indigenista adecuada, no sólo en términos jurídicos, sino en la disposición efectiva de instrumentos institucionales, financieros y administrativos para la restitución territorial indígena y la vigencia de los derechos de autodeterminación y desarrollo de los pueblos indígenas.

En cuanto a los compromisos internacionales, Paraguay sigue sin cumplir las recomendaciones de la CIDH respecto a la asignación de fondos necesarios para la restitución y aseguramiento de las tierras de las comunidades y pueblos indígenas del país, como tampoco se cumple con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas, adoptando las medidas legislativas y de otro carácter que sean necesarias, en particular, con la penalización de la discriminación racial. Al mismo tiempo, urge la discusión e implementación a nivel de todas las instancias de una nueva política indigenista nacional que contemple la vigencia del Capítulo V de la Constitución Nacional y del Convenio 169 de la OIT.

El Estado tampoco dispone de todos los medios alternativos posibles para satisfacer los reclamos y las necesidades territoriales indígenas, que no sobrepasan un millón de hectáreas, incluyendo a las comunidades a las que por decisiones arbitrarias se les ha negado sus derechos. Frente a esto, se requiere de la sanción de leyes de expropiación favorables a las reivindicaciones, y ejecutar el 100% del presupuesto del INDI destinado a la compra de tierras reivindicadas.

Ante las demandas de mejoramiento en la salud, la educación, el desarrollo sostenible desde una perspectiva cultural y de género, el acceso a la justicia, etc., el Estado debe apoyar e impulsar un programa nacional de salud para los pueblos indígenas, que incluya un diagnóstico de sus necesidades y programas de acción, delineados con consulta y participación de dichos pueblos y sus representantes, que cuente con los recursos humanos y financieros adecuados. Es fundamental la adopción de medidas de salud pública para prevenir y remediar las enfermedades crónicas y epidemias que asolan a las comunidades, respetando las pautas de los pueblos indígenas.

También se requiere que el Estado paraguayo atienda las demandas en el plano educativo y de etnodesarrollo planteadas y propuestas por

los pueblos indígenas, determinando los recursos humanos y financieros para el efecto; dar participación a los líderes y docentes de las diferentes comunidades indígenas en las reformas que se deban plantear: elaboración de programas propios para cada etnia; respeto a la cultura de cada pueblo; una escolarización que tenga en cuenta el sistema educativo tradicional; publicación de materiales en idiomas indígenas y la participación de nativos e indigenistas en instalaciones de las comunidades y respetando sus prioridades.

En lo laboral se requiere de la inclusión en la legislación laboral de un capítulo destinado a pueblos indígenas. Control institucional y efectiva intervención de los órganos gubernamentales competentes sobre el cumplimiento de las leyes laborales de los trabajadores indígenas, principalmente los asalariados de las estancias. La extensión de la cobertura de los servicios del MJT a las zonas de alta concentración laboral indígena.

DERECHO A LA PAZ Y AL DESARME *(arts. 144 y 145)*

En Paraguay el servicio militar continúa siendo obligatorio, por lo tanto se requiere reglamentar el procedimiento de incorporación al servicio militar obligatorio para garantizar que éste no se produzca bajo coacción y que no se incorporará a personas de menos de 18 años. El gobierno debe modificar la declaración efectuada en el momento de la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño y elevar a 18 años la incorporación a todos los ámbitos de las Fuerzas Armadas, incluida la instrucción profesional y los servicios voluntarios.

A pesar de las denuncias públicas, todavía se siguen implementando prácticas que no garantizan la integridad física y mental de los conscriptos y una calidad de vida digna y segura en servicio.

Las Fuerzas Armadas no han recibido ninguna reformulación en su doctrina y organización, así como tampoco han sufrido mayor modificación en el número de sus efectivos profesionales, que han aumentado en los últimos 10 años. La reducción militar aún pendiente debe ser implementada en forma urgente de modo a reducir el sobrepoblado cuadro de la milicia, fuente de gasto público improductivo y de desestabilización de la democracia.

El Estado debe reparar moralmente a los familiares de soldados muertos y desaparecidos que se encuentran con procesos ante la CIDH, y establecer además un mecanismo para que los familiares de los demás fallecidos y de soldados que hayan sufrido minusvalía, ya sea física o síquica, también sean reparados, además de la indemnización económica, tomando como referente principal de dichas tratativas a

la Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (Afavisem). Asimismo, continuar las investigaciones de los casos presentados por muertes, malos tratos, torturas y amenazas y asegurar que los responsables sean llevados ante la justicia civil como único órgano jurisdiccional para casos de investigación sobre posibles violaciones de derechos humanos en la fuerza pública. Se deben impulsar las investigaciones judiciales con respecto a los casos de violaciones a los derechos humanos, torturas, amedrentamientos y falsificación de instrumentos públicos, hasta lograr la sanción de los responsables.

Las Fuerzas Armadas deberán garantizar el respeto a la dignidad de las mujeres y la conciencia de género dentro de su ámbito de influencia.

Siguen vigentes las prácticas de control militar de los problemas sociales. Se debe evitar y terminar con la participación de las Fuerzas Armadas en la represión de luchas sociales debido a la inexistencia de sustento constitucional. No es su función sitiar asentamientos de "sin techos" ni destruir y saquear los campamentos de campesinos con armas de guerra.

Es necesaria una nueva ley de armas, donde las exigencias para su portación y tenencia sean más estrictas que las actuales. Asimismo, debe darse un mayor control a este respecto, tanto de los ciudadanos que portan como de los locales donde son vendidas las armas.

Teniendo en cuenta las normativas vigentes en el sector militar que datan de tiempos de la dictadura, se recomienda que sean modificadas y adecuadas al nuevo ordenamiento jurídico vigente en el país. Urge una reforma constitucional del artículo 174 "De los tribunales militares" y convertirlos en una instancia simplemente administrativa, encargada de faltas administrativas y disciplinarias. También la reforma del artículo 129 de la Constitución Nacional con el fin de establecer el servicio militar voluntario, buscando la coherencia de los postulados de la Carta Magna y el respeto de la libertad de las personas. Asimismo, la supresión de la jurisdicción penal militar y derogación de los Códigos Penal Militar y Procesal Penal Militar.

La justicia militar debe estar supeditada a la justicia ordinaria, y esta última debe tomar un posicionamiento claro y firme ante los casos que se encuentran siendo investigados. El fin de la impunidad con el castigo judicial correspondiente a los hechos de corrupción denunciados y comprobados, y a las violaciones de los derechos humanos, es un reclamo que requiere de respuestas urgentes. Sigue sin modificarse el sistema judicial penal militar, sobre todo por la ambigüedad con que comprende delitos comunes, de modo que se garantice que los militares sean juzgados en cualquier caso por estos tribunales parciales y de excepción.

DERECHO A UN AMBIENTE SANO (arts. 7 y 8)

A pesar de la creación de la Secretaría del Medio Ambiente (SEAM), continúa agravándose el deterioro del medio ambiente. Continúa la depredación y apropiación privada de los campos comunales, perjudicando las nacientes de agua. Estos hechos, que atentan contra la calidad ambiental, cuentan con la permisividad y complicidad de las autoridades.

No existe una política ambiental coherente con el modelo de desarrollo sustentable. Se requiere fortalecer la institucionalidad ambiental y realizar el seguimiento de los principales conflictos ambientales para el cumplimiento de lo que establece la Constitución Nacional, los convenios internacionales y las leyes nacionales.

Se observa la ineficiencia en la utilización y aplicación de los instrumentos legales, no existen mecanismos de adecuación, control de aplicación y difusión de las leyes ambientales. Se requiere de la elaboración de reglamentaciones técnicas para la protección general de la biodiversidad. Asimismo, revisar las leyes y su aplicación en el marco de los convenios internacionales ratificados, entre ellas la Ley de Suelos y Agua, para la adecuada administración de estos recursos. Otro punto prioritario es la promulgación de una ley que proteja los derechos de los/as consumidores/as, que garantice la participación en la toma de decisiones y el ejercicio del derecho a vivir en un ambiente saludable. Al mismo tiempo, es necesaria la formación de los jueces en materia de legislación ambiental, y activar y aplicar en forma efectiva las medidas de control en cuanto a la administración de la justicia. Urge que el Estado reglamente las leyes ya vigentes para facilitar su aplicación en la medida de las necesidades, y es fundamental concordar el conjunto normativo existente en un cuerpo orgánico, que tenga definiciones claras en cuanto a estándares, mecanismos, recursos y autoridades de aplicación.

Actualmente, se visibiliza un aumento de la inseguridad ecológica, alimentaria, energética, de acceso al agua, de destrucción de las selvas y desertización de las tierras, que traen como consecuencia el desplazamiento de campesinos, la criminalización y persecución a los defensores de derechos humanos y a los ambientalistas. En ese sentido, el Estado debe cumplir las funciones de regulación de la actividad pública y privada dirigida a la búsqueda de alternativas ambiental y el acceso equitativo a su uso sustentable.

Se espera que el Estado prohíba el cultivo de soja transgénica y declare al país libre de organismos genéticamente modificados; prohíba la habilitación de monocultivos que promuevan el uso de tóxicos en las cercanías de comunidades campesinas e indígenas; implemente el

monitoreo y control del ingreso de tóxicos para uso agrícola en el país, el cumplimiento de las normas de utilización existentes y promueva la creación de nuevas normas que cubran situaciones no reglamentadas. Para el control del uso de tóxicos se deben crear mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS INTERNACIONALES *(arts. 141 al 143)*

Paraguay ratificó el Estatuto de Roma, y debe adaptar la normativa interna para el sometimiento a la Corte Penal Internacional como instancia superior. En ese sentido, se debe exigir en los tribunales nacionales la aplicación de la normativa internacional de protección a los derechos humanos

Paraguay debe dar soluciones definitivas a todas las demandas entabladas por la CIDH contra el Estado paraguayo y denuncias ante la misma comisión que cuenten con informes de admisibilidad. Asimismo, dar cumplimiento a las medidas cautelares de la CIDH referente a condiciones humanas mínimas de los adolescentes en infracción con la ley.

Directorio de las organizaciones

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY). Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD). Eligio Ayala 972 casi Estados Unidos. Asunción, Paraguay. Telefax: (595-21) 449 482.
Correo electrónico: comunicacion@codehupy.org
Sitio web: www.codehupy.org

Secretaria ejecutiva: Pilar Royg.
Secretaria técnica ante la PIDHDD: Stella Maris Cacace.
Encargada de comunicación: Ade Galeano.
Tesorero: Enrique Gauto Bozzano.
Tesorero suplente: Roberto Colmán.
Síndico: Alfredo Biedma.

Directorio de organizaciones que integran CODEHUPY

ORGANIZACIONES INSTITUCIONALES

- **Asociación Americana de Juristas (AAJ)**
Teléfono: (595 21) 420 427.
Dirección: Testanova 1.412 casi Capitán Gwinn, Asunción.
Correo electrónico: nelgar@cu.com.py

- **Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (Afavisem)**
Telefax: (595 21) 496 356.
Dirección: Estados Unidos 766 casi Luis A. de Herrera, Asunción.
Correo electrónico: afavisem@hotmail.com

- **Alter Vida. Centro de Estudios y Formación para el Ecodesarrollo**
Teléfonos: (595 21) 298 842/3.
Fax: (595 21) 298 845.
Dirección: Itapúa 1.372 e/ Primer Presidente y Río Monday, Asunción.
Correo electrónico: info@altervida.org.py

• **Base Investigaciones Sociales (BASE – IS)**
Teléfono: (595 21) 451 217.
Fax: (595 21) 498 306.
Dirección: Ayolas 807 esquina Humaitá, Asunción.
Correo electrónico: baseis@baseis.org.py
Web: www.baseis.org.py

• **Centro de Documentación y Estudios (CDE)**
Teléfonos: (595 21) 225 000 / 204 295.
Fax: (595 21) 213 246.
Dirección: Cerro Corá 1.426 entre Paí Pérez y Perú, Asunción.
Correo electrónico: cde@cde.org.py
Web: www.cde.org.py

• **Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)**
Telefax: (595 21) 446 617.
Dirección: Eligio Ayala 973 casi Estados Unidos, Asunción.
Correo electrónico: mujeres_py@yahoo.com
Web: www.cmp.org.py

• **Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)**
Telefax: (595 21) 227 061/ 202 819.
Dirección: Zanotti Cavazzoni 253, Asunción.
Correo electrónico: cdia@cdia.org.py
Web: www.cdia.org.py

• **Centro de Estudios Paraguayos ˝Antonio Guasch˝ (Cepag)**
Telefax: (595 21) 370 753 / 391 384.
Dirección: 15 de Agosto 1.850 entre 6ª y 7ª Proyectada, Asunción.
Casilla de correo 1.072.
Correo electrónico: cepag@uninet.com.py

• **Coordinadora de Derechos Humanos de Cordillera (Codehuco)**
Telefax: (595 511) 42 368.
Dirección: Juan E. O'Leary 1.676 e/ 8 de Diciembre y Concepción, Caacupé.
Correo electrónico: codehuco_py@yahoo.com.mx

• **Comunica. Asociación Paraguaya de Radiodifusión Comunitaria**
Telefax: (595 21) 331 236.
Dirección: Fernando de la Mora 302 casi 12 de Octubre, Asunción.
Correo electrónico: radiocomunitaria04@yahoo.com / comunicapy@yahoo.com

• **Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodis)**
Teléfonos: (595 21) 510 445 / 510 624.
Dirección: Madame Lynch esquina Víctor Heyn, edificio Balpar, segundo piso, Asunción.
Casilla de correo 24.039.
Correo electrónico: fretespy@telesurf.com.py / cpacheco@pla.net.py

• **Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer Paraguay (Cladem Py)**
Teléfono: (595 21) 310 603.
Dirección: Alonso y Testanova, Asunción.
Teléfono: (595 21) 424 124 interno 2.554.
Correo electrónico: clademparaguay@cladem.org

• **Decidamos. Campaña por la Expresión Ciudadana**
Teléfonos: (595 21) 425 850 / 425 851 / 425 852.
Dirección: Colón 1.700 y París, Asunción.
Correo electrónico: direccion@decidamos.org.py
Web: www.decidamos.org.py

• **Defensa del Niño Internacional (DNI)**
Telefax: (595 21) 221 012.
Dirección: Juan de Salazar 690 casi Padre Pucheu, Asunción.
Casilla de correo 3.101.
Correo electrónico: dni@conexion.com.py

• **Espacios de Participación Ciudadana**
Teléfono: (595 21) 292 796.
Dirección: Dr. Camacho 260, Asunción.

• **Fundación Celestina Pérez de Almada**
Telefax: (595 21) 425 873 / 425 345.
Dirección: avenida Carlos A. López 2.273, Asunción.
Correo electrónico: fundacion@rieder.net.py

• **Fundación Kuña Aty**
Telefax: (595 21) 226 793.
Dirección: Celsa Esperati 3.865 casi Capitán Cañiza, Asunción.
Correo electrónico: katy@conexion.com.py

• **Fundación Vencer**
Telefax: (595 21) 422 524.
Dirección: Picuiba 2.665 casi Mayor López de Filippi, Asunción.
Correo electrónico: venfenix@hotmail.com / venfenix@conexion.com.py

• **Grupo de Acción Gay Lésbico Transgénero (GAG – LT)**
Teléfono: (595 21) 440 956.
Dirección: Alberdi 720 casi Haedo, Asunción.
Correo electrónico: grupo@acciongay.org
Web: www.acciongay.org

• **Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip)**
Telefax: (595 21) 447 009 / 447 903.
Dirección: 25 de Mayo 972 e/ Estados Unidos y Tacuary, Asunción.
Correo electrónico: inecip@inecip.org.py
Web: www.inecip.org.py

• **Movimiento de Objeción de Conciencia Paraguay (MOC – PY)**
Dirección: Teniente Fariña 386 entre Caballero e Iturbe, Asunción.
Correo electrónico: moc_py@yahoo.com
Web: www.moc-py.ya.st

• **Ñemongetará. Programa de Educación Popular**
Telefax: (595 21) 558 629.
Dirección: Cedro 1.095 casi Encarnación, Asunción.
Correo electrónico: dgauto@rieder.net.py

• **Servicio de Educación y Apoyo Social / Área Rural (SEAS – AR)**
Telefax: (595 21) 610 536.
Dirección: Nicolás Krisvoshein 423 casi Dr. Portillo, Asunción.
Correo electrónico: seas-ar@seas-ar.org.py
Web: www.seas-ar.org.py

• **Servicio de Educación Popular (Sedupo)**
Telefax: (595 21) 501 063.
Dirección: Pitiantuta 143 casi ruta Mariscal Estigarribia, Fernando de la Mora.
Correo electrónico: sedupo@uninet.com.py

• **Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario (Seija)**
Telefax: (595 21) 492 516.
Dirección: Estrella 892 casi Montevideo, primer piso, oficina A, Asunción.
Correo electrónico: seija@rieder.net.py

• **Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj – PY)**
Telefax: (595 21) 481 333 / 481 340.
Dirección: Tte. Celestino Prieto 354 e/ Tte. Rodi y Dr. Insfrán, Asunción.
Código postal 1125.
Casilla de correo 3.006.
Correo electrónico: serpajpy@serpajpy.org.py

• **Sobrevivencia, Amigos de la Tierra - Paraguay**
Telefax: (595 21) 480 182.
Dirección: Isabel La Católica 1.867, Asunción.
Casilla postal 1.380.
Correo electrónico: coordina@sobrevivencia.org.py
Web: www.sobrevivencia.org.py

• **Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)**
Telefax: (595 21) 440 617.
Dirección: Luis Alberto de Herrera casi Estados Unidos, Asunción.
Correo electrónico: spp17@conexion.com.py / sppinfo@rieder.net.py

• **Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco**
Telefax: (595 21) 202 039 / 209 092.
Dirección: Manuel Domínguez 1.073 e/ Estados Unidos y Brasil, Asunción.
Correo electrónico: tierraviva@tierraviva.org.py
Web: www.tierraviva.org.py

ORGANIZACIONES ADHERENTES

• **Amnistía Internacional Paraguay**
Telefax: (595 21) 604 329 / 604 822.
Dirección: Teniente Zotti 352 casi Hassler, Asunción.
Correo electrónico: accion@py.amnesty.org
Web: www.py.amnesty.org

• **Atyha. Alternativas para la Salud Mental**
Teléfonos: (595 21) 206 736.
Dirección: avenida Perú 1.903 esquina Santo Domingo, Asunción.
Correo electrónico: atyha@rieder.net.py

• **Base Educación, Comunicación, Tecnología Alternativa (BASE ECTA)**
Telefax: (595 21) 580 239 / 576 786.
Dirección: avenida Defensores del Chaco 350 entre Coronel Romero y España, San Lorenzo.
Correo electrónico: basecta@basecta.org.py

• **Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA)**
Telefax: (595 21) 556 990 / 557 190.
Dirección: Teniente Alcides González 1.144 casi Encarnación, Asunción.
Correo electrónico: beca@sce.cnc.una.py

• **Centro Paraguayo del Teatro (Cepate)**
Telefax: (595 21) 451 807.
Dirección: avenida República 284 e/ O'Leary y 15 de Agosto, Asunción.
Correo electrónico: cepate@telesurf.com.py
Web: www.cepate.org.py

• **Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil)**
Teléfono: (002 54 11) 4371 3741.
Dirección: Uruguay 560, piso 9, oficina 96, Buenos Aires, Argentina.
Correo electrónico: itojo@cejil.org / sur@cejil.org
Web: www.cejil.org

• **Coordinadora Nacional de Pastorales Indígenas (Conapi)**
Teléfono: (595 21) 443 752.
Telefax: (595 21) 495 115.
Dirección: Alberdi 782 casi Humaitá, Asunción.
Correo electrónico: conapi@episcopal.org.py

• **Grupo de Apoyo a los Totobiegosode (GAT)**
Telefax: (595 21) 226 172.
Dirección: Teniente Genaro Ruiz 856 casi Padre Cardozo, Asunción.
Correo electrónico: gatasu@conexion.com.py
Web: www.gat.org.py

• **Gestión Local**
Telefax: (595 21) 423 448 / 420 364.
Dirección: De la Conquista 1.331, Asunción.
Correo electrónico: gestionlocalrm@cmm.com.py
gestionlocalgk@cmm.com.py
Web: www.gestionlocal.net

• **Grupo Luna Nueva**
Telefax: (595 21) 444 105.
Dirección: General Díaz 765 casi Ayolas, Asunción.
Correo electrónico: lunanue@supernet.com.py

• **Liga Nativa por la Autonomía, Justicia y Ética (Linaje)**
Telefax: (595 21) 221 159.
Dirección: José Asunción Flores 2.231, Asunción.
Correo electrónico: linaje79@gmail.com
Web: www.linaje.org

• **Pastoral Social Nacional**
Teléfono: (595 21) 491 707.
Fax: (595 21) 441 009.
Dirección: Alberdi 874, Asunción.
Correo electrónico: pastorso@rieder.net.py

• **Servicios de Formación y Estudios de la Mujer (Sefem)**
Telefax: (595 21) 223 081.
Dirección: Defensa Nacional 699 entre Perú y Teniente Morales, Asunción.
Correo electrónico: sefem@sce.cnc.una.py