

PRESUPUESTOS SUFICIENTES, VOLUNTAD POLÍTICA Y ACUERDO SOCIAL: ESENCIALES PARA GARANTIZAR UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO

DERECHOS DE LAS MUJERES



Si mujeres y niñas no son protegidas por el Estado cuando están en situación de vulneración ante la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, de nada sirve que se tenga una ley de protección integral. Se precisa más que eso: promover una educación igualitaria y sin discriminaciones, servicios de prevención y atención a mujeres que sufren violencia, no solo en la capital y sus alrededores, sino en todo el país, de forma tal que se pueda parar a tiempo el círculo de violencia que cada 7 días arrebató la vida de las mujeres.

Asimismo, es perentorio que las autoridades actúen en el marco del Estado laico, aconfesional, promoviendo una cultura igualitaria y no discriminatoria. Las autoridades no deben responder a exigencias que atentan contra los derechos de mujeres, niñas y personas LGBTI. El Paraguay se ha comprometido a ello.

Myrian González Vera¹

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

¹ Este artículo fue elaborado en el marco de un equipo de trabajo integrado por Ofelia Martínez y Mirna González Vera, quienes se encargaron de la recolección de datos y sistematización de información proveniente de diarios de alcance nacional y de instituciones públicas. La autora agradece al Ministerio de la Mujer y al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, así como a las personas que trabajan en el Poder Judicial, la Policía Nacional y el Ministerio Público que, con afán, proveyeron datos sobre los casos de violencia denunciados sus instituciones. La situación sobre trata y explotación sexual no se incluye en este artículo pues el tema cuenta con un artículo exclusivo en este informe.

INTRODUCCIÓN

El Paraguay ha tenido en estas tres últimas décadas cambios relevantes que garantizan la igualdad, la no discriminación y el derecho a vivir una vida libre de violencia. Esto en cuanto al discurso normativo y político: cuando el Estado presenta sus informes ante comités y órganos de tratados internacionales a los que se ha suscrito, consigna la vigencia de leyes y políticas públicas que tienen como objetivos proteger a las mujeres y erradicar la violencia, y releva muchos avances. Sin embargo, cuando en la práctica se mide la aplicación y el impacto de estos derechos constitucionales se observa que hay diferencias entre lo que se informa y la situación real. ¿Cómo y cuánto se cumplen las leyes? ¿Cuántas víctimas reciben protección y servicios del Estado? ¿Tienen las instituciones públicas presupuestos adecuados para dar cumplimiento a la serie de compromisos asumidos? Estas son preguntas que con frecuencia no son respondidas.

En este artículo sobre violencia hacia las mujeres desde una perspectiva de igualdad de género, se presentará un breve recordatorio de los últimos diez años (2009-2018) acerca de celebradas políticas públicas que no se han podido sostener en el tiempo debido a la falta de presupuestos adecuados, lo que muestra que entre el discurso y la realidad hay una amplia brecha. El Estado dice que garantiza y protege la vida de las mujeres y las niñas; los números de víctimas de la violencia lo contradicen. Si no, ¿cómo se explica que haya habido 50 feminicidios en doce meses² y 4.490 hechos punibles contra niñas, niños y adolescentes en los diez meses del año, tal como indican los datos registrados por distintas instituciones públicas³?

Voluntad política del alto nivel de gobierno, presupuestos que permitan ampliar la cobertura de las políticas, los planes y los programas vigentes, y una decidida apuesta a transformar la cultura de violencia y machismo desde la educación, son factores esenciales para contrarrestar esta situación de violencia e inseguridad por ser mujer, niña y adolescente en el Paraguay, que aumenta cada vez más pues, hasta ahora, en el Estado las acciones se realizan a tientos, entre tropiezos y caídas, porque las principales autoridades –que deberían estar velando por la seguridad de niñas, niños, adolescentes y mujeres– continúan pensando y actuando con las biblias de iglesias bajo el brazo, desconociendo o, mejor dicho, violando el precepto constitucional de la aconfesionalidad del Estado paraguayo, tal como establece la Constitución de la República en su artículo 24.

2 Este conteo se basa en información recabada de los diarios ABC Color y Última Hora, que son sistematizadas por el CDE. Otros datos indican que al 23 de noviembre de 2018 suman 53 feminicidios en el año.

3 Los datos que se consignan en este artículo han sido recogidos de la Corte Suprema de Justicia, la Policía Nacional, el Ministerio de la Mujer y el Ministerio Público.

MARCO LEGAL VIGENTE PARA PROTEGER A LAS MUJERES CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA

En diciembre de 2016 se promulgó la Ley N.º 5777/16 “De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia”, que incluyó el feminicidio como tipo de acción penal pública, aunque eliminando del proyecto de ley la perspectiva de género, a solicitud de congresistas comprometidos y comprometidas con sectores conservadores y de iglesias que frenan propuestas legislativas que buscan reglamentar artículos referidos a la igualdad, la no discriminación y el derecho a una vida libre de violencia, garantizados en la Constitución de la República (Cfr. González, Moragas y Posa, 2017). Es decir, en un Estado aconfesional se responde a intereses y creencias religiosas que atentan contra los derechos de las personas; es así que desde el Congreso Nacional se respaldan ideas de iglesias, de personas y grupos antiderechos, que dicen defender las costumbres tradicionales del Paraguay. Y esas “costumbres” son mantener en la ignorancia a niñas, niños y adolescentes, prohibiendo que accedan a educación sexual integral en escuelas y colegios, dejar que las mujeres sean violentadas, maltratadas e incluso asesinadas y que se recorten derechos a personas lesbianas, gays, transexuales e intrasexuales (LGBTI).

Estas posiciones, que son también una forma de hacer política desde el Estado, violan leyes y compromisos internacionales asumidos por el Paraguay, tal como establece el marco legal vigente que protege a las mujeres contra toda forma de violencia y que está conformado por la Constitución de la República, los convenios internacionales ratificados y las leyes nacionales⁴.

Marco legal vigente	Artículos que protegen contra la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes
Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992).	<p>Artículo 4: Derecho a la vida, la integridad física y psicológica.</p> <p>Artículo 24: De la libertad religiosa y la ideológica.</p> <p>Artículo 46: Derecho a la igualdad y la no discriminación</p> <p>Artículo 48: Igualdad de derechos entre el hombre y la mujer</p> <p>Artículos 7, 61 y 68: Derecho a la salud integral</p> <p>Artículo 60: Derecho a la protección contra la violencia en el ámbito familiar.</p> <p>Artículo 73: Derecho a la educación.</p>

4 El cuadro no es exhaustivo. Solo se incluyen aquellas leyes principales que refieren específicamente a cuestiones relacionadas a la protección a las mujeres contra la violencia de género, doméstica e intrafamiliar.

Instrumentos internacionales ratificados por el Paraguay	
<p>Ley N.º 1215/86: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés).</p>	<p>La Recomendación general N.º 19* (CEDAW, 1994) sugiere a los Estados Partes la adopción de “medidas apropiadas y eficaces para combatir todo tipo de violencia basada en el sexo, ejercida mediante actos públicos o privados”.</p> <p>* Esta Recomendación general se actualizó con la Recomendación general N.º 35 (2017). Documento CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017. Disponible en www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf.</p>
<p>Ley N.º 605/95: Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (más conocida como Belém do Pará).</p>	<p>Establece una serie de medidas de protección a las mujeres y la eliminación de todos los factores que atenten contra sus derechos humanos y libertades fundamentales, exigiendo al Estado la adopción de “políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar” los diversos tipos de violencia que sufren las mujeres.</p>
Leyes nacionales	
<p>Ley N.º 5777/16: De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia, y su Reglamentación según el Decreto N.º 6973 (Presidencia de la República del Paraguay, Ministerio de la Mujer, 27/03/2017).</p>	<p>Establece principalmente “políticas y estrategias de prevención de la violencia hacia la mujer, mecanismos de atención y medidas de protección, sanción y reparación integral, tanto en el ámbito público como en el privado (artículo 1). Otros artículos importantes son:</p> <p>Artículo 44: Prohibición de conciliación o mediación en casos de violencia.</p> <p>Artículo 46: Incorporación de principios procesales para la denuncia de casos de violencia como la verosimilitud, celeridad, reserva y deber de informar.</p> <p>Artículo 50: Inclusión del feminicidio como figura de acción penal pública.</p>
<p>La Ley N.º 4675/12: “Que eleva a rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República”.</p>	<p>Entre sus principales funciones está la elaboración de “planes, proyectos y normas para erradicar la violencia contra la mujer” (artículo 2, inciso e, de la anterior Ley N.º 34/92).</p>
<p>Ley N.º 1600/00: Contra la violencia doméstica.</p>	<p>“Establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes” (artículo 1), además de varias medidas de protección para la víctima.</p>

<p>Ley N.º 496/95: Modificación del Código del Trabajo (Ley N.º 213/93).</p>	<p>Los artículos 81 y 84 se refieren al acoso sexual en el ámbito del empleo.</p> <p>Artículo 81: Establece como causa justificada de cese del contrato de trabajo por parte del empleador la existencia de “actos de acoso sexual consistentes en amenaza, presión, hostigamiento, chantaje o manoseo con propósitos sexuales hacia un trabajador de uno u otro sexo por parte de los representantes del empleador, jefes de empresa, oficina o taller o cualquier otro superior jerárquico (inciso w).</p> <p>Artículo 84: Permite al trabajador o a la trabajadora rescindir el contrato de trabajo, si fuera víctima de “actos de violencia, acoso sexual, amenazas, injurias o malos tratos del empleador o sus representantes, familiares o dependientes [...]”.</p>
<p>Ley N.º 1160/97: “Código Penal” y sus modificaciones referidas a la violencia sexual y violencia familiar.</p>	<p>Ley N.º 3440/08: establece el aumento de la pena por homicidio doloso (de 25 a 30 años de prisión) cuando la persona “mata a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino, o a su hermano” (artículo 105, inciso 2.º); y también establece el aumento de las penas por los hechos de coacción sexual y violación (artículo 128).</p> <p>Ley N.º 5378/14: modifica nuevamente el artículo 229 y elimina la reiteración del hecho de violencia familiar y castiga con pena privativa de libertad de 1 a 6 años. Además, establece que “cuando el hecho de violencia provocara los resultados de la lesión grave, se aplicará la sanción prevista en el artículo 112 del Código Penal”.</p>
<p>Ley N.º 1/92: De Reforma Parcial del Código Civil.</p>	<p>Modificación parcial del Código Civil de 1985, que contempla la eliminación de varios artículos discriminatorios para las mujeres y las familias e incluye como causal de separación la violencia en el matrimonio.</p>
<p>Ley N.º 45/91: Del divorcio y su posterior modificación por Ley N.º 5422/11.</p>	<p>Establece como causales de divorcio varios tipos de violencia ocurridos dentro del matrimonio. La modificación introducida en 2015 amplía como causales de divorcio otras situaciones de violencia como “hechos punibles contra el otro cónyuge”, además del “atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro”, ya establecido en la anterior ley.</p>

MARCO INSTITUCIONAL: TANTAS COSAS POR HACER, TANTOS INTENTOS FALLIDOS

Los cambios legales y la implementación de políticas que intentan modificar patrones culturales con educación, prevención y mecanismos de sanción, como en el caso de la violencia de género, generan fuerte resistencia por parte de sociedades conservadoras y exacerban los ánimos de grupos antiderechos que no quieren que cambie el *statu quo*, o dicho de otro modo, que quieren continuar

ubicando a las mujeres en un lugar de subordinación para preservar los privilegios de género de los hombres, que están basados en un sistema patriarcal que asigna roles diferenciados por sexo, dando más valoración a los hombres y sometiendo a las mujeres a la supremacía masculina. Esta es la base del pensamiento patriarcal y machista defendida por una parte de la sociedad paraguaya y sectores del Estado.

Es por ello que los “asuntos” de mujeres no figuran en la lista de prioridades del Gobierno, que mantiene una baja asignación presupuestaria, lo que vuelve difícil el cumplimiento de los mandatos establecidos en la Ley N.º 5777/16; si bien no ha sido posible acceder a datos presupuestarios de programas específicos para combatir la violencia de género, doméstica e intrafamiliar; se tiene conocimiento que instituciones encargadas de dar respuestas específicas en este ámbito, no cuentan con los recursos necesarios. En este aspecto, cabe mencionar como ejemplo a la Policía Nacional que cuenta con importantes programas como las comisarías especializadas que no pudieron mantenerse una vez finalizado el aporte de la cooperación internacional. Asimismo, en el mes de noviembre de 2018, el funcionariado del Ministerio Público se manifestó en paro por recortes presupuestarios previstos para el periodo 2019⁵.

Una breve evaluación del accionar del Estado permite afirmar que, a diez años del inicio de una propuesta interinstitucional para erradicar la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, la situación no ha mejorado en cuanto a respuestas integrales a la población. Iniciativas importantes se fueron apagando con los años, principalmente, por la falta de presupuestos para implementarlas, lo que lleva a la causa principal: falta de voluntad política real de los gobiernos. En el siguiente cuadro se consignan algunas de las principales acciones gubernamentales que no pudieron sostenerse en el tiempo⁶.

5 Última Hora, 5 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/funcionarios-del-ministerio-publico-anuncian-huelga-un-mes-n2777606.html>.

6 El cuadro solo incluye algunas de las iniciativas impulsadas por el Estado que se han constituido en mandatos relevantes, pero de escaso o nulo cumplimiento.

Políticas públicas, planes y programas

Convenio marco interinstitucional "para el respeto a los derechos humanos de las mujeres y la niñez y la adolescencia", acordado entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio del Interior, la Secretaría de la Mujer y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2008)*.

* Hoy convertidas en Ministerio de la Mujer y Ministerio de la Niñez y de la Adolescencia, respectivamente.

Objetivo

"Formular mecanismos para asegurar, defender, proteger y promover los derechos humanos de las mujeres, niños/as y adolescentes, coordinando acciones y adaptando los procedimientos procesales para que estos sean reales y efectivos en el marco de las normas internacionales y nacionales, acorde a las competencias, metodologías y procedimientos respectivos de cada institución" (cláusula primera). Basada en la propuesta política de salud de la Alianza Patriótica para el Cambio, que llevó a Fernando Lugo a la presidencia de la República, este convenio se proponía, entre otros, tener tolerancia cero a la violencia contra la mujer, el maltrato de mujeres y la violencia intrafamiliar, así como establecer redes de atención urgente para proteger contra la violencia de género.

Qué se logró

a) La formación desde la perspectiva de derechos humanos y de género al funcionariado público que se ocupa de la prevención, atención y sanción en casos de violencia de género, doméstica e intrafamiliar; b) la creación de Divisiones de Atención Especializada a Víctimas de Violencia de Género, Doméstica e Intrafamiliar (DAVIG) en la Policía Nacional, que instaló 6 comisarías en el Área Metropolitana de Asunción; c) la creación de un albergue transitorio para 50 mujeres víctimas de violencia; d) la instalación de un proyecto piloto en hospitales del Área Metropolitana, con la implementación de un protocolo de atención que tenía el objetivo de identificar los casos de violencia de género, doméstica e intrafamiliar en las consultas que hacían las mujeres y niñas en centros de salud y hospitales públicos.

Cómo están hoy estas iniciativas

Estas acciones debían ser instaladas progresivamente en todo el país. Sin embargo, en la práctica ya no existen las DAVIG. En cuanto a la atención en salud a víctimas de violencia, desde el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social se continúa promoviendo el uso del protocolo de atención, aunque con resultados dispares, según el nivel de compromiso de las direcciones en los centros de salud y hospitales.

Esta política interinstitucional fue puesta en marcha mediante un aporte financiero de cooperación internacional. Lastimosamente, cuando esta finalizó su apoyo, el Estado no asignó los fondos requeridos para continuar brindando o ampliando estos servicios.

2006 - 2010 - 2016 Sistema de Registro Unificado de Servicios prestados a víctimas de violencia basada en género (RUVIG)

En los últimos 12 años ha habido varios acuerdos interinstitucionales para la creación de un registro único de casos de violencia. La primera refiere a la Acordada 454/06, por la cual la Secretaría de la Mujer (actual Ministerio de la Mujer) debía procesar la información proveída por la Corte Suprema de Justicia, a través de los Juzgados de Paz. Posteriormente, la Secretaría de la Mujer se encargó del diseño y puesta en marcha del RUVIG, aunque su implementación duró solo un corto tiempo.

Qué se logró

La Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia elabora un Registro de Casos de Violencia con datos recabados por los Juzgados de Paz.

La Ley N.º 5777/16 establece que el Ministerio de la Mujer debe crear el Sistema Unificado y Estandarizado de Registro de Violencia, en cooperación con la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, en tanto que las instituciones públicas involucradas deben reportar al Sistema todos los casos atendidos (art. 29).

Políticas públicas, planes y programas

En los 10 últimos años se han elaborado diversos planes y programas que incorporan como objetivos la erradicación de la violencia hacia las mujeres y las niñas. Entre los más importantes se destacan:

- III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres (2008-2017), que incorpora como uno de los nueve ámbitos de actuación el eje “Una vida libre de violencia”, que incluye cuatro líneas de acción: la denuncia, la difusión, la sensibilización y capacitación y propuestas de cambio normativo, e Incluye el Plan Nacional de Prevención y Sanción de la violencia contra la mujer.
- Varios planes nacionales en el campo de la salud, que incluyen programas específicos para la prevención y atención de casos de violencia.

En los contenidos de estos planes se tuvo en cuenta la perspectiva de género y la acuciante necesidad de desarrollar un trabajo coordinado entre instituciones y ampliación de los servicios en todo el país.

Los resultados han sido escasos.

Fuente: Elaboración propia⁷.

Una de las fragilidades que enfrentan las instituciones públicas es que las políticas que implementan no son políticas de Estado sino del gobierno de turno; los periodos presidenciales son de cinco años (hasta el momento sin posibilidades de reelección), y hasta ahora ningún presidente del Paraguay ha sido capaz de dar continuidad a los planes y programas de su antecesor. A ello se le suma que, entre el periodo preelectoral y el periodo poselectoral (estimado en al menos unos seis meses) hay un tiempo de inacción e inactividad gubernamental, durante el cual se paralizan o disminuyen los servicios estatales, ante la expectativa de cambio presidencial. Al asumir el nuevo gobierno se inicia otro periodo de diseño y gestión de nuevos planes y programas, en tanto no cesan los hechos de violencia de género y la carencia de un Estado que debe proteger se hace más evidente.

ACCIONES INSTITUCIONALES ENMARCADAS EN LA LEY N.º 5777/16

La Ley N.º 5777/16 establece principalmente dos ámbitos de actuación de las instituciones del Estado para enfrentar la violencia hacia las mujeres; por un lado, determina que, bajo la coordinación del Ministerio de la Mujer, se establecerán “políticas, estrategias y acciones prioritarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres”, y atención directa a la salud física y psicoló-

⁷ El cuadro compila información de distintos artículos sobre violencia realizados por la autora para el Informe de Derechos Humanos desde el año 2008 hasta el 2017, en los que se detallan de manera más completa, las diversas políticas, planes y programas mencionados en el cuadro.

gica a víctimas de violencia⁸. Por otro lado, establece el Sistema de Protección a la Mujer, con el fin de proteger a la víctima, garantizar su seguridad y el acceso a la justicia, que comprende al Poder Judicial (incluidos los Juzgados de Paz), el Ministerio de la Defensa Pública, el Ministerio Público y la Policía Nacional⁹.

El Ministerio de la Mujer se define como

la institución rectora, normativa y articuladora, que impulsa e implementa políticas públicas con perspectiva de género, promoviendo el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de las mujeres, y acciones específicas para la disminución de las brechas de género y la prevención de la violencia basada en género y la trata¹⁰.

Asimismo, cuenta con el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur), que ofrece asesoramiento jurídico, apoyo psicológico –y en los casos requeridos– acompañamiento jurídico a la víctima. Tiene a su cargo dos albergues: la Casa Abrigo Mercedes Sandoval y el Albergue Curuguaty. Además, ha instalado 4 Centros Regionales de Referencia en cuatro ciudades del interior del país¹¹, que “ofrecen atención especializada a mujeres en situación de violencia de género o trata de personas”, y continúa operando el Sistema Operativo de Seguridad (SOS Mujer Línea 137), que, durante las 24 horas del día, brinda asesoramiento y contención psicológica telefónica a la víctima.

Igualmente, el año pasado se inauguró el proyecto Ciudad Mujer, ubicado en la ciudad de Villa Elisa, que ofrece atención integral a mujeres y cuenta con presupuesto propio, aunque con las mismas limitaciones de la mayoría de las políticas: muy centralizada y cercana a la capital. Para paliar de alguna manera este déficit, desde hace unos meses, el Ministerio de la Mujer implementa la modalidad de Ciudad Mujer Móvil, llevando algunos de los servicios a ciudades del interior del país.

El Poder Judicial cuenta con una Oficina de Atención Permanente a Víctimas, asentada en el Palacio de Justicia de Asunción y que complementa el horario de atención de los juzgados de paz, de forma que el servicio esté disponible las 24 horas, todos los días, incluyendo domingos y feriados. Si la denuncia es de carácter urgente –o en horarios nocturnos y feriados–, remite el caso al juzgado de paz de turno, según lo establece la Acordada N.º 780/12 de la Corte Suprema de Justicia.

8 Estas instituciones son: Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), Secretaría de Información y Comunicación (Sicom), Secretaría de Tecnologías de Información y Comunicación (Senatics), Secretaría de la Función Pública (SFP), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), Secretaría de Acción Social (SAS), Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), Ministerio de Justicia, Municipalidades, y Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (Codeni). Véanse los artículos 10 al 26 del Capítulo III “Responsabilidades estatales para la prevención, atención y sanción de la violencia” de la Ley N.º 5777/16.

9 Capítulo IV de la Ley N.º 5777. Artículos 36 al 41.

10 Ministerio de la Mujer (2018). Información proveída para la redacción de este artículo.

11 Estos centros de referencia están asentados en Filadelfia, Curuguaty, Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero.

Otros servicios públicos especializados en atención a víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar son escasos en el Paraguay. Los servicios de salud, las comisarías policiales, las Unidades Fiscales tienen mandatos específicos para dar cumplimiento a la Ley N.º 5777/16, pero todos ellos precisan de un plan integral y un presupuesto acorde a la ampliación y mejoramiento de sus servicios, ya que casi la totalidad de los servicios están concentrados en la capital, en ciudades del Área Metropolitana de Asunción y en las cabeceras departamentales más importantes.

CASOS DE VIOLENCIA HACIA MUJERES: ¿AUMENTAN LOS HECHOS O SE DENUNCIAN MÁS?

La falta de un registro unificado de denuncias sobre violencia de género impide medir la magnitud del problema. A pesar de esta gran carencia, se puede afirmar que, desde hace unos 25 años, la violencia de género salió del ámbito privado y familiar para ser reconocida como un problema público que atañe a toda la sociedad y que debe ser atendido por el Estado. Esta fue una demanda sentida y reclamada por organizaciones de mujeres y feministas, que fueron las que pusieron en la agenda pública el derecho a vivir una vida libre de violencia; es así que muchas víctimas se fueron animando a romper el cerco de la intimidad, de la privacidad, y empezaron a denunciar.

El Estado se hizo presente de manera más orgánica a partir de 1994, cuando la Secretaría de la Mujer iniciaba la implementación del primer plan nacional para la prevención y la sanción de la violencia contra la mujer y, posteriormente, con la sanción de la Ley N.º 1600/00 contra la violencia doméstica, y es probable que este escenario haya contribuido a que haya cada vez más denuncias.

Los datos que se presentan a continuación representan solo una parte de todos los casos de violencia que ocurrieron en el año¹², pero permiten dimensionar aproximadamente lo peligroso que es vivir en medio de una sociedad que apaña la conducta patriarcal y machista, y bajo un Estado que no ha logrado hasta el momento brindar una protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia, tal como reza el nombre de la Ley N.º 5777/16, en vigencia total desde diciembre de 2017¹³.

12 Es importante señalar que los datos presentados han sido recogidos oficialmente de las instituciones y que cada oficina registra el número de casos denunciados/atendidos, lo que hace probable que las víctimas hayan pasado por varias instancias en la búsqueda de protección y atención; por tanto, no corresponde sumar como total los casos registrados en las distintas instituciones.

13 Esta ley fue promulgada en diciembre de 2016 pero solo se aplicó de inmediato el artículo 50 referido al feminicidio. Entró en plena vigencia un año después.

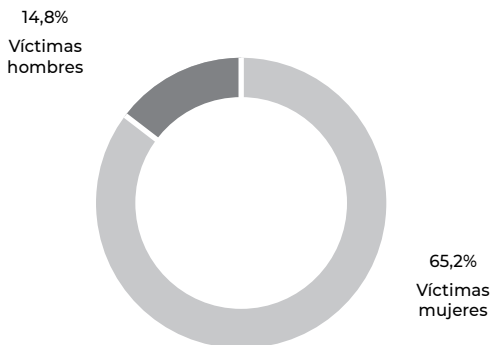
Casos atendidos por el Ministerio de la Mujer de enero a septiembre de 2018

Con la creación de los centros de referencia en cuatro ciudades del interior del país, el Ministerio de la Mujer amplió sus servicios de atención a víctimas de violencia, en comparación a otros años¹⁴.

Casos de violencia atendidos en el Ministerio de la Mujer (enero - septiembre de 2018)	Cantidad
Atención en Sedamur	4.223
Centros de Referencia	1.834
Ciudad Mujer	2.580
Casa Abrigo Mercedes Sandoval	120
Albergue Curuguaty	57
Total	8.814

El Departamento de Asuntos Familiares de la Policía Nacional registró, entre enero y septiembre de este año, 2.569 denuncias de violencia física y psíquica, patrimonial o sexual, ocurridas en las casas y al interior de las familias. Del total de víctimas que denunciaron, las mujeres llegan al 85,2% y los hombres, al 14,8% (Gráfico 1).

Gráfico 1. Total de denuncias presentadas (por sexo). Departamento de Asuntos Familiares - Policía Nacional (enero - septiembre 2018)

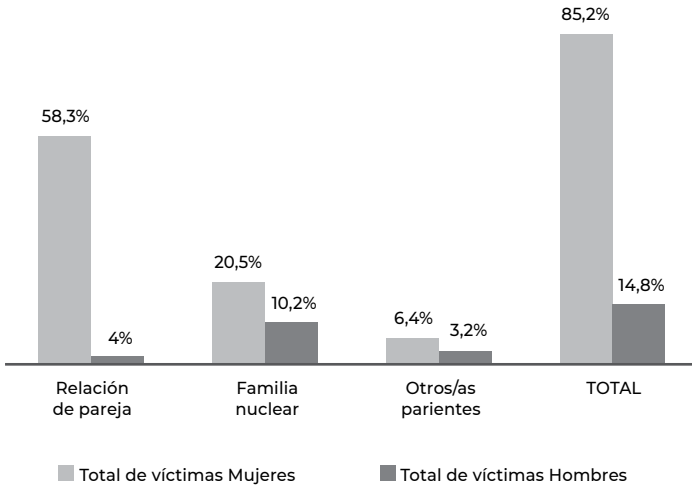


Fuente: Elaboración propia. Datos del Departamento de Asuntos Familiares - Policía Nacional (enero - septiembre de 2018).

14 Por ejemplo, según la información reportada, de enero a septiembre de 2017, Sedamur atendió a 1.215 mujeres.

En cuanto a la relación entre la persona agresora y la víctima, el Gráfico 2 muestra que las víctimas son mayoritariamente mujeres, y los agresores sus parejas o exparejas hombres¹⁵, así como también son más las mujeres víctimas dentro de la familia nuclear. Del total de casos denunciados, el 58,3% de las mujeres fueron víctimas de sus parejas o exparejas, en comparación al 4% de hombres que fueron víctimas de sus parejas o exparejas.

Gráfico 2. Denuncias de violencia doméstica y familiar, según relación de parentesco con la víctima y por sexo. Departamento de Asuntos Familiares - Policía Nacional (enero - septiembre 2018)

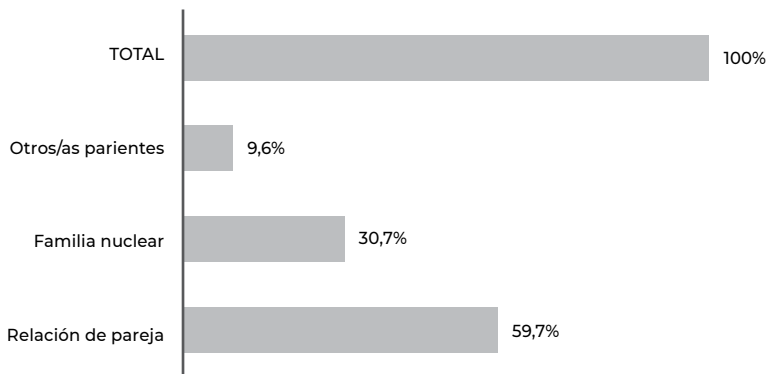


Fuente: Elaboración propia. Datos del Departamento de Asuntos Familiares - Policía Nacional (enero - septiembre de 2018).

El Gráfico 3 muestra que del total de denuncias de violencia doméstica y familiar presentadas ante la Policía Nacional, la violencia en la relación de pareja presenta una mayor ocurrencia (59,7%), en tanto la violencia que ocurre entre integrantes de la familia nuclear se da en el 30,7% del total de denuncias presentadas, y un 9,6% refiere a la violencia ejercida por otro u otra pariente.

¹⁵ Los datos se presentan agrupados según la relación de la víctima con el agresor o agresora: "Relación de pareja" (esposo/a, concubino/a, novio/a actual, exesposo/a, exconcubino/a, exnovio/a); "Familia nuclear" (padre, madre, hijo-a, hijastro-a, madrastra, padrastro). En "Otros parientes" se incluyen, principalmente, a abuelos, tíos y yernos.

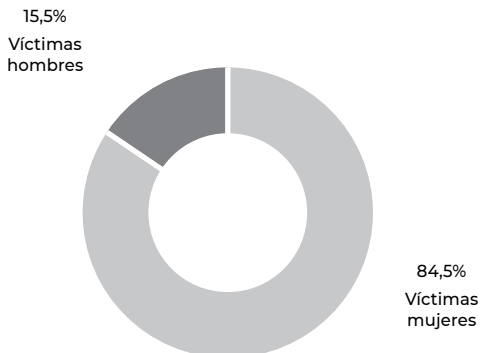
Gráfico 3. Total de denuncias de violencia doméstica y familiar. Departamento de Asuntos Familiares - Policía Nacional (enero - septiembre 2018)



Fuente: Elaboración propia. Datos del Departamento de Asuntos Familiares - Policía Nacional (enero - septiembre de 2018).

La Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia procesa los datos recibidos de los juzgados de paz de toda la República. Este año, de enero a noviembre se registraron 4.988 denuncias, de las cuales el 84,5% corresponde a mujeres víctimas y 15,5% a víctimas hombres (Gráfico 4).

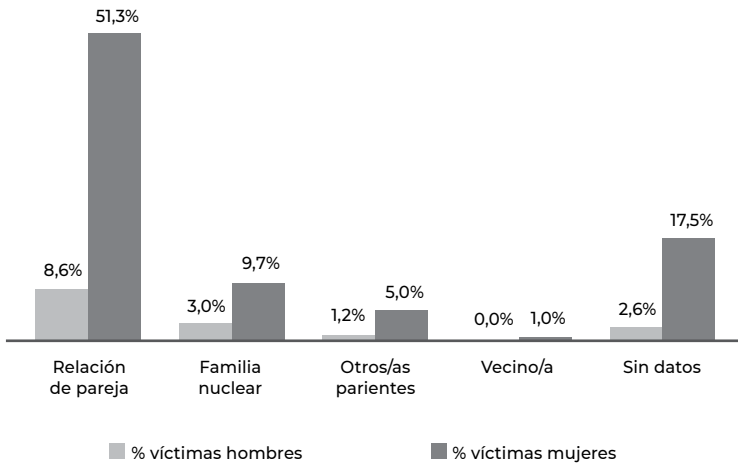
Gráfico 4. Total de denuncias presentadas en los juzgados de paz (enero - noviembre 2018)



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia. Enero - noviembre de 2018.

Los datos de ambas instituciones (Policía Nacional y juzgados de paz) guardan similar distribución de víctimas por sexo y según relación de parentesco, reafirmando el hecho de que las mujeres sufren más violencia que los hombres en una relación de pareja y en general, dentro de la familia. En el Gráfico 5 se ve esta distribución.

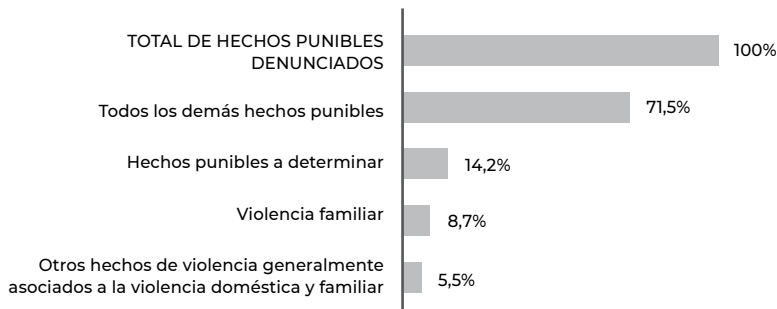
Gráfico 5. Denuncias de violencia según relación de parentesco con la víctima (por sexo). Juzgados de paz (enero - noviembre 2018)



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia. Enero - noviembre de 2018.

El Ministerio Público –a través de sus Unidades Fiscales de todo el país– reporta, según sus datos preliminares, que en el año 2018 (de enero a octubre) ha recibido 212.531 denuncias de hechos punibles, de las cuales el 8,7% corresponde a casos de violencia familiar y el 5,5% son denuncias de hechos punibles generalmente relacionados con la violencia en la casa y en la familia. Lastimosamente, estos datos –considerados muy valiosos, por cierto–, no están desagregados por sexo; no obstante, al sumar ambos tipos de hechos punibles de violencia, el porcentaje (14,2%) indica una alta ocurrencia de hechos relacionados con la violencia de género que, ya se sabe, tiene a mujeres, niñas y adolescentes como principales víctimas (Gráfico 6).

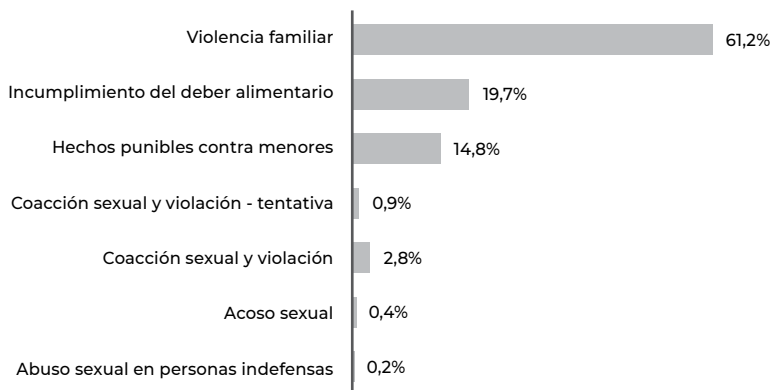
Gráfico 6. Denuncias sobre hechos punibles ante el Ministerio Público (enero - octubre 2018)



Fuente: Elaboración propia. Datos preliminares del Departamento de Planificación - Ministerio Público (enero - octubre 2018).

Del total de denuncias de violencia familiar y otros hechos punibles generalmente relacionados con la casa y la familia (30.326 denuncias identificadas), se ve en el Gráfico 7 que la mayor ocurrencia es de la violencia familiar¹⁶ (61,2%), seguida por el incumplimiento del deber alimentario (19,7%) y los hechos punibles contra menores de edad (14,8%), que incluye los abusos sexuales, estupro, maltratos y proxenetismo (Gráfico 7).

Gráfico 7. Denuncias de hechos punibles generalmente relacionados con la violencia en la casa y en la familia presentadas ante el Ministerio Público (enero - octubre 2018)

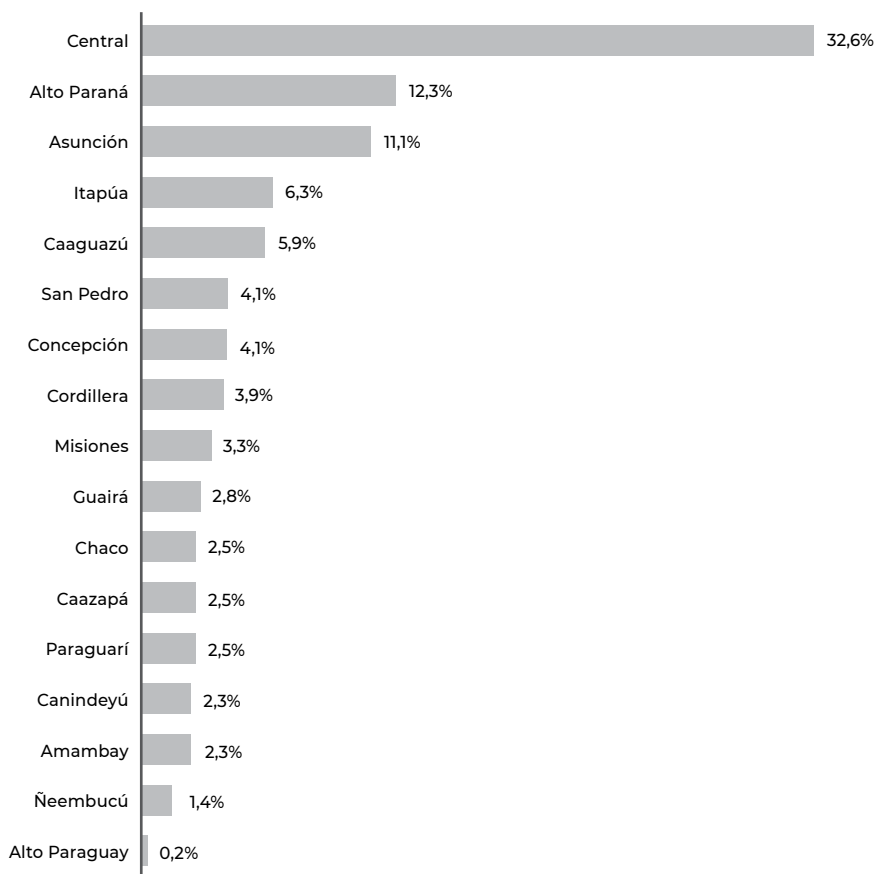


Fuente: Elaboración propia. Datos preliminares del Departamento de Planificación - Ministerio Público (enero - octubre 2018).

16 Ley N.º 5378/2014 - artículo 229: "1.º) El que, aprovechándose del ámbito familiar o de convivencia, ejerciera violencia física o psíquica sobre otro con quien conviva o no será castigado con pena privativa de libertad de uno a seis años. 2.º) Cuando el hecho provocara los resultados de lesión grave, se aplicará la sanción prevista en el artículo 112 del Código Penal".

Si los datos del Gráfico 7 se agrupan según distribución departamental, se observa en el Gráfico 8 que la mayor cantidad de las denuncias se concentran en Central (32,6%), Alto Paraná (12,3%), Asunción (11,1%) e Itapúa (6,3%), mientras en los departamentos restantes los porcentajes oscilan entre el 2 y 3% respectivamente. Con ello se podría arriesgar que las posibilidades de denunciar hechos de violencia aumentan con el acceso a información sobre leyes, una mayor urbanización y la existencia de servicios públicos dónde recurrir.

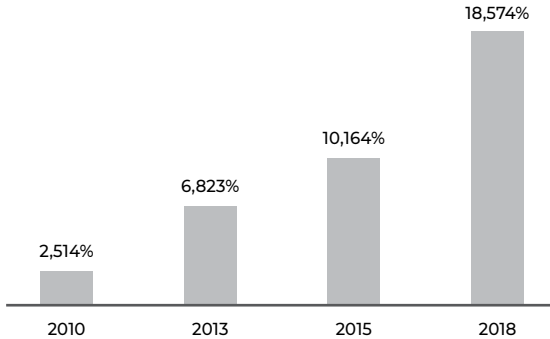
Gráfico 8. Denuncias de violencia familiar y otros hechos punibles relacionados con la familia, por departamentos. Ministerio Público (enero - octubre 2018)



Fuente: Elaboración propia. Datos preliminares del Departamento de Planificación - Ministerio Público (enero - octubre 2018).

Finalmente, el Gráfico 9 muestra el aumento de denuncias de violencia familiar ante el Ministerio Público entre 2010 y 2018, observándose que casi se multiplica por diez veces en solo 9 años.

Gráfico 9. Cantidad de denuncias de violencia familiar por año presentadas ante el Ministerio Público (comparativo años 2010 - 2018)



Fuente: Elaboración propia. Datos preliminares del Departamento de Planificación - Ministerio Público (enero - octubre 2018).

Feminicidios: cuando el Estado es responsable por la falta de protección a mujeres que se encuentran en un estado de indefensión

En doce meses (de noviembre de 2017 a octubre de 2018¹⁷) hubo 50 feminicidios, en el periodo anterior fueron 48, y entre noviembre de 2016 y octubre de 2017 ocurrieron 32, según informaciones provenientes de los principales diarios de circulación nacional.

El feminicidio fue incorporado como un hecho punible de acción penal pública en la Ley N.º 5777/16, en diciembre de 2016, aunque ya antes el término era utilizado para referirse al “asesinato de mujeres realizado por hombres, motivado por odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad de las mujeres”¹⁸. En la mayoría de los casos, estas mujeres habían recurrido al Estado para denunciar ser víctimas de violencia de género y no fueron protegidas, develando así que

17 Se utiliza este periodo porque la redacción de los artículos abarca este lapso de tiempo y se trata de utilizar el mismo criterio para una mejor comparación entre un año y otro.

18 Fueron Diana Russell y Jane Caputi quienes, en 1990, lo denominaron como femicide (en inglés). Véase Graciela Atencio (2011). Feminicidio - femicidio: Un paradigma para el análisis de la violencia de género. Disponible en https://feminicidio.net/sites/default/files/seccion_feminicidio_paper_02.pdf.

esta extrema violencia patriarcal cuenta con la complicidad del Estado, como tan bien lo explica la antropóloga mexicana Marcela Lagarde:

Hay condiciones para el feminicidio cuando el Estado (o algunas de sus instituciones) no da las suficientes garantías a las niñas y las mujeres y no crea condiciones de seguridad que garanticen sus vidas en la comunidad, en la casa, ni en los espacios de trabajo de tránsito o de esparcimiento. Más aún, cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones. Cuando el Estado es parte estructural del problema por su signo patriarcal y por su preservación de dicho orden, el feminicidio es un crimen de Estado. El feminicidio se fragua en la desigualdad estructural entre mujeres y hombres, así como en la dominación de los hombres sobre las mujeres, que tienen en la violencia de género un mecanismo de reproducción de la opresión de las mujeres (Lagarde: s.f.).

Sin dudas, el feminicidio ha aumentado en los últimos cinco años. En el año 2013, se asesinaba a una mujer en el marco de la violencia de género cada trece días, este año ocurre un feminicidio cada semana. Son asesinatos que podrían haberse evitado, si el Estado hubiera protegido a las víctimas, pero el Estado paraguayo es “irrevocablemente patriarcal”¹⁹, pues no ofrece las mínimas condiciones de seguridad para las mujeres. Por ello, las mujeres del Paraguay marchan y llenan las calles con el lema “¡No nos callamos más!”²⁰ porque el derecho a vivir sin violencia es un derecho inalienable para todas las personas.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe:

- eliminar las brechas que existen entre su discurso y su práctica. Es decir, debe dejar de lado la hipocresía.
- dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos y a las leyes que garantizan una vida libre de violencia.

19 Así califica la antropóloga Rita Segato al Estado, cuando analiza el aumento de feminicidios en la región. Ella afirma que el “Estado es irrevocablemente patriarcal, constitutivamente patriarcal, por esa gestión a distancia que se basa en una fracción de igualdad de un sujeto que es enunciador de verdades universales, de interés general, y luego sus otros: las mujeres, las personas sexualmente no normativas, los negros... esos son los otros”. Entrevista realizada por Tamara Montero. Disponible en https://www.lavozdegalicia.es/noticia/sociedad/2017/10/11/creo-estado-irrevocablemente-patriarcal/0003_201710G11P30993.htm.

20 Lema de la marcha en Paraguay realizada en el Día Internacional de la No Violencia Hacia la Mujer, que se conmemora cada 25 de noviembre en la región.

Para esto deberá:

- adoptar políticas públicas que promuevan una educación laica, libre de prejuicios y creencias religiosas, pues hasta ahora está en vigencia la prohibición de la enseñanza de la teoría de género y la educación integral de la sexualidad en escuelas y colegios.
- ampliar presupuestos en varias instituciones para implementar medidas eficaces para combatir la violencia de género, doméstica e intrafamiliar. En tanto no haya recursos suficientes para ampliar los servicios de prevención y atención, no será posible “eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”, tal como lo indica uno de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), referido a la igualdad de género.

BIBLIOGRAFÍA

Atencio, Graciela. *Feminicidio – femicidio: Un paradigma para el análisis de la violencia de género*.

Disponible en https://feminicidio.net/sites/default/files/seccion_feminicidio_paper_02.pdf.

González, Myrian, Moragas, Mirta y Posa Guinea, Rosa (2017). La igualdad de género en el Estado paraguayo: Los peligros ante la oleada antiderechos. Estado Laico. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 631-644). Asunción: Codehupy.

Lagarde, Marcela (Sin fecha). *Antropología, feminismo y política: Violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres*. Disponible en <https://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0008Lagarde.pdf>.